



TESIS DOCTORAL

**LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR VÍA MARÍTIMA HACIA EUROPA DEL
SUR. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS**

FRANCISCO JAVIER VÉLEZ ALCALDE

Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Directora: Dra. Dña. Carmen González Enríquez

2015



TESIS DOCTORAL

**LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR VÍA MARÍTIMA HACIA EUROPA DEL
SUR. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS**

FRANCISCO JAVIER VÉLEZ ALCALDE

Enseñanza Militar de Grado Superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Directora: Dra. Dña. Carmen González Enríquez

2015

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría expresar mi más sincero y profundo agradecimiento a la directora de esta Tesis Doctoral, la Dra. Dña. Carmen González Enríquez. Un mes de octubre de 2005, recién comenzada mi andadura académica con los cursos de Doctorado en el programa de "Paz y Seguridad Internacional" del Instituto General Gutiérrez Mellado, mi entonces profesora y hoy directora de este trabajo, la Dra. González Enríquez, dirigiéndose a sus alumnos en su primera clase nos dijo: "Tened en cuenta que esta dura aventura que comenzáis no puede considerarse finalizada, y por lo tanto carecerá de auténtico valor, hasta que no finalicéis la tesis doctoral". Profesora, diez años más tarde he cumplido el compromiso adquirido en tu primera lección del curso. Muchas gracias por tu tiempo infinito, tu paciencia, tus oportunos consejos, tus rápidas respuestas aun en la distancia, tus precisas correcciones, tus profundos conocimientos del fenómeno migratorio, pero sobre todo muchas gracias porque durante estos largos años siempre he tenido tu apoyo y comprensión aun en los momentos más difíciles por los que he pasado. Nunca habría podido hacer esta Tesis Doctoral sin tu ayuda. Nunca hubiera podido llegar hasta aquí sin ti. Muchas Gracias por todo Carmen.

Un año más tarde, en septiembre de 2006, el hoy Director Adjunto Operativo de la Guardia Civil, Teniente General Excmo. Sr. D. Cándido Cardiel Ojer, me dio una oportunidad que cambiaría mi vida personal y profesional para siempre. Sería en Las Palmas de Gran Canaria. Muchas gracias mi General por haber confiado en mí para formar parte de su equipo en la difícil pero apasionante misión de creación del Centro de Coordinación Regional de Canarias para la lucha contra la inmigración irregular por mar; muchas gracias mi General por su constante ejemplo, su cercanía y por su permanente predisposición para compartir generosamente sus profundos conocimientos profesionales.

A mis jefes en el CCRC de Canarias; el General de División Excmo. Sr. D. Francisco Gabella Maroto, y el General de Brigada Excmo. Sr. D. José Carlos Díaz Trigo; y a mis compañeros y amigos los Tenientes Coronales de la Guardia Civil D. Antonio Rodríguez Medel, D. Antonio Sierras González, D. Eduardo Lobo Espinosa, D. Manuel López Silvelo, y D. Joaquín Castro León, con quienes he compartido largas y apasionantes horas de conversación sobre fronteras, inmigrantes y cosas de la mar, y a quienes agradezco profundamente las excelentes aportaciones y consejos que me han dado con paciencia y humildad todos estos años de estudio.

A todos mis profesores a lo largo de las diferentes etapas en las que se ha desarrollado este programa de doctorado, en especial al Dr. D. Carlos Echeverría Jesús y al Dr. D. Félix Arteaga, por contar siempre con su amable asesoramiento e interesantes conocimientos sobre geoestrategia, así como a los diferentes académicos y profesionales de todos los campos con los que guarda relación este trabajo y que me han ayudado a crecer en este proceso de investigación, muy especialmente a la Dra. Dña. Ana M^a López Sala, en quien siempre encontré buen consejo e incondicional apoyo docente.

A todos los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas con quienes he tenido el honor de intercambiar opiniones e ideas sobre la difícil tarea de investigar y controlar el tráfico ilícito de inmigrantes, especialmente a los guardias civiles dedicados a la exigente, muchas veces ingrata y poco reconocida, pero apasionante tarea de garantizar la seguridad de nuestras fronteras terrestres y marítimas sin esperar más que la propia satisfacción del deber cumplido. Gracias por vuestro servicio a España.

A mi familia, especialmente a mi mujer Rosela y a mis dos hijos, Javier y Gabriela, a quienes tantas horas de compañía y juegos he robado estos años, soportando en silencio mis largas horas de estudio sin más recompensa que ver cumplido mi sueño académico. Especial referencia se merece sin duda mi querida esposa a quien nunca podré agradecer lo bastante por haberme animado desde el principio a que este trabajo pudiese ver la luz, y lo que es más importante estando siempre a mi lado en los momentos más difíciles del proceso investigador.

Por último, una mención a mis padres, Jesús y Conchita, por todos los sacrificios que habéis realizado para que mis sueños en la vida se hiciesen realidad, y haberme inculcado que con esfuerzo y dedicación cualquier objetivo noble se puede alcanzar.

Para las tres personas más importantes en mi vida, mi mujer y mis dos hijos, va dedicada esta Tesis Doctoral.

ABREVIATURAS

ABC System	Automated Border Control System-Sistema Automatizado de Control Fronterizo
ACBPS	Australian Customs and Border Protection Service-Servicio Australiano de Protección de Fronteras y Aduanas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP-UE	África, el Caribe y el Pacífico con la Unión Europea (Diálogo)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AED	Agencia Europea de Defensa
AEE	Agencia Espacial Europea
AESM	Agencia Europea de Seguridad Marítima
AFIS	Automated Fingerprint Identification System- Sistema de información automático de huellas dactilares
AIS	Automatic Identification System -Sistema Automático de identificación
AMD	Australia Maritime Domain-Australia en el dominio marítimo
ANCI	Asociación Nacional de entidades locales italianas
API	Advanced Passenger Information-Sistema de Información avanzada de pasajeros
BRIC	Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina
CARA	Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo-Centros de Acogida para solicitantes de Asilo
CBP	Customs and Border Protection-Oficina de aduanas y protección de las fronteras
CBPS	Australian Customs and Border Protection Service
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CECORVIGMAR	Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras
CDA	Centri di Accoglienza-Centro de Acogida
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental

CEDH	Convenio Europeo de derechos humanos
CEM	Conocimiento del entorno marítimo
CEMU	Comité Ejecutivo para el Mando Unificado
CENOP	Cuartel General de la Guardia de Finanzas
CEPCE	Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades
CEPOL	European Police College-Colegio Europeo de Policía
CETIS	Centros de estancia temporal de inmigrantes
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CIMO	Conferencia de Ministros de interior del Mediterráneo Occidental
CINCNAV	Cuartel General de la Marina militar italiana
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model-Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos
CISE	Common Information Sharing Environment-Entorno de intercambio de información común para el dominio marítimo
CNC-Italia	Centro Nazionale di Coordinamento (Italia)-Centro Nacional de Coordinación Italia
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Consejo nacional de economía y trabajo
CNT	Consejo Nacional de Transición de Libia
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSI	Comité permanente de Seguridad Interior
COVAM	Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima
CPSA	Centri di primo soccorso e accoglienza-Centros de primeros auxilios y acogida
CRATE	Centralised Record of Available Technical Equipment. Lista Centralizada de Equipo Técnico Disponible
CSDP	Commun Security and Defence Policy- Política Común de Seguridad y Defensa
CSUE	Centro de Satélites de la Unión Europea
DAO	Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil

DG HOME	Dirección General de la Comisión para Asuntos de Interior
DG MARE	Dirección General de la Comisión para Asuntos Marítimos
DGSN	Dirección General de la Seguridad Nacional
DHS	Department Homeland Security-Departamento de seguridad interior
DIBP	Department of Immigration and Border Protection-Departamento de Inmigración y Protección de las Fronteras
DSS	Department of Social Services-Departamento de Servicios Sociales
EASO	European Asylum Support Office-Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EESM	Estrategia Europea de Seguridad Marítima
EE.UU.	Estados Unidos de América
ELJS	Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats-Plataforma Europea Multidisciplinar contra las amenazas criminales
EMSA	European Maritime Security Agency-Agencia de Seguridad Marítima Europea
EPN	European Patrol Network- Red Europea de Patrullas Marítimas
EUROSUR	European external border surveillance system
ERA	European Research Area-Area de búsqueda Europea
ESBG	European System Border Guards-Sistema Europeo de Guardias de Fronteras
ESI	Estrategia de Seguridad Interior de la UE
ESMUE	Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea
ESMN	Estrategia de Seguridad Marítima Nacional
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
EUBAM	European Union Border Assistance Mission in Libya-Misión de Asistencia fronteriza de la Unión Europea en Libia

EUCPM	European Union Civil Protection Mechanism-Mecanismo Europeo de Protección Civil
EURODAC	European Dactyloscopy-Dactiloscopia europea
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit-Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea
EUROPOL	European Union Police Office- Oficina Europea de Policía
FRONTEX	Agencia Europea para la gestión de la cooperación operacional en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility-Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
GMA	Group Monitoring and assistance - Grupo de Monitoreo y Asistencia del Departamento de Protección civil
GMCC	Global MOTR Coordination Center-Centro de Coordinación Global del MOTR
GMES	Global Monitoring for Environment and Security-Grupo de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad
GPS	Global Positioning System-Sistema de Posicionamiento Global
HIS	Homeland Security Investigation-Investigación en el ámbito de la Seguridad Interior
ICC	Instrucciones Consulares Comunes
ICC	International Coordination Center-Centro de Coordinación internacional
ICE	Immigration and Customs Enforcement- Oficina Ejecutiva sobre Inmigración y Aduanas
ICMPD	Immigration Center Migration Policy Development-Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias
ICONet	Information and Coordination Network-Red de Coordinación e Información
JATF	Joint Agency Task Force- Fuerza Operativa Conjunta
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
LIBE	Comisión de Interior, Justicia y Libertades Civiles del Parlamento Europeo

MASLEA	Maritime Alien Smuggling Law Enforcement Act- Ley de Tráfico de Extranjeros por Mar
MDA	Maritime Domain Awareness-Conocimiento del medio marítimo
MEBOCC	Mediterranean Border Cooperation Centre- Centro de Cooperación de Fronteras Mediterráneo
MENA	Menores no acompañados
MOTR	Maritime Operational Threat Response- Respuesta Operacional en el ámbito marítimo a las amenazas
MOU	Memorandum of Understanding-Memorando de Entendimiento
NCC-España	National Coordination Center-Centro de Coordinación Nacional (España)
NCd	Nuovo Centro destra-Nuevo Centroderecha
NSC	National Security Council-Consejo de Seguridad Nacional
NSC/PCCs	Policy Coordination Committees National Security-Comités de seguridad nacional para coordinación de políticas
HSC/PCCs	Comités de seguridad interior para coordinación de políticas Policy Coordination Committees Homeland Security
OMI	Organizacion Marítima Internacional
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PAFITES	Patrullas Fiscales Territoriales
Pdl	Popolo della Libertá-Pueblo de la Libertad
PMI	Política Marítima Integrada de la UE
PEIA	Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PEV	Política Europea de vecindad
PNA	Programa Nacional de Asilo
RABIT	Rapid Border Intervention Teams-Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras
RCA	Regional Cooperation Arrangements-Acuerdos de Cooperación Regional
REV	Red Europea de Vigilancia

SAR	Search and Rescue - Salvamento y búsqueda marítimos
SASEMAR	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima
SATM	Sistema de Análisis del Tráfico Marítimo Mediterráneo
SEAE	Servicio de Acción Exterior de la UE
SIA	Sistema Informativo Anti-immigrazione-Sistema Integrado para el control de la inmigración clandestina por mar
SIRDEE	Sistema de radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado
SIVE	Sistema Integral de Vigilancia Exterior
SMSI	Sistema de Monitoreo y de Estadísticas sobre inmigración
SOLAS	Safety of Life at Sea- Convenio internacional para la protección de la vida humana en el mar
SPRAR	Servicio de protección de solicitantes de asilo y refugiados
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFM	Task Force Mediterranean-Fuerza Operativa para el Mediterráneo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TPV,s	Temporal Protection Visum-Visados de Protección Temporal
TSA	Transportation Security Administration-Administración para la seguridad del transporte
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UAV	Unmanned Air Vehicles-Aeronaves no tripuladas
UCER	Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones
UCRIF	Unidad para Combatir las Redes de Inmigración y Falsificación de documentos
USCG	United States Coast Guard-Guarda Costas de los Estados Unidos
VIS	Visa Information System-Sistema de Información de Visados
VTRM-C	Red de Control de Tráfico Marítimo-C

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN

I.1. MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO DE ESTA TESIS	
DOCTORAL	1
I.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	2
I.2.1. El control de la inmigración ilegal en las fronteras marítimas en el contexto jurídico y político de la gestión de la inmigración irregular en la unión europea y su aplicación a los casos de España e Italia y a los de Australia y EE.UU. en perspectiva comparada.....	2
I.2.2. Aportaciones del presente trabajo al conocimiento teórico sobre el objeto de estudio.	6
I.3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	7
I.3.1. La posible anomalía	7
I.3.2. El problema de la investigación, el marco conceptual establecido y la consiguiente delimitación de sus componentes.....	8
I.3.3. Finalidad básica del análisis.....	10
I.3.4. Objetivos de la investigación.....	11
I.3.5. Técnicas de investigación y unidades de observación.....	12
I.3.6. Esquema general del trabajo y partes que lo componen	13

PARTE PRIMERA: EL MARCO TEÓRICO POLÍTICO DE LAS FRONTERAS Y DE LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

CAPÍTULO 1: LA GESTIÓN POLÍTICA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

1.1. MOVILIDAD HUMANA Y MIGRACIONES INTERNACIONALES	19
1.2. LA RESPUESTA POLÍTICA DE LOS ESTADOS AL CONTROL MIGRATORIO	21
1.3. EL MARCO TEÓRICO POLÍTICO MIGRATORIO EN LA UNIÓN EUROPEA.....	39

1.3.1. La Unión Europea y la gestión de las fronteras.....	39
1.3.2. La política migratoria en la Unión Europea.....	51
1.3.3. La “securitización” de la política migratoria	70
1.3.4. Las estrategias de seguridad en el marco de la inmigración irregular	73
1.3.4.1. Las estrategias de seguridad y el crimen organizado	73
1.3.4.2. La inmigración irregular en el marco de las Estrategias de Seguridad Marítima.....	77
1.4. ¿POR QUÉ FALLAN LAS POLÍTICAS DE CONTROL MIGRATORIO?	80
 CAPÍTULO 2: LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y SUS FRONTERAS	
2.1. LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS EN LA TEORÍA POLÍTICA.....	90
2.2. LOS ESTUDIOS SOBRE FRONTERAS EN LA ACTUALIDAD.....	104
2.3. LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, EL TERRITORIO Y SUS FRONTERAS EN EL CAMINO HACIA LA GLOBALIZACIÓN	110
2.4. FRONTERAS, FLUJOS MIGRATORIOS Y LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS	119
 CAPÍTULO 3: ÉTICA DE LAS MIGRACIONES	
3.1 EL DEBATE SOBRE LA ÉTICA DE LAS FRONTERAS	128
3.1.1 Estatismo y Comunitarismo frente a los principios liberales	134
3.1.1.1 Soberanía estatal y ética de las migraciones.....	136
3.1.1.2 ¿La analogía con el feudalismo?	141
3.1.2 El principio de la Justicia global y el argumento de las fronteras abiertas	143
3.1.2.1 El debate sobre el Derecho a la libre circulación de las personas	153
3.1.2.2 El debate sobre el Derecho a la Justicia Social y el sistema de fronteras abiertas.....	167
3.1.2.3 Crítica al modelo de fronteras abiertas	173
3.1.2.4 El debate sobre el Derecho de los Estados a controlar sus fronteras	184

3.1.3 Identidad nacional y restricciones migratorias	189
3.1.4 La ética de las migraciones y la religión.....	194

PARTE SEGUNDA: DESCRIPCIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DEL FENÓMENO MIGRATORIO IRREGULAR POR MAR HACIA ESPAÑA E ITALIA EN EL PERIODO 2003-2014

CAPÍTULO 4: LA DINÁMICA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA DESDE ÁFRICA AL SUR DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. ASPECTOS GENERALES DE LAS RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES DE ENTRADA EN LA UE	200
4.1.1. Las grandes rutas migratorias en la UE.....	200
4.1.2. Características de las rutas migratorias.....	202
4.2. LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES POR MAR HACIA ESPAÑA	204
4.2.1. Las rutas migratorias ilegales por mar desde África.....	204
4.2.2. Características de las rutas migratorias en el escenario atlántico.....	207
4.2.2.1. Evolución de las rutas marítimas	208
4.2.2.2. Las rutas migratorias africanas por tierra.....	209
4.2.3. El negocio de la inmigración ilegal: modus operandi de las redes organizadoras.....	212
4.2.3.1. El perfil del inmigrante ilegal en las rutas atlánticas	212
4.2.3.2. Los medios empleados en las rutas atlánticas y mediterráneas hacia España	213
4.2.3.3. El negocio de la inmigración ilegal por mar en las rutas atlánticas.....	216
4.3. LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES POR MAR HACIA ITALIA	219
4.3.1. Antecedentes de las rutas migratorias marítimas hacia Italia	219
4.3.2. Las rutas marítimas ilegales por el Canal de Sicilia	221
4.3.2.1. Arquitectura de las rutas	221

4.3.2.2. El negocio de la inmigración ilegal por mar en las rutas del Canal de Sicilia	223
4.3.3. Las rutas marítimas ilegales hacia Italia desde Grecia, Turquía y Egipto	224
4.3.4. La conexión de las rutas migratorias ilegales marítimas con las rutas por tierra en el Mediterráneo Oriental	228
4.3.5. Las rutas marítimas ilegales hacia Italia desde Malta	230
 CAPÍTULO 5: EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA HACIA ESPAÑA E ITALIA EN EL PERIODO 2003-2014	
5.1. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES POR MAR A ESPAÑA	234
5.1.1. Aspectos generales de los flujos migratorios por mar a España en el periodo 2003-2014	234
5.1.2. El escenario atlántico: las rutas hacia las Islas Canarias	239
5.1.3. Evolución de las interceptaciones de inmigrantes irregulares en aguas territoriales de países africanos ribereños: especial referencia a la “crisis de los cayucos” 2005-2006.....	243
5.1.4. El escenario mediterráneo occidental: las rutas hacia Andalucía, Ceuta, Melilla y Levante/Baleares.....	247
5.1.5. Nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a España mediante embarcaciones	254
5.1.5.1. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en las rutas atlánticas-Islas Canarias	255
5.1.5.2. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en las rutas del Mediterráneo Occidental	256
5.1.5.3. Comparación de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en los escenarios Atlántico y Mediterráneo Occidental	257
5.2. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ILEGALES POR MAR A ITALIA	260
5.2.1. Aspectos generales de los flujos migratorios por mar a Italia en el periodo 2003-2014	260
5.2.2. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a Italia mediante embarcaciones.....	263
5.3. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES POR MAR A ESPAÑA E ITALIA.....	266

**PARTE TERCERA: “LA RESPUESTA POLÍTICA DE LOS ESTADOS AL
FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR: PRINCIPALES
MEDIDAS DE CONTROL ADOPTADAS EN ESPAÑA E ITALIA EN EL
CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UE”**

**CAPÍTULO 6: LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL
CONTEXTO DEL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES**

6.1. EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA: los primeros pasos	269
6.2. DE LA COOPERACIÓN FRONTERIZA AL CONCEPTO DE GESTIÓN COMÚN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES de la ue	273
6.2.1. Plan para la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea	273
6.2.2. Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión	275
6.3. EL PRIMER IMPULSO ESPAÑOL: DEL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA AL PROGRAMA DE LA HAYA	276
6.4. LA ESTRATEGIA EUROPEA INTEGRAL DEL CONTROL DE FRONTERAS TRAS LA PRESIÓN MIGRATORIA EN LA FRONTERA SUR DE LA UE EN 2005	279
6.5. EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO y el Programa de Estocolmo	288
6.6. EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE FRONTERAS EXTERIORES EN LA UE: DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO AL SISTEMA EUROSUR	308
6.7. LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS MERIDIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA	315
6.7.1. El control de la inmigración irregular en la frontera marítima sur de la UE	315
6.7.2. La vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones de la Agencia FRONTEX de acuerdo con lo establecido en el código de fronteras Schengen	326
6.7.2.1. El modelo de Mando y Control europeo en las operaciones de vigilancia y control en las fronteras exteriores marítimas de la UE.	330

6.7.3 La política de la UE en la gestión de los flujos migratorios masivos hacia Italia en la primavera de 2011: El futuro de Schengen.....	334
6.7.4 La respuesta de la UE a la crisis migratoria en Italia en el otoño de 2013: la crisis de Lampedusa ...	340
6.7.4.1. La respuesta de la Comisión: la Task Force Mediterráneo (TFM).....	341
6.7.4.2. La gestión de la crisis migratoria en el marco de la PCSD	352
6.7.4.3. Las Instituciones europeas en la gestión de la crisis migratoria de 2013	358
6.7.4.4. El impulso de la UE a la elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima	364
6.7.5. EUROSUR y el restablecimiento temporal del control fronterizo interior: Las dos actuaciones normativas claves de la UE en 2013	375
6.7.5.1. EUROSUR: Un paso adelante en la gestión integral de las fronteras exteriores en el marco de la lucha contra la inmigración ilegal vía marítima	376
6.7.5.2. El restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores	384
6.7.4 La respuesta política de la UE a los flujos migratorios masivos hacia Italia durante 2014: La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE como solución a la gestión de las operaciones de control en las fronteras marítimas	389

CAPÍTULO 7: LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA E ITALIA EN EL CONTEXTO DEL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA

7.1. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA Y EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES.....	396
7.1.1. Aspectos generales de la política de control de los flujos migratorios en España	396
7.1.2. La política migratoria en España en el periodo 2000-2004	405
7.1.3. La política migratoria en España en el periodo 2004-2007	410
7.1.4. La política migratoria en España en el periodo 2008-2011	416
7.1.4.1 Control migratorio y control de las fronteras	420
7.1.4.2. La lucha contra la inmigración irregular	425

7.1.4.3. Las Relaciones Exteriores en el marco del Enfoque Global de la Migración	427
7.1.5. La política migratoria en España en el periodo 2012-2014	431
7.1.5.1 La posición española en el Consejo JAI 8 de octubre de 2013 en Luxemburgo sobre la Task Force Mediterráneo y los sucesos de Lampedusa	435
7.1.5.2. La Estrategia de Seguridad Nacional en España 2013 y la inmigración ilegal por mar	436
7.1.5.3. La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y la inmigración ilegal por mar.....	438
7.2. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA EN RELACIÓN AL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR VÍA MARÍTIMA.....	447
7.2.1 El denominado “modelo español” de control de la inmigración irregular por mar.....	448
7.2.2. Principales medidas adoptadas en el ámbito ejecutivo, institucional y organizativo	449
7.2.3. Principales medidas adoptadas en el ámbito de la cooperación internacional.....	454
7.2.4. Principales medidas adoptadas en el ámbito de las operaciones policiales de control marítimo	457
7.2.4.1. Implementación del Sistema integral de vigilancia exterior (SIVE) en las costas	457
7.2.4.2. Operaciones policiales conjuntas en el ámbito de la Unión Europea	460
7.2.4.3. Patrullas Conjuntas de control de los flujos migratorios irregulares	463
7.2.4.4. Centro de cooperación de Fronteras Marítimas y Agencia Europea de Fronteras	463
7.2.4.5. Los Centros de Vigilancia de Fronteras Marítimas.....	464
7.2.4.6. La cooperación policial internacional.....	466
7.2.4.7. El Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC).....	468
7.2.4.8. Los proyectos tecnológicos con participación de la Guardia Civil.....	471
7.2.4. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar.....	474
7.3. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ITALIA Y EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES.....	476

7.3.1 Aspectos generales de la política migratoria italiana desde los 90' hasta el Gobierno de Romano Prodi (2006-2008).....	476
7.3.2 La “securitización” de la política migratoria a partir de 2008: El “Paquete de Seguridad” del tercer Gobierno de Berlusconi (2008-2011).....	481
7.3.3. La crisis migratoria en el Mediterráneo en 2011 como consecuencia de la denominada “primavera árabe”.....	492
7.3.4. El Gobierno “técnico” de Mario Monti (2012- 28 de abril de 2013).....	497
7.3.5. El regreso del centro izquierda en coalición con el centro derecha italiano en el Gobierno de Enrico Letta (28 de abril de 2013- 21 de febrero de 2014)	498
7.3.6. Cambio de Primer Ministro de Italia: Turno para Matteo Renzi (desde 21 de febrero de 2014).....	501
7.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ITALIA CON TERCEROS PAÍSES.....	505
7.4.1. Las relaciones de Italia con Libia en el contexto migratorio.....	505
7.4.2. Los acuerdos de cooperación policial bilateral de Italia	513
7.4.3 Los acuerdos italianos en el contexto del Pacto europeo sobre inmigración y asilo	514
7.5. LA ESTRUCTURA DE MANDO Y CONTROL EN OPERACIONES CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL POR MAR.....	515
7.6. LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN EL ATLÁNTICO Y EL MEDITERRÁNEO EN EL PERIODO 2002-2014.....	523

PARTE CUARTA: “LA RESPUESTA JURÍDICA Y PENAL DE LOS ESTADOS AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR: PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA E ITALIA, EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE FRONTERAS DE LA UE”

CAPÍTULO 8: LA RESPUESTA JURÍDICA AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL POR MAR: EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE

8.1. EL CONCEPTO DE “FRONTERA MARÍTIMA”	533
8.1.1. Antecedentes	533

8.1.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar	534
8.1.3. El Código de Fronteras Schengen.....	535
8.2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO DEL MAR A LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL.....	539
8.2.1. La libertad de navegación y el derecho de paso inocente.....	540
8.2.2. La interceptación y el derecho de visita	541
8.2.3. La seguridad de la vida humana en la mar	543
8.2.3.1. El área SAR en el Mediterráneo Central y las controversias entre Italia y Malta	545
8.2.3.2. El área SAR en el Estrecho y las operaciones de rescate entre España y Marruecos.....	549
8.2.3.3. El área SAR en el Atlántico y las operaciones de rescate entre España y Mauritania	550
8.2.3.4. Operaciones de interceptación y control versus Operaciones de búsqueda y salvamento	555
8.2.3.5. El desembarco de los inmigrantes rescatados en un “lugar seguro”	556
8.3. EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN (<i>NON REFOULEMENT</i>) Y EL CONTROL DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS.....	559
9.3.1. La frontera de Ceuta: los trágicos sucesos del 6 de febrero de 2014 en Ceuta.....	560
8.3.2. Italia y el control en el Mediterráneo Central	565
8.3.2.1. El marco normativo de la intervención italiana en aguas internacionales	565
8.3.2.2 el caso de <i>HIRSI JAMAA</i> y otros contra Italia de 23 de febrero de 2012	566
8.3.3. La singularidad de los peñones de soberanía española: La crisis migratoria en la Isla de Tierra y el archipiélago de Alhucemas en 2012	572
8.4. EL MARCO LEGAL DE LA participación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) EN LA COORDINACIÓN DE OPERACIONES DE CONTROL DE LA INMIGRACIÓN EN LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES DE LA UE	576
8.4.1. El marco normativo regulatorio	576
8.4.2. Las limitaciones del mandato de FRONTEX y su marco jurídico	580

8.4.3 La aplicación de normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones coordinadas por FRONTEX	587
8.4.3.1. Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX.....	587
8.4.3.2. El Reglamento (UE) nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX.....	590
8.4.4. FRONTEX y los Derechos Humanos	595
8.5. UN CASO ESPECIAL: LOS BUQUES DEDICADOS A LA INMIGRACIÓN MASIVA DENOMINADOS “BUQUES NEGREROS”	597
8.6. LA INTERVENCIÓN POLICIAL EN ALTA MAR EN ESPAÑA	603
 CAPÍTULO 9: LA RESPUESTA PENAL DE ESPAÑA E ITALIA AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR	
9.1. CONSIDERACIONES AL CONCEPTO DE TRÁFICO ILÍCITO DE PERSONAS EN ESPAÑA	610
9.1.1. Las conductas punibles hasta la reforma del 1 de Julio de 2015	610
9.1.2. La entrada clandestina en territorio español hasta la reforma de 1 de Julio de 2015.....	613
9.2. LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES CLANDESTINAS DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL HASTA LA REFORMA DE 1 DE JULIO DE 2015.....	615
9.2.1. Aplicación del artículo 318 bis del código penal a los supuestos de inmigración ilegal vía marítima antes de la reforma de 20 de noviembre de 2007	617
9.2.2. El apartado tercero del 318 bis: subtipo que agravaba la pena.....	618
9.2.3. Aplicación específica del 318 bis en los casos de detención de patrones de las embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal vía marítima hacia Canarias antes de la reforma de 20 de noviembre de 2007	622
9.2.3.1. Interceptación de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal en el Mar Territorial	622

9.2.3.2. Interceptación de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal en alta mar	625
9.2.4. El punto de inflexión: la reforma del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2007	631
9.2.5. La entrada en vigor de la Ley de Justicia Universal en 2014	633
9.3 LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES CLANDESTINAS DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN LA LEY ORGÁNICA 1/2015, DE 30 DE MARZO, POR LA QUE SE MODIFICA ENTRE OTROS ARTÍCULOS EL 318 BIS DE LA LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL.....	635
9.3.1. Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros: el artículo 318 bis tras la reforma del Código Penal con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.....	635
9.4. EL DELITO DE FAVORECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA EN ITALIA	639
9.4.1 El delito de favorecimiento de la inmigración clandestina en Italia	639
9.4.2. Aplicación de la jurisdicción internacional por los Tribunales italianos.....	643
<u>PARTE QUINTA: “OTRAS RESPUESTAS AL FENÓMENO MIGRATORIO ILEGAL POR MAR: LOS CASOS DE LOS EE.UU. Y AUSTRALIA”</u>	
CAPÍTULO 10: LA RESPUESTA POLÍTICA, JURÍDICA Y PENAL DE LOS EE.UU. Y AUSTRALIA	
10.1. EEUU Y SU POLÍTICA DE CONTROL MIGRATORIO ILEGAL POR MAR	648
10.1.1 Las cifras de la inmigración ilegal por mar en EEUU	648
10.1.2 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno demócrata de Bill Clinton desde 1995 hasta 2001	651
10.1.3 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno republicano de George W. Bush (20 de enero de 2001 a 20 de enero de 2009).....	654
10.1.4 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno demócrata de Barack Obama (20 de enero de 2009 hasta la actualidad)	660
10.1.5 La política de interceptación de los EEUU y la estructura actual de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar	662

10.1.5.1 La política de interceptación en el mar en los EEUU	662
10.1.5.2. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar	667
10.2. LA RESPUESTA JURÍDICA A LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EEUU.....	671
10.2.1 La respuesta penal al fenómeno migratorio ilegal por mar: el delito de contrabando de seres humanos (human smuggling) en el derecho norteamericano.....	671
10.3. AUSTRALIA Y SU POLÍTICA DE CONTROL MIGRATORIO ILEGAL POR MAR.....	675
10.3.1 Las cifras de la inmigración ilegal por mar en Australia.....	675
10.3.2 La política de control migratorio en la etapa de gobierno del partido liberal (1996 a 2007).....	678
10.3.2.1. El endurecimiento de las políticas de control migratorio en el mar en 2001: El caso del buque noruego MV TAMPA.....	681
10.3.3 La política de control migratorio en la etapa de gobierno del partido laborista (2007 a 2013)	684
10.3.4 El regreso de las políticas migratorias más restrictivas con el Gobierno de coalición liberal/nacional de Tony Abbott.....	684
10.3.5. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar	691
10.4. LA RESPUESTA JURÍDICA A LA INMIGRACIÓN IRREGULAR (“CONTRABANDO DE PERSONAS”) EN AUSTRALIA.....	696
10.4.1 El delito de inmigración irregular (“contrabando de personas”) en el Código Penal australiano....	696
10.4.2 El delito de contrabando de personas en la Ley sobre inmigración	697
CONCLUSIONES.....	700
BIBLIOGRAFÍA.....	727
ANEXOS.....	809

- Anexo I. Entrevistas
- Anexo II. Gráficos Elaborados
- Anexo III. Índice de Mapas y Fotografías

INTRODUCCIÓN

I.1. MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO DE ESTA TESIS DOCTORAL

Después del verano de 2006, tras la denominada “crisis de los cayucos”, el 9 de septiembre de 2006, el entonces General de División de la Guardia Civil, Excmo. Sr. D. Cándido Cardiel Ojer recibió la orden de la Vicepresidencia del Gobierno de España de desplazarse a Las Palmas de Gran Canaria para ejercer desde allí la coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y establecer normas para su actuación. El 10 de octubre se materializó su nombramiento como autoridad de coordinación en el Boletín Oficial del Estado¹. Acto seguido se produjo la designación de este doctorando para asistir a dicha autoridad de coordinación en la creación y puesta en funcionamiento del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) en Las Palmas de Gran Canaria.

El ejercicio diario de los cometidos profesionales de este doctorando en relación con la creación del CCRC, su implicación permanente en el trabajo de campo consistente en la puesta en marcha de los sistemas de recogida, análisis e intercambio de información de incidencias en la mar, de implementación de los protocolos de coordinación entre las diferentes administraciones y los diferentes ministerios, Organismos e Instituciones implicados, así como el seguimiento en el terreno de las operaciones de control aeromarítimo en territorio nacional y de las sucesivas operaciones HERA de FRONTEX en África, despertaron en él un profundo interés por este fenómeno complejo y poliédrico y por su estudio desde el punto de vista académico.

Posteriormente, ya como responsable del área de Asuntos Institucionales en la Secretaría de Cooperación Internacional de la Guardia Civil y mediante el frecuente trato tanto con los Oficiales de Enlace del Cuerpo desplegados en Europa, África y EE.UU. como con los representantes de los servicios de inteligencia y policiales extranjeros destacados en España, este doctorando ha tenido la oportunidad de seguir de cerca la evolución de las políticas de lucha contra la inmigración irregular por mar decididas a nivel de la Unión Europea y su nivel de implementación en los Estados objeto de este estudio.

¹ ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, BOE núm. 243 de 11 octubre 2006.

I.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

I.2.1. El control de la inmigración ilegal en las fronteras marítimas en el contexto jurídico y político de la gestión de la inmigración irregular en la unión europea y su aplicación a los casos de España e Italia y a los de Australia y EE.UU. en perspectiva comparada

El presente trabajo académico aborda la respuesta al fenómeno de la inmigración irregular por mar desde dos perspectivas principales. Por un lado, las políticas de control externo del fenómeno puestas en marcha por la Unión Europea y los gobiernos de Italia y España, en perspectiva comparada entre sí y respecto a otros posible modelos puestos en marcha en Australia y los Estados Unidos, y su aplicación concreta al ámbito marítimo; y por otro lado, la respuesta jurídica y penal de dichos estados como aplicación concreta de las políticas aplicadas. Todo ello desde un enfoque enmarcado fundamentalmente en el ámbito de los estudios de seguridad pública, aunque también en el de las políticas generales de control migratorio y de la ética de las migraciones.

En opinión de López Sala, la dimensión teórica de los estudios académicos sobre inmigración irregular y los mecanismos de control vinculados al ámbito de la seguridad ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años (LÓPEZ SALA 2010,75). Igualmente amplia es la literatura dedicada a estudiar el ámbito jurídico y político de la gestión migratoria irregular y las fronteras exteriores en la Unión Europea, su evolución y elementos que la caracterizan, así como dentro de las acciones de regulación, las medidas de control de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular son las que desde 2007 tienen más protagonismo (LÓPEZ SALA 2007).

Sin embargo, hay una escasa presencia en el ámbito de la investigación universitaria de estudios que aborden las diferencias entre los Estados en las prácticas de control en el contexto de las políticas de lucha contra la inmigración irregular en el ámbito marítimo, desde el punto de vista jurídico, penal y político, en el contexto de la seguridad. Sobre todo el control en las fronteras marítimas ha sido objeto de poca atención tanto en el ámbito de la UE como en estudios comparados con otros modelos de intervención de países fuera de la Unión Europea. Tampoco han sido objeto de estudios académicos el análisis de los problemas que se suscitan en la implementación de los controles en las fronteras marítimas y que tienen relación con el ejercicio de la soberanía

de los estados y con la protección de los Derechos Humanos o la garantía del respeto al principio de no devolución.

La elaboración de este trabajo ha supuesto en primer lugar hacer un planteamiento inicial sobre el estado actual de la cuestión migratoria irregular por mar mediante un análisis cuantitativo y cualitativo de los flujos migratorios en los escenarios marítimos Atlántico Occidental y Mediterráneo Occidental y Central.

En este sentido, y por lo que respecta a la cuantificación de la inmigración irregular son escasos los estudios científicos existentes y, en opinión de González Enríquez, poca la preocupación académica por ofrecer estimaciones sobre el número de inmigrantes que se encuentran en situación irregular en un territorio dado (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 27). De igual manera se puede decir del análisis científico sobre la dinámica de los flujos cualitativos en su vertiente cualitativa o desde el análisis de los mecanismos que influyen en la arquitectura de las rutas migratorias irregulares y los factores que influyen en su creación y desaparición.

Tomando como referencia la Base de Datos de Tesis Doctorales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España -TESEO-², se encuentra que únicamente existen 33 Tesis Doctorales en las que los términos “*inmigración irregular*” o “*inmigración ilegal*” estén presentes en el título o en el resumen de la Tesis. Estas Tesis se encuentran enmarcadas en diferentes ámbitos de la investigación científica que podrían agruparse, desde las diferentes perspectivas de estudio, en Tesis relacionadas con el ámbito del Derecho Internacional o Penal³; la perspectiva económica⁴, la sanitaria⁵, las ciencias de la

²Disponible como motor de búsqueda en <https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do;jsessionid=E653DD541EDED92566AD7CC0EADA2BB>.

³“*Problemas jurídicos internacionales de la inmigración irregular en España. Especial referencia a Canarias*” (2003), “*Dimensiones jurídicas del fenómeno migratorio desde la perspectiva de su repercusión en las Islas Canarias*” (2003), “*La Unión Europea y la inmigración irregular en el contexto del Derecho Internacional*” (2005), “*El tratamiento jurídico del trabajo de los extranjeros en España*” (2006), “*Sistema sancionador e inmigración. Especial consideración al delito de tráfico ilegal de personas*” (2008), “*Tratamiento jurídico penal de la inmigración en el Derecho Penal español*” (2011) “*Desplazamiento forzado y Derechos Humanos*” (2014), “*La situación jurídica de los inmigrantes irregulares en España*” (2014), “*La garantía jurisdiccional de los derechos de migrantes irregulares en América: el papel de la justicia constitucional y convencional*” (2015), “*Mecanismos del Derecho Internacional primado en relación con las mujeres extranjeras víctimas de violencia machista usuarias de los recursos integrales de acogida y protección*” (2015).

información⁶, y las ciencias políticas⁷. Sólo se han encontrado seis Tesis relacionadas directamente con aspectos del control migratorio en el ámbito de la seguridad como son: “*El Servicio de Guardacostas americano "U.S. Coast Guard" y sus competencias en España*” (1995); “*Flujos migratorios y delincuencia en España: teoría y evidencia*” (2003), “*Frontera e Inmigración: Una aproximación a su estudio en el Estrecho de Gibraltar (1991-2004)*” (2006); “*La reconceptualización de la seguridad en las políticas migratorias: la inmigración irregular en España*” (2010); “*La nueva esclavitud: el comercio de seres humanos versus el cruce ilegal de fronteras en la legislación española*” (2010); “*Violencia de género y mujeres inmigrantes*” (2013).

Pero si la lucha contra la inmigración irregular ha sido objeto de escasos estudios científicos en el ámbito de la seguridad, menos aún se puede decir si el estudio de este fenómeno se enmarca en el ámbito de los flujos migratorios irregulares por mar y nada si se aborda desde una perspectiva comparada con otros países o diferentes modelos organizativos.

De igual manera, en el ámbito de la filosofía política y la ética de las migraciones, el estudio de las migraciones internacionales desde el punto de vista del análisis de los derechos de entrada en un Estado ha sido el gran olvidado por los teóricos políticos y los investigadores académicos.

Relativa atención en otros ámbitos de la investigación

⁴“*Desarrollo económico e inmigración irregular: una visión comparada a partir de las dinámicas México-estados unidos de américa y Marruecos-España*” (2011), “*Natural resources, settler economies and economic development during the first globalization: land frontier expansion and institutional arrangements*” (2011), “*El tráfico de personas en el derecho penal*” (2005), “*Emprendimiento y migración: análisis del proceso y factores críticos*” (2014).

⁵“*Patología infecciosa en una cohorte de inmigrantes atendidos en una unidad de referencia en la Comunidad de Madrid*”(2001),“*Enfermedades infecciosas importadas por inmigrantes en Cataluña*”(2003), “*Enfermedades infecciosas e inmigración irregular en Gran Canaria*” (2007),“*Prevalencia y factores de riesgo de patología psiquiátrica en pacientes inmigrantes latinoamericanos de atención primaria en relación con la población autóctona*” (2007), “*La precariedad laboral en inmigrantes en España y su relación con la salud: una aproximación cualitativa*”(2009), “*Las mujeres inmigrantes y su respuesta psicológica en el puerperio inmediato. diferencias obstétricas y sociodemográficas*”(2012).

⁶“*Encuadres noticiosos e inmigración: del análisis de los contenidos al estudio de los efectos mediáticos*” (2007), “*Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*” (2008), “*Encuadres sobre inmigración reproducidos en youtube: una comparación transnacional*” (2015).

⁷ “*La tutela de los derechos políticos de los extranjeros en la Constitución italiana y en una visión comparada*” (2013), “*La inmigración de origen extranjero en Tenerife*” (1999).

Si bien desde el punto de vista de la investigación universitaria ha quedado demostrado el escaso interés que esta materia ha despertado entre los estudiosos, no se puede decir lo mismo cuando ampliamos el campo de observación a otros ámbitos de la investigación como el de la inmigración irregular en su sentido más general, especialmente el ámbito de la gestión de las fronteras y su relación con la seguridad y la defensa. Concretamente en el ámbito de la gestión de las fronteras ha sido objeto de una relativa mayor atención académica registrándose en la base de datos mencionada 133 Tesis Doctorales que tienen relación con ese campo.

En este sentido, destacan los estudios realizados en el seno de instituciones relacionadas con la seguridad y defensa por un lado⁸, y los desarrollados por determinados *Think Tanks*⁹. En estos círculos existen numerosos trabajos y estudios relacionados con la seguridad y defensa en el ámbito del análisis de políticas públicas migratorias, de la gestión de fronteras, y algunos concretamente dedicados a la gestión de la seguridad en las fronteras marítimas, así como los relacionados con las Estrategias de Seguridad que abordan cuestiones migratorias en el ámbito nacional e internacional. No obstante, cuando se pretende centrar la búsqueda y el análisis en torno al análisis de las políticas de control externo de los flujos migratorios en el ámbito marítimo, los resultados disminuyen considerablemente, limitándose a unos cuantos estudios desarrollados a partir de los últimos años.

Por otro lado, por lo que respecta a la investigación en el ámbito de la Guardia Civil, merece una pequeña referencia al trabajo desarrollado por el Centro de Análisis y Prospectiva (CAP)¹⁰. Este Centro, desde su creación en el año 1989, ha desarrollado una labor de nexo de unión entre el mundo académico y universitario y el propio de la Institución. Desde entonces, ha llevado a cabo numerosos trabajos de investigación caracterizados por haber sido abordados desde una perspectiva multidisciplinar, en la que la visión y experiencia de los profesionales del Cuerpo se complementa con el conocimiento y punto de vista de otros sectores de la sociedad, no sólo del estrictamente académico o

⁸Destacan los desarrollados por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), perteneciente al Ministerio de Defensa.

⁹ En especial el Real Instituto Elcano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>

¹⁰Creado mediante Orden General número 32, dada en Madrid el día 9 de diciembre de 1998, se le asigna como una de sus misiones el “*promover la participación de la Universidad y de otras Instituciones y organismos en las investigaciones y estudios que se realicen*”. Boletín Oficial del Cuerpo número 36.

universitario, sino también del jurídico, empresarial, diplomático o de la Administración en general.

No obstante, y siguiendo en la línea de lo expresado para los anteriores ámbitos de la investigación, el trabajo desarrollado por este Centro de Análisis y Perspectiva en torno al estudio de la Seguridad Nacional, sin dejar de ser importante, es sin embargo relativo. La investigación llevada a cabo por el Centro en esta materia se centra, principalmente, en la elaboración de Boletines o resúmenes sobre políticas generales que estén relacionadas con la seguridad y nuestras Estrategias de Seguridad (tanto la de Seguridad Nacional, como la de Seguridad Marítima o Cibernética entre otras), de las Estrategias de Seguridad de otros países, y a la recopilación de las escasas publicaciones de carácter nacional que existen sobre la materia.

I.2.2. Aportaciones del presente trabajo al conocimiento teórico sobre el objeto de estudio.

Este trabajo, que cabe incardinar claramente en el área del conocimiento vinculado a las Ciencias Políticas y de la Administración y el Derecho Internacional Público, pretende aportar una serie de aspectos de interés a la “teoría” obrante sobre la materia objeto de estudio. De esta manera, una vez analizado y considerado el estado de conocimiento existente en torno a la respuesta de los Estados al fenómeno de la inmigración irregular por mar, cabe señalar que se considera ésta como la primera ocasión en la que, desde un punto de vista de estudio universitario, se abordan los siguientes aspectos:

- Análisis cuantitativo y cualitativo de los flujos migratorios por mar en los escenarios Atlántico y Mediterráneo que permita dimensionar la estructura y dinámicas de los mismos en los Estados que reciben presiones migratorias.
- Análisis de la evolución de las políticas migratorias de la Unión Europea en el marco de la lucha contra las migraciones irregulares en su aplicación específica al ámbito marítimo.
- Análisis de la aplicación de las políticas específicas de lucha contra la inmigración irregular por mar implementadas en Italia y España en su propio contexto político y

en el de las políticas migratorias de la Unión Europea así como con otros países como Australia y Estados Unidos de América.

- Análisis de la evolución de la respuesta jurídica y penal al fenómeno migratorio irregular por mar en España, Italia, Australia y los Estados Unidos de América a través del estudio de las normas legales aplicadas y las sentencias judiciales de los respectivos tribunales.
- Análisis de los sistemas de gestión de crisis en el mar y los modelos de respuesta operativa en el control de las fronteras marítimas de España, Italia, Australia y los Estados Unidos de América con especial referencia a la respuesta proporcionada por ellos en los casos de crisis migratorias en el mar.
- Análisis de las deficiencias y problemas observados en la práctica operativa y normativa durante la implementación de las medidas de control en las fronteras marítimas.

I.3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la posible anomalía detectada hasta su traslación a la generalización conceptual con objeto de aplicar las herramientas de la investigación, hasta las técnicas de investigación aplicadas, pasando por los objetivos de estudio, en este apartado se establecen los hitos metodológicos que conforman el trabajo y la descripción general del mismo.

I.3.1. La posible anomalía

La principal vía de entrada de inmigrantes a la UE es a través de los aeropuertos internacionales con documentos de viaje válidos, quedando estas personas en situación irregular cuando caduca la validez de dicha documentación, lo que se conoce por “*overstayers*” que en 2014 aumentó respecto a 2013 en un 28% (FRONTEX 2015,12). Por lo que respecta a las entradas ilegales por puntos no habilitados, estas se incrementaron en 2014 respecto al año anterior en un 164%, aunque el mayor incremento lo experimentaron en ese mismo periodo las entradas clandestinas por puntos habilitados en un 410%.

La inmigración irregular vía marítima es un fenómeno estructural en el que de media solo 40.000 inmigrantes han entrado en la UE en el periodo 1998-2013, en comparación con el millón y medio de inmigrantes que lo hacen cada año de manera regular.

Es por ello que la importancia de este fenómeno irregular, de las fronteras marítimas, y la adopción de medidas para controlarlo solo ha cobrado protagonismo en estos últimos 10 años, en la UE y los Estados Miembros que sufren las presiones migratorias por mar, y a partir del momento en que se han sucedido crisis migratorias en el mar que han provocado la incorporación a las agendas políticas la lucha contra la inmigración irregular por mar presionados por las dinámicas electorales, las denuncias de las ONG, y la opinión pública.

Sin embargo, la importancia de este fenómeno reside en otros factores de tipo cualitativo. El primero de ellos es que se trata de un fenómeno que supone en muchos casos situaciones de emergencia humanitaria convirtiéndose en auténticas tragedias confirmadas por el hecho de que aproximadamente 30 de cada 1000 personas mueran en las rutas marítimas, convirtiendo esta modalidad migratoria en una de las más peligrosas, y por lo tanto situándola como un fenómeno de enorme trascendencia humanitaria y política (DE BRUYCKER et ál. 2013,4). El segundo por razones de seguridad ya que, por un lado, estos fenómenos aparecen vinculados en mayor o menor medida a redes del crimen organizado y por otro, la permeabilidad de las fronteras marítimas, especialmente difíciles de controlar mediante el empleo de numerosos recursos humanos y materiales, enfrenta a los Estados a un conjunto amplio de riesgos y amenazas derivadas de la entrada irregular de personas que no han sido ni controladas ni identificadas. Por último, los Estados se enfrentan también en este específico ámbito marítimo al reto de aplicar el Derecho del Mar que no ha sido previsto para el control migratorio a la vez que controlan sus fronteras y respetan los derechos humanos de los inmigrantes muchos de ellos necesitados de protección internacional.

I.3.2. El problema de la investigación, el marco conceptual establecido y la consiguiente delimitación de sus componentes

A la hora de abordar los Estados el problema de gestionar sus fronteras y controlar los flujos migratorios irregulares, especialmente en el caso de los Estados Miembros del Sur de la UE, se ha producido con carácter general cierta convergencia de las medidas adoptadas en todos ellos. Sin embargo, en un ámbito tan específico como el marítimo cabe preguntarse

si los Estados que sufren presión migratoria irregular en sus fronteras marítimas y desean controlar estos flujos migratorios aplican el mismo enfoque traducido en las mismas medidas operativas, legales y penales o si por el contrario es posible establecer diferencias conceptuales y prácticas en sus enfoques en los diferentes ámbitos de su respuesta a la amenaza y a los problemas políticos y legales específicos que surgen de la práctica del control en el mar.

De esta pregunta se deriva el marco conceptual que va a delimitar los elementos fundamentales que van a ser objeto del siguiente estudio:

- El marco de referencia conceptual de la ética de las migraciones o la ética de las fronteras.
- El marco de referencia conceptual de la gestión de los flujos migratorios en las fronteras y la soberanía de los Estados.
- El marco de referencia conceptual, normativo y penal de la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular y que ha servido o debería haberlo hecho para inspirar las medidas políticas, legales, operativas y penales adoptadas por España e Italia a la hora de afrontar el control de los flujos migratorios irregulares por mar.
- El marco político, operativo, normativo y penal de España delimitado en el tiempo por las diferentes legislaturas que ha habido desde 2000-2014 en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular y más concretamente en el mar.
- El marco político, operativo, normativo y penal de Italia delimitado en el tiempo por las diferentes legislaturas que ha habido desde 2006-2014 en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular y más concretamente en el mar.
- El marco político, operativo, normativo y penal de los EE.UU. delimitado en el tiempo por las diferentes legislaturas que ha habido desde 1995-2014 en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular por mar.
- El marco político, operativo, normativo y penal de Australia delimitado en el tiempo por las diferentes legislaturas que ha habido desde 1996-2014 en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular por mar.
- Completando los límites de este marco, el fenómeno migratorio irregular por mar estudiado desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo comprende las rutas

migratorias desde África hacia Italia y España con entrada por puntos no habilitados y su límite temporal comprende el periodo 2003-2014.

I.3.3. Finalidad básica del análisis

Esta tesis no pretende ser más que una aportación al conocimiento en el ámbito de los estudios de seguridad, en el contexto del Programa de Doctorado sobre Paz y Seguridad Internacional.

En consecuencia, la primera pretensión del presente trabajo es realizar un análisis sincrónico, diacrónico y comparativo de las respuestas política, jurídica y penal en su vertiente más operativa o desde la óptica de las prácticas del control que, fundamentalmente en el contexto de la seguridad fronteriza, los gobiernos de España, y de manera más sucinta Italia, han dado a los flujos migratorios irregulares por mar fundamentalmente desde África, en el marco más amplio de la propia respuesta que la Unión Europea ha dado a este fenómeno en el periodo 2003-2014, que permita determinar las diferencias y similitudes entre ellos así como los problemas encontrados.

Además, y al objeto de completar la visión de estas respuestas en aspectos muy concretos que afectan a los entornos de seguridad y de aplicación del Derecho, se ha procedido a analizar los aspectos básicos que integran las respuestas política, jurídica, penal y policial del control migratorio irregular por mar en los casos de los Estados Unidos de América y Australia por tratarse de dos países de tradiciones culturales y modelos políticos muy diferentes al de los países mediterráneos.

Por otra parte, teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno migratorio irregular vía marítima que puede calificarse de polimórfico, y no perdiendo de vista el marco académico en el que este estudio se realiza, la segunda pretensión del trabajo ha sido realizar dicho análisis de la respuesta al fenómeno desde una perspectiva fundamentalmente enfocada a los aspectos de la seguridad y sobre los procesos y actividades de control externo de las fronteras marítimas. De esta manera se ha obviado o solo se han mencionado, sin entrar en detalle, otros aspectos del control migratorio como son las investigaciones sobre redes criminales, el control en los puntos habilitados de los puertos, y las prácticas posteriores a la llegada a tierra de los inmigrantes interceptados como los procesos de detención, internamiento y repatriación.

I.3.4. Objetivos de la investigación

Básicamente, el presente estudio pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes en relación al objeto de estudio delimitado:

- ¿Cómo se han caracterizado las políticas de control migratorio en el mar en el marco teórico de la ética de las migraciones?
- ¿Cuál ha sido desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa la evolución del fenómeno migratorio irregular mediante embarcaciones en los escenarios atlántico y mediterráneo occidental y central?
- ¿Cuál ha sido la evolución de las políticas migratorias de control en el mar y de las medidas prácticas puestas en marcha por la Unión Europea, España, Italia, Australia y Estados Unidos en cada uno de los contextos políticos nacionales?
- ¿Qué problemas se han encontrado en la aplicación de las políticas migratorias y de las medidas prácticas y legales de control en el mar puestas en marcha por la Unión Europea, España, Italia, Australia y Estados Unidos?
- ¿Qué arquitectura tienen los sistemas de seguridad marítima para la gestión de crisis migratorias en España, Italia, Australia y Estados Unidos para la aplicación de las acciones de control de la inmigración irregular vía marítima?
- ¿Qué marco normativo regulador se ha proporcionado en España, Italia, Australia y Estados Unidos como herramienta para luchar contra la inmigración irregular por mar?
- ¿Qué marco jurídico penal se ha proporcionado en España, Italia, Australia y Estados Unidos como herramienta para luchar contra la inmigración irregular por mar?

I.3.5. Técnicas de investigación y unidades de observación

En la realización del presente trabajo se han utilizado las siguientes técnicas de investigación:

- En primer lugar, una parte muy importante de este trabajo ha consistido en el análisis documental acudiendo a fuentes documentales primarias, entre las que destacan más de un centenar de documentos de carácter oficial relacionados con cada uno de los temas tratados publicados por los partidos políticos, gobiernos, organismos, instituciones, y órganos judiciales de España, Italia, los Estados Unidos de América y Australia, así como de organismos e instituciones de la Unión Europea como la Comisión y el Consejo. Se han analizado y estudiado Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias, Reales Decretos, Diarios o Boletines Oficiales, Diarios de Sesiones de las Cámaras de los Parlamentos, Directivas nacionales, informes, programas políticos, sentencias judiciales, memorandos, compendios normativos y numerosa legislación emanada de los órganos de gobierno de la Unión Europea y de los países estudiados.
- En cuanto a las fuentes secundarias se destaca la revisión de la abundante literatura referenciada en la bibliografía sobre el contexto político general existente en el ámbito de las migraciones, el control de las fronteras y la ética de las migraciones, así como el análisis de una gran cantidad de estudios, ensayos de carácter técnico y trabajos académicos sobre los diferentes aspectos políticos y jurídicos contenidos en este trabajo.
- Una parte importante de este trabajo se ha realizado mediante la investigación sobre el terreno del doctorando durante el servicio que prestó como Jefe del Área de Planes y Organización del CCRC de Canarias (2006-2009), así como mediante numerosas visitas a despliegues operativos aeromarítimos y Centros de control de fronteras marítimas nacionales e internacionales en España, Senegal, Mauritania, Marruecos e Italia (2011-2015).

- Por último, y dado el enorme valor que siempre aporta en un estudio de este tipo la opinión de las personas directamente involucradas en aspectos concretos de los diferentes objetos de estudio en el presente trabajo, también se ha considerado conveniente integrar mediante entrevistas no estructuradas la aportación directa de los testimonios de profesionales vinculados al ámbito académico, periodístico y político e inmigrantes llegados a las Islas Canarias, así como miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado directamente vinculados con los diferentes aspectos del control de los flujos migratorios irregulares por mar en España, Italia y los Estados Unidos de América o destinados en puestos de trabajo nacionales e internacionales vinculados con la gestión de las políticas de control e intercambio de información sobre flujos migratorios como son oficiales de enlace en África, UE y Estados Unidos de América y oficiales de enlace extranjeros en España, miembros en Representaciones permanentes de España en el Exterior o altos cargos de Instituciones policiales con responsabilidades de mando y control sobre los dispositivos. También se han considerado los testimonios de profesionales de otros ámbitos como académicos, periodistas y políticos que en su momento tuvieron relación con el objeto de estudio.

I.3.6. Esquema general del trabajo y partes que lo componen

Al objeto de estructurar el presente trabajo teniendo muy en cuenta la búsqueda de las respuestas a los interrogantes anteriormente planteados, se ha pretendido seguir un esquema lo más sencillo pero completo posible, intentando seguir una línea secuencial y lógica a través de los diferentes Capítulos que articulan esta Tesis Doctoral. Como resultado, este trabajo se ha estructurado en cuatro partes con los contenidos que a continuación se relacionan:

- **Parte primera: El marco teórico político de las fronteras y de la gestión de los flujos migratorios.** Dedicada a estudiar el marco teórico político y ético existente sobre las fronteras y la gestión del fenómeno migratorio internacional. Esta parte está especialmente enfocada a los tres aspectos que se han considerado más importantes

para dar respuesta a parte de los objetivos establecidos, articulándose su contenido en tres capítulos:

- **Capítulo 1: “La gestión política de los flujos migratorios”**. Dedicado a situar el fenómeno migratorio en el contexto de la gestión política que los Estados hacen de los flujos migratorios y estudiar los aspectos más generales descritos en la literatura existente sobre la respuesta política de los Estados al fenómeno migratorio, con especial atención al marco teórico político migratorio en la Unión Europea, así como otros más concretos sobre el diseño de las estrategia de seguridad en el contexto de la lucha contra la inmigración irregular por mar. Finaliza el capítulo describiendo los principales aspectos por los que numerosos autores consideran que estas políticas migratorias no han obtenido los resultados deseados.
 - **Capítulo 2: “La soberanía de los Estados y sus fronteras”**. Dedicado a revisar la literatura sobre el concepto de frontera y cómo afecta la globalización al mismo y por lo tanto a la soberanía de los Estados, al control que ejercen en ellas y la repercusión que todo esto tiene en el ámbito de la seguridad pública.
 - **Capítulo 3: “Ética de las migraciones”**. Dedicado a contextualizar la gestión del fenómeno migratorio y las acciones de control que los Estados hacen sobre los flujos migratorios irregulares en el mar en el debate ético migratorio y las diferentes corrientes políticas existentes que abordan desde esta perspectiva el ejercicio de la soberanía de los Estados en el control de las fronteras, su adecuación al principio de Justicia global, o incluso analizan la posibilidad de una gestión migratoria por parte de los Estados en un mundo con fronteras abiertas.
- **Parte segunda: Descripción cualitativa y cuantitativa del fenómeno migratorio irregular por mar hacia España e Italia en el periodo 2003-2014**. Dedicada a comprender el fenómeno migratorio por mar en sus dos dimensiones principales: Desde la perspectiva cualitativa avanzar en el estudio de las rutas migratorias irregulares por mar en los escenarios Atlántico y Mediterráneo Occidental y Central, y desde la perspectiva cuantitativa estudiar el volumen de los flujos migratorios, sus

tendencias y las principales nacionalidades de los inmigrantes interceptados en los escenarios de estudio en el periodo 2003-2014. Esta parte consta de dos capítulos:

- **Capítulo 4: “La dinámica de los flujos migratorios irregulares vía marítima desde África al sur de la unión europea”**. Dedicado a estudiar los aspectos generales de las rutas migratorias de inmigración irregular por mar de entrada en la UE, así como las rutas principales hacia España e Italia, sus características, su conexión con las rutas terrestres, evolución en el tiempo y su arquitectura en los escenarios marítimos atlántico y mediterráneo.
 - **Capítulo 5: “Evolución de los flujos migratorios irregulares vía marítima hacia España e Italia en el periodo 2003-2014”**. Dedicado a estudiar los aspectos cuantitativos más importantes del fenómeno como la evolución del número de inmigrantes irregulares interceptados en los escenarios, del número de embarcaciones interceptadas en cada ruta de los escenarios marítimos, así como de las principales nacionalidades encontradas en los mismos.
- **Parte tercera: “La respuesta política de los Estados al fenómeno de la inmigración irregular por mar: principales medidas de control adoptadas en España e Italia en el contexto de las políticas migratorias de la UE”**. Dedicada a estudiar la respuesta que España e Italia han dado al fenómeno de la inmigración irregular en general y en el ámbito marítimo en particular, en su contexto político nacional específico y en el de la política migratoria de la UE en el periodo 2000-2014.
- **Capítulo 6: “La política migratoria en la Unión Europea en el contexto del control de los flujos migratorios irregulares”**. Dedicado a analizar la evolución de la respuesta al control migratorio y la gestión de las fronteras marítimas exteriores de la UE desde la cooperación transfronteriza al sistema integrado de gestión de fronteras, EUROSUR y FRONTEX. Se hace especial mención a la gestión de las crisis migratorias en las fronteras marítimas del sur de la UE en 2011 y 2013.

- **Capítulo 7: “La política migratoria en España e Italia en el contexto del control de los flujos migratorios irregulares vía marítima”.** Dedicado a analizar los aspectos generales de la política migratoria de España e Italia en las diferentes legislaturas que se han sucedido desde 2000-2014 y 2006-2014 respectivamente así como las principales medidas adoptadas en el ámbito del control migratorio irregular en general y muy especialmente las que han tenido impacto en la gestión de las fronteras marítimas. Para ello se ha analizado las crisis migratorias más importantes que han tenido lugar en los escenarios Atlántico Sur y Mediterráneo Central y la respuesta política y legal que Italia y España han proporcionado. Se estudia la arquitectura de los sistemas de seguridad marítima de Italia y España para la gestión de situaciones de crisis migratorias.

- **Parte Cuarta: “La respuesta jurídica y penal de los Estados al fenómeno de la inmigración irregular por mar: Principales medidas adoptadas en España e Italia, en el contexto de las políticas de gestión de fronteras de la UE”.** Dedicada a repasar el marco legal de actuación de los medios de control aeromarítimos y los conceptos jurídicos más importantes contenidos en el Derecho Internacional aplicable a las operaciones así como los aspectos del Derecho penal más importantes de los países estudiados.
 - **Capítulo 8: “La respuesta jurídica al fenómeno de la inmigración ilegal por mar: El control de las fronteras exteriores de la UE”.** Dedicado a estudiar los aspectos más importantes contemplados en el Derecho del Mar como el derecho de visita, las interceptaciones, la seguridad de la vida humana en el mar, así como determinados problemas derivados de la responsabilidad de los países sobre las áreas SAR u otros relativos a la soberanía de determinados territorios o la aplicación del principio de no devolución. También se abordan las normas de procedimiento para las operaciones de Frontex y las deficiencias observadas como herramienta de la UE.

 - **Capítulo 9: “La respuesta penal de España e Italia al fenómeno de la inmigración irregular por mar”.** Dedicado al estudio de la tipificación del delito de tráfico ilegal de inmigrantes en Italia y España así como un análisis

de los enfoques nacionales sobre la competencia extraterritorial de los tribunales de justicia en los casos de interceptación en alta mar.

- **Parte Quinta: “Otras respuestas al fenómeno migratorio ilegal por mar: Los casos de los EE.UU. y Australia”**
 - **Capítulo 10: “La respuesta política, jurídica y penal de los EE.UU. y Australia”.** Dedicado al estudio de las medidas políticas definidas por los diferentes gobiernos nacionales en relación con aspectos clave del control como la interceptación de inmigrantes en el mar y la aplicación del derecho de no devolución, del derecho penal o la competencia extraterritorial de los tribunales de justicia en la detención de patrones de embarcación. Se incluye un estudio de los sistemas de seguridad marítima existentes para la gestión de crisis migratorias.
- **Conclusiones**

PARTE PRIMERA

**EL MARCO TEÓRICO POLÍTICO DE LAS FRONTERAS Y DE LA GESTIÓN DE
LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

CAPITULO 1

LA GESTIÓN POLÍTICA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

“The diagram of the firewall captures in a provisional and heuristic manner the moment when bordering and the governance of territory enter into new relationships; when borders no longer coincide neatly with state frontiers; and when border control becomes a highly dynamic process, a site of struggle over the forms, means and terms of international mobility”

William Walters (2006)

1.1. MOVILIDAD HUMANA Y MIGRACIONES INTERNACIONALES

En opinión de Díaz, para poder determinar políticas migratorias es necesario analizar el fenómeno migratorio desde perspectivas económicas, sociales, políticas y demográficas de las sociedades de origen y acogida, aunque la primera dificultad encontrada sea que no existe una sola teoría de las migraciones internacionales sino un conjunto de teorías como la económica, la aproximación histórica o la de los sistemas de migraciones, y concepciones metodológicas aisladas que tratan de abordar la realidad migratoria desde diferentes perspectivas (DÍAZ 2007, 158-159). Las migraciones internacionales son procesos históricos que se han convertido en un fenómeno global como consecuencia de los rápidos procesos de cambio económico, político, sociocultural y medioambiental, así como los rápidos crecimientos de población, la existencia de Estados fallidos o de guerras y conflictos que está experimentando el mundo, y que ha tenido como consecuencia más directa un cambio en los últimos cinco siglos en las características de los flujos migratorios en su composición y diversificación de los destinos.

En la teoría política migratoria se da una paradoja fundamental relacionada con la movilidad humana. Las migraciones, fenómeno creciente e imparable, suponen una oportunidad para las personas que las emprenden de mejorar su vida y de alguna manera la de sus países de origen, y por otro lado es una respuesta a los problemas demográficos de los países industrializados, aunque sin embargo el “régimen migratorio global” actualmente existente y profundamente ligado al concepto de soberanía nacional e identidad de los Estados, tiende a impedir la entrada de mano de obra inmigrante (FANJUL 2010, 1).

No es posible determinar con exactitud el número de personas que emigra en el mundo fundamentalmente por dos razones: las diferentes metodologías y fuentes empleadas

por los Estados a la hora de registrar los flujos migratorios, y la existencia de la inmigración ilegal (SEGLOW 2005, 317). Si tomamos como referencia los datos estimados que aportan las Naciones Unidas¹¹, el número de inmigrantes internacionales en el mundo en 2013 ascendió a 232 millones, suponiendo un 3,2% de la población mundial. Este resultado supone a su vez un incremento del 50 % desde 1990, situándose la mayor parte de este crecimiento migratorio en el periodo 2000-2010, en el que el crecimiento anual fue de unos 4,6 millones. Desde 2010, la tasa de crecimiento se ha ralentizado pasando del 2,3% anual al 1,6%, si bien en el caso de las migraciones africanas ha crecido pasando del 0% en la última década de los 90' al 2,8% en el periodo de 2010 a 2013. Por el contrario Europa ha disminuido la tasa anual de crecimiento migratorio del 2,1% en el periodo de 2000-2010 al 1,5% en el periodo 2010-2013.

Aun así, Europa se ha convertido junto con Asia en el continente que más inmigrantes ha recibido en 2013 (73 millones), de los que 38 millones han sido de origen europeo, seguidos de los asiáticos con 18,7 millones y de los africanos con 8,7 millones. De los cinco mayores corredores migratorios definidos por las Naciones Unidas en el informe mencionado, Asia-Asia, Europa-Europa, Latinoamérica y Caribe-Norteamérica, África-África y Asia-Europa, los mayores corredores migratorios en 2013 han sido Asia-Asia, y en segundo lugar Europa-Europa con 54 millones y 37,9 millones de inmigrantes respectivamente, siguiendo en tercer lugar el de África-África con 15,3 millones. De estos datos se llega en el informe de las Naciones Unidas a la conclusión de que las corrientes migratorias más numerosas se han producido de manera intra-regional y no trans-regional.

En 2013, el 51% de los migrantes mundiales vivía en alguno de los diez países mayores receptores de migrantes entre los que se encontraban dos países europeos: Alemania (10 millones de inmigrantes) y Reino Unido (8 millones de inmigrantes). En el periodo 1990-2013 fue España el tercer país que más creció como receptor migratorio con 6 millones de migrantes en dicho periodo. De los diez países con el mayor número de migrantes internacionales, cuatro son europeos: Alemania, Reino Unido, Francia y España.

¹¹ International Migration Report. United Nations. Department of Economic and Social Affairs
Population Division. ST/ESA/SER.A/346. December 2013.
http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf#zoom=100 . [Consulta: 14 octubre 2014].

En lo que respecta a cuantificación de la inmigración irregular, en opinión de González Enríquez, son escasos los estudios científicos existentes y poca la preocupación académica por ofrecer estimaciones sobre el número de inmigrantes que se encuentran en situación irregular en un territorio dado (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 27). Afirma González Enríquez que: “Spain is unique in Europe as regards data on the number of immigrants since irregular immigrants register voluntarily, thus, we can compare the number of aliens registered with those aliens with residence permits and obtain the number of irregular immigrants. All estimations about the size of irregular immigration in Spain are based in the comparison between those two sources” (26). Como métodos complementarios y ocasionales en la estimación de las cifras de inmigrantes irregulares, continúa afirmando González Enríquez, se encontrarían los datos referidos al número de extranjeros que satisfacen las cuotas de la seguridad social y los datos ofrecidos en las encuestas de población activa (27). En esta línea, y empleando los datos contenidos en el Padrón español, González Enríquez cifraba para 2008 en 594.927 inmigrantes irregulares en España, el 19% del total de extranjeros no comunitarios registrados en el Padrón (33). Teniendo en cuenta que de los 213.943.812 inmigrantes internacionales existentes en el año 2010, 16.345.740 eran refugiados, se puede afirmar que el mayor volumen de inmigrantes que se mueve por el mundo pertenece a la categoría de inmigrantes económicos o que están en relación con estos aspectos como es el de la reunificación familiar (SEGLOW 2005, 318). En opinión de González Enríquez, todos los estudios demuestran que entre el 40% y el 50% de los inmigrantes en España ha estado alguna vez en situación irregular y que la mayoría llegó a España sin permiso de trabajo (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009).

1.2. LA RESPUESTA POLÍTICA DE LOS ESTADOS AL CONTROL MIGRATORIO

Muchos son los autores que coinciden en señalar que vivimos en la actualidad un fenómeno migratorio que está caracterizado por tres elementos fundamentales. El primero de ellos, más que la internacionalización de los flujos migratorios se puede afirmar que nos encontramos ante su mundialización. Se han incrementado de manera notable las diferentes regiones de procedencia de los emigrantes y los países de acogida, sus características sociales, culturales, económicas e incluso su estructura demográfica, habiéndose experimentado un cambio en su composición con la creciente presencia de menores no

acompañados, como en el caso de las migraciones ilegales vía marítima desde África al sur de Europa.

En segundo lugar, estas migraciones se caracterizan por su incremento en términos cuantitativos, aunque si bien nos encontramos ante un incremento en las últimas décadas del volumen de los flujos migratorios, éste es inferior en términos relativos al volumen agregado que existía hace un siglo, en razón de las numerosas políticas de inmigración restrictivas y de control puestas en marcha en los Estados de acogida (ARANGO 2007, 8-17). Por último, los flujos migratorios se caracterizan por la creciente variedad de causas que los originan más allá de las tradicionales socioeconómicas y entre las que se encuentran los conflictos bélicos, étnicos, políticos e incluso los desastres ecológicos y la búsqueda de una oportunidad para mejorar las perspectivas de futuro, mejorando la calidad de vida familiar.

A partir de esta situación y en la era de la globalización muchas son las dificultades a las que se enfrentan los Estados potencialmente receptores de los flujos migratorios. La primera y quizá más importante es la que surge del desajuste que se produce entre el creciente número de candidatos a la emigración y la voluntad de recibirlos por parte del Estado que los acoge (LÓPEZ SALA 2005,16).

Con la mundialización de este fenómeno, las sociedades de acogida han desarrollado mecanismos de rechazo a los emigrantes a los que se ve como potencialmente desestabilizadores de los sistemas de previsión social, la unidad cultural e incluso la identidad nacional de los propios Estados y su seguridad interior. Estos mecanismos defensivos se fundamentan en el derecho de los Estados y sus sociedades a regular su composición, y de acuerdo con el Art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la no existencia del derecho del emigrante a entrar o residir en un Estado del que no es ciudadano (LÓPEZ SALA 2005,17).

Frente a esta evolución de los flujos migratorios aparece la intervención de los Estados. Algunos autores procedentes del campo de estudio de la filosofía política, vinculan la legitimidad de esta intervención estatal a aspectos como la preservación del funcionamiento de la comunidad política, y otros a que la ausencia de intervención estatal puede dar lugar a colonizaciones encubiertas o desequilibrios étnicos o raciales que den lugar a graves alteraciones de la estructura demográfica y social de un Estado.

En este sentido autores como Cornelius y Rosenblum apuntan que la mayor atención de los análisis políticos en política migratoria se han dirigido a la brecha existente entre la resistencia de la opinión pública en los países receptores al incremento de los flujos migratorios expresada en la petición de políticas de acceso y control más restrictivas y la “limitada y/o ineficaz respuesta estatal” (CORNELIUS Y ROSENBLUM 2005, 106).

Como consecuencia de esto, ambos autores proponen en su trabajo un análisis de tres elementos con influencia decisiva en el diseño de las políticas migratorias de los Estados receptores: la existencia de grupos con intereses específicos, las instituciones políticas y las relaciones internacionales (CORNELIUS Y ROSENBLUM 2005, 106). En cuanto a los grupos de interés influyentes, señalan estos autores en primer lugar, aquellos con intereses económicos particulares. Como ejemplo, citando a Zolberg o Goldin, se refieren Cornelius y Rosenblum a la posición de grupos políticos conservadores en Europa y los Estados Unidos de América, que partiendo de unas posiciones políticas teóricas contrarias en principio al acceso de los inmigrantes al mercado laboral se muestran finalmente a favor de éste por razones electorales en defensa de intereses económicos y comerciales de grupos de presión. Incluso, para el caso de los Estados Unidos afirman, citando a Gimple y Edwards, que “Congress shows that members vote on immigration legislation according to district-level economic interests”. De igual manera ocurre con otros grupos contrarios al fenómeno migratorio en razón de otros intereses como la protección medioambiental o la defensa de la identidad nacional, y cuya influencia en los resultados electorales, y por ende en el diseño de las futuras políticas migratorias, son muy altos, lo que ha tenido como consecuencia que la política migratoria se haya descrito por muchos autores como cierta forma de clientelismo político. En el periodo de 1990 a 2010, dos terceras partes de las 92 modificaciones legislativas en países de la UE se han dirigido a endurecer la política migratoria, en una muestra clara de la competición de los partidos políticos en la mayoría de Estados miembros, excepción hecha de los países nórdicos, por complacer a sus votantes que en general no ven con buenos ojos la apertura política en cuestiones migratorias (FANJUL 2010, 4).

De esta manera se origina un círculo vicioso en el fenómeno migratorio y en el que la convicción de los Estados en su derecho de regular quién, cómo, cuántos, cómo y por cuanto tiempo los inmigrantes pueden entrar en sus país, camina de forma paralela a la realidad

migratoria en la que las circunstancias que originan los flujos migratorios escapan a cualquier control gubernamental. Entre otros efectos secundarios de un pretendido blindaje de las fronteras estaría la acumulación progresiva de bolsas de inmigración irregular al margen de la protección de cualquier sistema social.

Sin embargo, la influencia de estos grupos de interés no explica que existan diferentes políticas migratorias a lo largo del tiempo en un mismo país ni las diferencias entre estas políticas en los diferentes países receptores (CORNELIUS Y ROSENBLUM 2005, 107). En opinión de Cornelius y Rosenblum, el fundamento se encuentra en los “efectos mediáticos de las instituciones políticas” por lo que “policy making may reflect either client politics or broader interest group demands, but policy shifts are likely only when immigrant communities become swing districts at the national level, causing national parties to pursue pro-or anti-immigration voters” (107). Citando a Tichenor, afirman estos autores que en el caso americano los cambios de política migratoria en el tiempo se han debido a “the interaction between evolving policy coalitions and legislative institutions, changes in the social construction of the immigration debate, and international events as catalysts for policy change” (107). Otra explicación a este fenómeno la encuentran autores como Hollifield y Joppke en la acción misma de las Instituciones como la de los tribunales de justicia en su labor tanto de supervisión de las propias leyes migratorias como de su aplicación. Ejemplo de esto último sería la acción supervisora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que recientemente condenó al Estado italiano por una devolución contraria al principio de no rechazo o *non-refoulement* de inmigrantes somalíes interceptados en un barco en el mediterráneo; sentencia que será ampliamente comentada en la parte jurídica de este trabajo.

El tercer elemento que influye en la elaboración de las políticas migratorias sería como afirman Cornelius y Rosenblum los “factores internacionales”. En primer lugar, ya que la elaboración de dichas políticas debe enmarcarse en el actual proceso de globalización política y económica en donde otros actores económicos no gubernamentales han ganado en influencia. En segundo lugar, porque los flujos migratorios y la seguridad pública están vinculados de forma compleja ya que estos flujos migratorios son a veces resultado de conflictos internacionales y que “migration flows can also be a source of international conflict and insecurity”, como en el caso de los grandes lagos en África. Por último, la

influencia de la labor diplomática que se desarrolla entre los países origen y acogida de la inmigración, para los que el fenómeno migratorio tiene consecuencias económicas, políticas y sociales, y que afecta no sólo a las políticas de acceso sino también a las de control migratorio en frontera.

En opinión de Sassen, dos son las características que destacan en las políticas de control migratorio de los Estados modernos: en primer lugar, el ejercicio de la soberanía de los Estados mediante el control de fronteras como herramienta fundamental de la regulación migratoria, y en segundo lugar la consideración del fenómeno migratorio como “(...) la consecuencia de las acciones individuales de los emigrantes”, en el que el Estado receptor interviene como sujeto pasivo sin tener en cuenta que las migraciones internacionales son función de “extensas dinámicas económicas geopolíticas y transnacionales” (SASSEN 1996, 69).

La política migratoria es más que una cuestión del control en frontera y el desarrollo de políticas clásicas de control migratorio, ya que las migraciones se desarrollan en el marco cada vez más importante de los derechos humanos, de los acuerdos internacionales y de las Convenciones que protegen los derechos sociales y políticos de los inmigrantes y limitan la acción de control de los estados, así como la creciente importancia de la opinión pública en el debate político público sobre la inmigración y el creciente número de actores políticos implicados (Sassen 1996, 71-77).

Para Sassen, la autonomía de un Estado en el control migratorio se ve reducida por determinados factores como que “si un gobierno cierra un tipo de entrada, la historia reciente muestra que los números aumentarán en otra”, en lo que ha definido como un argumento de suma cero a tener en cuenta en la naturaleza de las políticas de control de los Estados (SASSEN 1996,79). Además, analizando esta autora las características de las migraciones mundiales a lo largo de la historia, resulta evidente que siguen en gran medida patrones que tienden a equilibrar los flujos en el tiempo que los Estados no deben ignorar en su función de control migratorio. La duración de los movimientos migratorios está limitada en el tiempo. Una gran parte de los inmigrantes regresa, e incluso observando épocas recientes en las que no se realizaban controles, “(...) most people then did not leave poorer areas to go to richer ones, even though there were plenty of such opportunities in Europe

within reasonable travel distances”. Aunque parezca que los movimientos migratorios responden fundamentalmente a decisiones individuales de quienes deciden emigrar, no cabe duda de que estos movimientos internacionales están estructurados de manera compleja teniendo en cuenta consideraciones étnicas, sociales, económicas y lazos históricos, por lo que no pueden ser abordados desde una perspectiva de política migratoria clásica sin tener en cuenta que cada país es único y cada movimiento migratorio tiene lugar en condiciones de tiempo y espacio muy particulares (SASSEN 1996, 80).

En el diseño de una política acertada de control migratorio es necesario, por lo tanto, tener en cuenta en el estudio de los flujos migratorios, su dirección y los factores *pull/push*, las vinculaciones geopolíticas y el impacto de la globalización económica entre los países de origen y de llegada así como sus mercados laborales, la implantación de las multinacionales en el marco de la internacionalización económica, el pasado colonial y la actual herencia del mismo; elementos todos ellos que pueden detectarse en los patrones migratorios europeos (SASSEN 1996, 81). En opinión de Dover, la clave para reducir el número de personas que tratan de entrar en la Unión Europea es afrontar factores *push* en origen como la pobreza, las situaciones de violación de los derechos humanos, la corrupción de los Gobiernos, la inseguridad pública, y las deplorables condiciones sanitarias (DOVER 2008, 115).

Por ello, recuerda Sassen, que los fenómenos migratorios no deben verse como el resultado de una decisión individual de emigrar considerando a las sociedades como meros sujetos pasivos del proceso migratorio dado sino que la inmigración se conecta con vínculos históricos, con las políticas desarrolladas por los países de acogida y con la propia actividad económica y comercial de éstos, y sus empresas con los países de origen (SASSEN 1996, 90).

Sin embargo, las políticas migratorias actuales en los países desarrollados receptores están resultando poco eficaces porque no tienen suficientemente en cuenta el contexto internacional en el que se producen los movimientos migratorios ni el nuevo papel que tienen los Estados y las organizaciones supranacionales en una gestión global del fenómeno (SASSEN 1996, 91).

Muchos son los aspectos de las políticas públicas de control de la inmigración que afectan a los flujos migratorios. Pero, ¿cómo se podría definir el concepto de política de

inmigración? En opinión de López Sala, puede entenderse en su sentido más amplio como “el conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso secuencial de los extranjeros a diferentes esferas de la sociedad de acogida y a la titularidad de derechos”. Todo ello, afirma esta autora, en tres ámbitos: el del control de los flujos, la integración de los emigrantes en las sociedades de acogida y el de la regulación del acceso a la nacionalidad y la adquisición de una ciudadanía concreta (LÓPEZ SALA 2005).

Este trabajo de investigación se centra en la primera esfera de actuación estatal, la del control de los flujos migratorios, y más específicamente de aquellos que son ilegales por vía marítima. Esta actuación queda definida como la capacidad de los Estados para ejercer el poder sobre su territorio, sus fronteras y sus poblaciones con la finalidad, a la postre, de canalizar a los trabajadores extranjeros hacia los sectores económicos que demandan mano de obra. Entre los aspectos quizá secundarios de esta intervención estatal se encuentran también la aplicación del derecho de asilo y del estatuto de refugiado a quienes lo necesitan, hacer realidad los procesos de reunificación familiar e incluso evitar los movimientos sociales xenófobos y racistas en las sociedades de acogida (LÓPEZ SALA 2005).

Sin embargo, el control de los flujos migratorios comprende tanto actuaciones efectuadas en las fronteras nacionales como en las de terceros países, que se planifican y ejecutan de manera preventiva con antelación a que dichos movimientos tengan lugar, lo que nos sitúa frente al concepto del control externo, así como otras que se desarrollan una vez que las migraciones se han concretado, configurando el concepto de control interno que los Estados ponen en marcha en el interior de sus territorios (LÓPEZ SALA 2005).

Las medidas existentes para efectuar el control externo se agrupan a su vez en dos tipos diferentes. Por un lado, el control externo de carácter administrativo en aplicación de la Ley. Este control lo efectúan las oficinas consulares, los funcionarios de policía en las fronteras y el propio Estado regulando los requisitos de entrada y residencia de los ciudadanos, los supuestos de asilo, refugio y de reagrupación familiar o la política de visados y de regulación de los contingentes de trabajadores (LÓPEZ SALA 2005).

Por otro lado, surge en el ámbito de la seguridad pública el concepto de control externo como reacción de los Estados al fenómeno de la ilegalidad y que está basado en la aplicación de políticas de control y vigilancia de las fronteras, de la que también forman

parte los acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos entre Estados en este ámbito y en materia de justicia y seguridad, cooperación técnica policial y repatriaciones (LÓPEZ SALA 2005).

En opinión de Triandafyllidou y Ambrosini, las políticas migratorias externas se aplican en las fronteras a potenciales inmigrantes fuera del Estado de destino y las internas a quienes ya están dentro del Estado (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 255). Por otro lado, ambas políticas de control pueden seguir las estrategias del “gate-keeping” o restricción del acceso legal de los inmigrantes a los Estados o del “fencing” dirigidas a detener a los inmigrantes ilegales y repatriarlos (255).

En opinión de Santiago Marín (2014), la gestión integral de fronteras (IBM), concepto desarrollado en la Estrategia de la UE en 2007 para la gestión integral de las fronteras y la migración, se puede definir como la organización y supervisión de las distintas actividades de las agencias fronterizas para hacer frente al reto común de facilitar el movimiento legítimo de personas y bienes mientras se mantienen seguras las fronteras y al tiempo que se cumple con los requisitos legales nacionales. De esta manera la gestión de fronteras incluye funciones como la vigilancia de fronteras, los controles de fronteras, los controles de aduanas, la inspección de vegetales y sus productos, la inspección de animales vivos y productos de origen animal, y el control de la salud humana.

Cabe destacar que el concepto IBM no es visto como de “único para todos”, que automáticamente puede ser incorporado y aplicado en terceros Estados. El alcance de la aplicación de este concepto dependerá de la situación específica de un país o región determinada. A veces, todos los aspectos de IBM se pueden abordar. En otras ocasiones, las cuestiones como las aduanas serán excluidas del ámbito de aplicación. Este concepto, por tanto, se basa en la definición de IBM adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2006, que establece los principios fundamentales para Europa de IBM y debe ser una referencia para el trabajo en esta área, ya que muchos de sus elementos se pueden aplicar en un entorno de gestión de crisis. Sin embargo, la aplicación práctica en cooperación con un país tercero en el contexto de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) podría diferir de su aplicación en la UE.

Las políticas migratorias de control pueden clasificarse en externas o “dirigidas a los potenciales inmigrantes fuera del Estado regulador” e internas o dirigidas a los inmigrantes una vez se encuentran dentro de las fronteras de un país (TRIANDAFYLLIDOU, 2010:1). Así mismo, en opinión de esta autora cabe distinguir entre políticas de control de la inmigración irregular basadas en una “estrategia de cerco o fencing” y aquellas que se basan en la “retención en el punto de entrada o gate-keeping”.

No cabe duda de que el control de los flujos migratorios forma parte de las políticas más impopulares que los Estados ponen en marcha como reacción a los movimientos migratorios. En general, el control y vigilancia de las fronteras es visto como la herramienta más coercitiva del Estado para afrontar este fenómeno. Así mismo, esta corriente de opinión contraria a las políticas restrictivas coincide en señalar que la presión estatal mediante este control externo no sólo no elimina la presión migratoria ilegal, la cual se mantiene e incluso aumenta por razones muy variadas con el consiguiente florecimiento de los grupos criminales que trafican con seres humanos.

Teniendo en cuenta estas críticas es necesario hacer una reflexión sobre una de las cuestiones más polémicas y más debatidas en torno a las políticas de control externo: ¿por qué se controlan las fronteras exteriores?

La creciente liberalización de los flujos de capital, mercancías, tecnología e información, fruto del proceso de globalización que se vive en nuestras sociedades no ha llevado aparejado un proceso de liberalización de las restricciones a la circulación de personas más que en casos muy concretos. Si bien pudiera tratarse de una paradoja el que los sistemas neoliberales de nuestras sociedades mantengan sus políticas de control fronterizo, “determinados efectos indeseados como consecuencia de este proceso de globalización demuestran la necesidad de restringir la libertad de movimiento y mantener los controles fronterizos exteriores como norma general para garantizar otros derechos fundamentales de los ciudadanos, aunque haya autores que apunten a que estas políticas de control de los Estados nacionales referidas a la inmigración intentan compensar la desnacionalización de la economía con una renacionalización del ámbito de la política en el que todavía pueden ejercer la soberanía nacional” (ZAMORA 2005,53-66).

En el caso de estudio que nos ocupa, la desaparición de las fronteras interiores entre los Estados Miembros de la Unión Europea obliga al desarrollo de una eficaz gestión de sus fronteras exteriores. España, frontera sur de la Unión, desempeña un papel de gran importancia debido a su posición estratégica en este espacio geopolítico y su aspiración de convertirse en un auténtico espacio común de libertad, seguridad y justicia. La reciente ampliación de la Unión Europea, nuestra proximidad al continente africano y el propio proceso de globalización en el que se halla inmerso el mundo son factores que añaden nuevas amenazas a la seguridad interior como “la inmigración ilegal, el terrorismo internacional y global y los tráficó ilícitos que se encuentran claramente concatenados” (COSIDÓ 2003,2). De esta manera los diferentes Consejos Europeos y en especial los de Sevilla de 2002 y Salónica de 2003, tras los atentados del 11-S, han reconocido el nuevo escenario para la seguridad europea, dando más importancia al aspecto policial en las fronteras exteriores de la unión (IUISI 2006).

Actualmente, los flujos migratorios irregulares, por sus características de “industria global sumergida” y procedimientos clandestinos empleados, “pueden ser considerados en sí mismos una amenaza para la seguridad nacional porque suponen por un lado el origen y desarrollo de la actividad mafiosa de redes internacionales dedicadas al crimen organizado en su relación muy próxima con la denominada Delincuencia Organizada Transnacional” (STS N. ° 582/2007). Estas redes utilizan en muchos casos antiguas vías de entrada como las del contrabando o el narcotráfico (MAZINELLI 2006). Por otro lado, la entrada de inmigrantes de manera ilegal en un territorio pone de manifiesto la vulneración del sistema de seguridad y control policial, administrativo y sanitario establecido en sus fronteras y al que tiene derecho cualquier Estado en ejercicio de su soberanía nacional y al que está obligado por otra parte en virtud de su compromiso de garantizar la libertad y seguridad de sus ciudadanos y de cumplir los acuerdos internacionales que ha suscrito. En este caso la seguridad de España afecta a la seguridad de Europa, cuyo sistema de seguridad se basa en la confianza mutua entre los Estados Miembros. España se constituye de esta manera en una frontera terrestre, aérea y marítima de especial relevancia y los 8.250 kilómetros de costa que posee hacen que aumente su valor estratégico y la importancia de mantener una eficaz vigilancia y control marítimo. Sin embargo, para algunos autores como Naranjo es un error el que las políticas de seguridad hayan afectado desde comienzos de los años 90 de manera transversal a las políticas migratorias y fronterizas desde una triple perspectiva: en primer

lugar, agrupando en un mismo concepto de lucha contra la inmigración ilegal la situación de los inmigrantes irregulares con las actividades de las mafias del tráfico de seres humanos, sin delimitar claramente las sanciones administrativas y las penales; en segundo lugar asociando inmigración con criminalidad potencial, y en tercer lugar asociando inmigración con terrorismo (NARANJO, 2011:16).

Los flujos migratorios no controlados pueden sobrepasar la capacidad de acogida de nuestras sociedades con los consiguientes problemas de saturación y bloqueo que podrían suponer para los sistemas sanitario, educativo y social, lo cual podría originar a su vez graves problemas de convivencia y falta de integración, conflictos sociales e inestabilidad política y social.

A partir de ese momento la opinión pública puede comenzar a percibir cada vez más el fenómeno migratorio, además de como posible peligro para el mantenimiento de las señas de identidad nacionales y un riesgo para el bienestar económico de la sociedad de acogida, como amenaza para la seguridad ciudadana. Esta evolución de la forma de percibir el proceso ha motivado que la política de control de flujos haya adquirido una posición clave en el discurso político y electoral por los efectos que la inmigración provoca en el clima de opinión.

En términos generales, la respuesta de cada país a los movimientos migratorios está ligada a la historia y experiencia inmigratoria, a su concepción de identidad nacional, a la tradición de incorporación de extranjeros y al nivel de politización de estos temas. En opinión de López Sala, las respuestas principales pueden clasificarse, al objeto de simplificar el estudio, en tres grupos: las que proporcionan los países cuya construcción nacional se ha realizado a partir de las migraciones, como por ejemplo Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia; las proporcionadas por los Estados del centro y el norte de Europa, y un modelo diferenciado proporcionado por países de la Europa meridional (LÓPEZ SALA 2005). A estos modelos cabría añadir otros también específicos como el asiático (SKELDON 2007), el que se presenta en América Latina y Caribe (YÉPEZ DEL CASTILLO 2007), y por último, el de los países del Golfo Pérsico (SHAH 2007).

Por lo que respecta al modelo anglosajón, en líneas generales engloba a países en donde existe una cultura de la inmigración, que es considerada como un fenómeno a largo

plazo. Se mantienen políticas activas de reclutamiento de mano de obra en el marco de políticas públicas más amplias, activas y planificadas con carácter estratégico. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América marcaron un punto de inflexión en la incorporación de la lucha contra la inmigración ilegal a los objetivos de la política de control de las fronteras y del control interno. De esta manera, en 2005 se aprobó en aquel país la Ley de Protección de Fronteras, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal, abordándose la inmigración ilegal sólo desde un enfoque legal, promulgando la investigación obligatoria de los nuevos trabajadores extranjeros contratados y los existentes para confirmar su autorización de trabajo en Estados Unidos. Así mismo, se convertía en un delito grave la “presencia ilegal” en este territorio. Más tarde, en mayo de 2006 se aprobó la Ley de Reforma Integral de la Inmigración por la que se establecían medidas que reforzaban el control de las fronteras y se exigía a los empleadores que verificaran la situación legal de sus empleados (MARTIN 2007).

Pero detengámonos en el modelo meridional europeo como más relevante para este trabajo de investigación. El crecimiento exponencial en los últimos veinte años del número de extranjeros residentes en los países del sur de Europa se explica a partir de determinados factores comunes que han motivado el desarrollo de un modelo de migración específico en esta área (ORTEGA 2005?). Entre los factores más importantes se encuentran el cierre de fronteras en los países del norte de Europa en los 70, la particular localización geográfica de los países del sur de Europa con largas fronteras marítimas difíciles de impermeabilizar, la específica naturaleza del desarrollo económico que han experimentado y su mercado de trabajo así como las bajas tasas de natalidad que tienen en la actualidad.

Las respuestas políticas del sur de Europa han mostrado deficiencias en la gestión de unas políticas migratorias organizadas según las necesidades de empleo. Desde los años 90, el debate acerca del control de los flujos migratorios se ha caracterizado por situar a Italia y España como dos países en los que el control fronterizo era escaso y la política de control migratorio se basaba fundamentalmente en la realización de periódicas regularizaciones (FINOTELLI 2007).

La política migratoria en países como Italia, Grecia y España se ha caracterizado por una gran similitud de las medidas adoptadas. Entre estas las principales han sido las referidas

a una continua adaptación legislativa a los nuevos flujos migratorios y de frecuentes convocatorias de procesos extraordinarios de regularización que dieran soluciones parciales a la gestión del control interno. Sin embargo, una característica ha predominado sobre las demás: las políticas más activas puestas en marcha han sido las relativas al control exterior e interior de los flujos migratorios en un intento frenético de luchar contra la inmigración ilegal, las redes que organizan los viajes y la explotación de seres humanos.

Se ha tratado de una política más bien reactiva, e incluso tardía, que ha dependido del conjunto de Europa y demostrado cierta inexperiencia administrativa en cuanto a planificación, gestión y regulación de los flujos migratorios con la anticipación necesaria, dando lugar a desajustes entre las necesidades de mano de obra que presentaban estos países y sus mercados de trabajo. Sin embargo, estos países han puesto en marcha de manera pionera en Europa herramientas de cooperación internacional como la firma de acuerdos bilaterales con los países de origen de la inmigración irregular. Mediante estos acuerdos se obtiene el compromiso de autorizar tanto patrullas mixtas, para la vigilancia y control de aguas territoriales de terceros países, como la readmisión de los extranjeros identificados como sus nacionales a cambio de compensaciones económicas y cuotas de inmigración laboral.

Estas medidas, muy eficaces en la reducción de los flujos migratorios ilegales, no están exentas de tener algunos efectos negativos. La arquitectura de las rutas clandestinas depende entre otros factores del nivel y la zona de presión ejercidos en el control de los flujos migratorios. De esta manera, a una acción de control le sigue el reorientamiento de las rutas utilizadas desde unas áreas regionales a otras como en el caso italiano (FINOTELLI 2007)¹² o el desplazamiento de las mismas y el cambio en los procedimientos empleados como en el escenario atlántico español por lo que se refiere a la inmigración ilegal vía marítima.

En opinión de Finotelli, el incremento de los flujos de inmigración ilegal en el sur de Europa puede ser el resultado de una combinación de factores que confluyen en el desajuste entre las políticas migratorias de orientación defensiva hacia la inmigración, como la

¹² “(...) a finales de 2004 estaban ya casi completamente cerradas las rutas desde Turquía y Siria, así como la ruta del Canal de Suez (utilizada por los inmigrantes procedentes de Sri Lanka). Al mismo tiempo, cada vez más inmigrantes embarcados en África llegaban a Calabria y, sobre todo a Sicilia.”

limitación en la concesión de visados, y la existencia de una economía sumergida que ha impulsado la demanda de mano de obra. Esta situación ha motivado el empleo de las regularizaciones de la residencia a través de la regularización de la situación laboral como parte de la solución al problema (FINOTELLI 2007).

En general, las políticas migratorias de los países mediterráneos mencionados no han prestado excesiva atención a una gestión de los flujos migratorios que sea organizada y adecuada a la necesidad real de los Estados tanto en cantidad como en especialización. Más bien han apostado por la técnica de la regularización tras la entrada ilegal o la concesión de la residencia. Ha faltado una lucha real contra el empleo irregular y se ha generado un tipo de inmigración que por otro lado desarrolla un papel económico muy importante en estas sociedades. Este mismo hecho queda si se analizan los documentos de la Unión Europea en este ámbito, encontrándonos gran cantidad de acuerdos sobre la gestión de la inmigración ilegal pero muy poco sobre la necesaria gestión de la inmigración legal (BALDWIN-EDWARDS 2007, 21) y menos aún sobre la lucha contra el empleo irregular.

En 2006 se llegó al mayor grado de semejanza en las políticas migratorias de los países mediterráneos (BALDWIN-EDWARDS 2007). En opinión de Martin Baldwin, codirector del observatorio de las migraciones mediterráneas, dichas políticas migratorias a lo largo de la evolución de los fenómenos migratorios “han combinado opciones de tolerancia, habitualmente empleada como respuesta inicial en el origen de este fenómeno durante los años 1980; opciones que incluyen regularizar a los inmigrantes, adoptadas a finales de la década de los años 80; y opciones como la de las expulsiones y repatriaciones”. En el capítulo de expulsiones y repatriaciones, España ha sido tradicionalmente después de Grecia el país con mayor porcentaje de expulsiones respecto al número de expedientes elaborados. En el periodo de 2002 al 2004, en España se elaboraron 192.322 expedientes, produciéndose un total de 84.216 expulsiones, lo que representa un 44% de los expedientes¹³.

En opinión de Velasco, una política migratoria coherente debería estructurarse sobre tres ejes: “un modelo de gestión de flujos que englobe todos los aspectos relacionados con la regulación y la permanencia de los inmigrantes en un Estado; que defina un modelo de

¹³ Comisión Europea, MEMO/05/288

gestión de la integración, y que desarrolle una política de codesarrollo con los países emisores” (VELASCO 2006, 5-17). Actualmente, entre las estrategias para el control de los flujos migratorios, Europa se caracteriza por liderar una apuesta por la cooperación multilateral y la acción en los países de origen mediante lo que se ha venido denominando una “externalización de la acción policial en las fronteras” y una “transnacionalización de la política de control”. Autoras como Paoletti recogen el concepto de externalización definido por otros como Geddes en el sentido de ser políticas que “shift the place where the control of travellers takes place from the border of the state into which the individual is seeking to enter to within the country of origin”, o como Guild y Bigo en el sentido de ser un proceso de hacer “política a distancia” en donde “(...) border controls are exercised outside the territory of the state by transnational security professionals” (PAOLETTI 2011, 273).

Nos resulta muy interesante hacer referencia al trabajo del profesor Zapata, dentro del proyecto de investigación “FRONTERAS” del que es investigador principal¹⁴, y su análisis de la respuesta teórica y práctica política de los Estados a las migraciones internacionales en el marco de la ética de las migraciones, a la que se dedica un extenso capítulo más adelante en este trabajo. En esta ocasión el profesor Zapata investiga en profundidad la conexión entre la ética, la gestión de las fronteras y las políticas migratorias.

Zapata encuentra que en la literatura a menudo se confunden dos conceptos como son el de los controles en frontera y la gestión de los flujos migratorios, ya que en su opinión están ambos relacionados si bien este último no implica el segundo (ZAPATA 2010, 329). En opinión de Zapata, la “dimensión externa de las políticas migratorias”, permitiría controlar la circulación de personas sin necesidad de efectuar controles en frontera mediante la implementación de “políticas remotas”, como así las define Zolberg, o el concepto más extendido de “externalización de las fronteras” y la extensión de la soberanía estatal (ZAPATA 2010, 329). Este argumento lleva a la idea de que es posible controlar las migraciones sin controlar las fronteras territoriales. En nuestra opinión estos argumentos no tienen en cuenta ni los diferentes tipos de frontera en los que se controlan los flujos migratorios ni las características específicas de los mismos. En el caso de las migraciones

¹⁴ “El objetivo de este proyecto es contribuir a la elaboración de una Teoría Política de las Fronteras (TPF) que pueda informar las nuevas orientaciones políticas, especialmente las relacionadas con la gestión del movimiento de personas y sus respuestas políticas”. Proyecto financiado por VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 Ministerio de Ciencia e Innovación Grupo Consolidado Ref.: CSO2008-02181/CPOL. Disponible en <http://www.upf.edu/gritim/pdf/fronteras.pdf>

irregulares por mar desde África, y debido a las propias características de este fenómeno migratorio y de la frontera marítima, veremos a lo largo de este trabajo como es imprescindible desarrollar el control en las fronteras marítimas en toda su dimensión, es decir, tanto en aguas de terceros países, en aguas internacionales y en aguas territoriales de los países de entrada para poder no sólo gestionar estos flujos migratorios eficazmente sino hacer cumplir las leyes de seguridad en el mar, y los acuerdos de lucha contra la inmigración irregular.

Partiendo de las premisas que los inmigrantes se trasladan desde países con déficits democráticos a democracias liberales; desde países en vías de desarrollo a países industrializados y desde países socialmente poco desarrollados a Estados del bienestar, el profesor Zapata se plantea de qué argumentos y enfoques dispone el político para enfrentarse al reto moral que constituye el diseño de políticas migratorias de acceso a un país en el marco de la ética aplicada, siendo conscientes de que la potestad de gestionar las fronteras, de ejercer el monopolio de controlar las fronteras, confiere al Estado y por lo tanto al que lo ejerce, un inmenso poder de decisión sobre las oportunidades, necesidades y en definitiva las vidas de los inmigrantes (ZAPATA 2010, 331). Para la evaluación de estas políticas migratorias el profesor Zapata no propone un marco evaluativo clásico basado en la lógica del coste-beneficio sobre los objetivos, medios y resultados sino un enfoque ético, basado en los estudios previos de Carens y Bader, sobre los efectos de las políticas migratorias, teniendo en cuenta todos los actores implicados, en las sociedades de origen, las sociedades receptoras, los ciudadanos y los inmigrantes (335).

Para elaborar este marco teórico, el profesor Zapata define una serie de “fuentes de información” de las que dispone la persona que va a diseñar las políticas como son: en primer lugar las posiciones éticas clásicas; por un lado el consecuencialismo aristotélico en el que “lo bueno” prevalece sobre “lo correcto”, y lo fundamental a tener en cuenta son las consecuencias de las políticas implementadas; por otro, la deontología kantiana en la que “lo correcto” prevalece sobre “lo bueno” sin tener en cuenta las consecuencias sino “el deber”. En segundo lugar, encontramos la perspectiva de cada posición ética que puede ser bien nacionalista o bien cosmopolita en función del grupo objetivo al que se dé prioridad en las políticas. En tercer lugar, las categorías de “bienes” sobre las que se plantean los debates en política migratoria y fronteras: la identidad nacional, la seguridad y defensa y el estado del

bienestar. En cuarto lugar, los grupos que se ven afectados por las políticas migratorias implementadas: sociedad origen y receptora; ciudadanos e inmigrantes. Y por último, las restricciones que condicionan un diseño ético de las políticas como pueden ser la restricciones históricas, sociopolíticas, económicas, legales, las ejercidas por grupos de presión religiosos, no estatales, administrativos, etc., y la opinión pública y los medios de comunicación que el político encuentra en el marco nacional en el que desarrolla su función (ZAPATA 2010, 335-342) .

Completa entonces Zapata el diseño de su marco teórico ético afirmando que el político encargado de diseñar las políticas migratorias de acceso a una comunidad política en el marco de la ética y después de combinar estos elementos obtiene como resultado cuatro aproximaciones éticas cuya diferencia fundamental es el grupo al que van dirigidas. De esta manera describe Zapata como aproximaciones éticas el cosmopolitismo deontológico que da prioridad al inmigrante; el consecuencialista que da prioridad a la sociedad de origen; el nacionalismo deontológico que da prioridad a los ciudadanos y el consecuencialista que da prioridad a la sociedad receptora (ZAPATA 2010, 342). Por último enfrenta estas cuatro aproximaciones éticas descritas a los “bienes” antes mencionados objeto de debate concluyendo doce orientaciones éticas guía de los encargados de diseñar políticas desde una perspectiva ética (ZAPATA 2010, 343).

En opinión de Zapata, “las políticas migratorias solo pueden ser analizadas contextualmente como un conjunto de prácticas” (ZAPATA 2010, 345). En esta línea, este trabajo está orientado al estudio empírico del conjunto de las prácticas políticas que definen el modelo de gestión de las fronteras marítimas y los procedimientos de control de las migraciones irregulares por mar, tanto en la UE como en España e Italia, en el tiempo y desde una perspectiva comparada. Por ello, resulta de interés tener en cuenta lo que el profesor Zapata concluye respecto al diseño de las políticas migratorias de acceso al territorio desde las diferentes perspectivas éticas definiendo en este caso como “bien” objetivo la seguridad. Tomando como referencia este marco teórico ético elaborado por Zapata, el autor concluye que el cosmopolitismo deontológico da prioridad a la seguridad del inmigrante, el cosmopolitismo consecuencialista a la seguridad de la sociedad de origen, el nacionalismo deontológico a la seguridad del ciudadano y por último el nacionalismo

consecuencialista a la seguridad nacional, afirmando este autor que los diferentes enfoques pueden encontrarse simultáneamente en determinados aspectos de una misma política (343).

Por otro lado, en opinión de Pécoud y Guchtенаire, citando a autores como Aderanti Adepoju, Papa Demba Fall, Sally Peberdy y Jonathan Crush, existen otros casos como el del continente africano que se caracteriza por sus “fronteras recientes y porosas”, así como por una larga tradición de “desplazamientos humanos en la que la libre circulación ha sido la norma” (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 160). Sin embargo, en este contexto, en principio favorable para la implementación de un sistema sin fronteras, estos movimientos migratorios se han visto afectados por los procesos de construcción nacionales postcoloniales en los que han aparecido en ocasiones nacionalismos o xenofobia (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 160).

La libre circulación en África, que tiene su origen en la ideología panafricana de primeros de los noventa, se considera en la actualidad un proceso con un marcado carácter de beneficio económico (160). La Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) trata de llegar a un “África Occidental sin fronteras”, llegando a eliminar los requisitos de visado y facilitar la migración interior a la región. Sin embargo obstáculos como las crisis económicas y las guerras “ponen en peligro la versión del escenario Movimiento sin fronteras propia del África occidental, porque agudizan las tensiones, alimentan el nacionalismo y la xenofobia y, en ocasiones, conducen a la expulsión de extranjeros” (159).

En el África austral han fracasado los intentos en pro de la libre circulación. La Comunidad de Desarrollo del África austral (SADC) redactó un protocolo sobre la libre circulación de personas en 1993-1994 que encontró la oposición del gobierno sudafricano temiendo un aumento de desempleo, movimientos racistas y migración irregular (161).

Por lo que respecta a otras regiones como la de Asia Pacífico, en opinión de autores como Christine Inglis y Graziano Battistella, la libre circulación ha estado más enfocada hacia los principios del libre comercio que a favorecer los movimientos migratorios reducidos a la migración comercial y cualificada. Así mismo, recibieron atención las migraciones irregulares, el tráfico ilegal y los refugiados. El escenario de un movimiento sin fronteras parece estar muy limitado en Asia. En Sudamérica, en opinión de Alicia Maguid, el

establecimiento del Mercosur trató de contemplar la libre circulación de trabajadores; y por último, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el ejemplo clásico de diferencias en el tratamiento entre la circulación de mercancías y de personas, excluida ésta de los acuerdos desde el principio.

1.3. EL MARCO TEÓRICO POLÍTICO MIGRATORIO EN LA UNIÓN EUROPEA

“Sean cuales sean los criterios que definan las políticas europeas de inmigración, mientras las diferencias de desarrollo y bienestar entre Europa, Asia, África y América Latina sigan siendo tan grandes, Europa tendrá que seguir tomando medidas para evitar recibir una inmigración no deseada”

Carmen González Enríquez y Alicia Sorroza Blanco (2009)

1.3.1. La Unión Europea y la gestión de las fronteras

Coinciden la mayoría de autores en la literatura existente, recogidos muchos de ellos por Walters en sus análisis, en la idea de que es precisamente Europa un caso excepcionalmente interesante para estudiar desde el punto de vista de la ciencia política las relaciones entre la “gobernanza, el espacio político y la limitación fronteriza”, y cómo se ha transformado el significado político, simbólico e ideológico de las fronteras (WALTERS 2006, 142). En opinión de Rumford, el cambio espacial que ha supuesto la transformación de la gobernabilidad en la Unión Europea, sus espacios y fronteras ha sido ampliamente ignorada en los estudios contemporáneos (RUMFORD 2006, 128). Las actuales líneas de investigación sobre las fronteras en Europa incluyen el análisis del proceso denominado “the unbundling of territoriality” por el que se han “deslocalizado” de los Estados-Nación determinadas políticas, y en segundo lugar, el análisis de la regulación política que la Unión Europea hace del control fronterizo, inmigración y asilo en el marco de los asuntos de justicia e interior que la UE asume como actor principal, haciendo especial referencia a los aspectos relacionados con la seguridad y los efectos que tiene en el rediseño de las fronteras europeas, y sobre el concepto de territorialidad (142). “EU governance is concerned with the construction and management of European spaces, borders, and networks, as distinct from the territorial places and spaces characteristic of the nation-state” (RUMFORD 2006, 138).

Las fronteras exteriores en la Unión europea pueden entenderse, como afirma Walters, teniendo en cuenta su relación con los conceptos de gobernanza¹⁵, espacio y delimitación fronteriza, de tres maneras o como él mismo describe “three ways of imagining borders in Europe” (WALTERS 2006, 141). La primera forma de entender las fronteras según este autor sería las fronteras exteriores de la UE en su sentido moderno: “a continuous line demarcating the territory and sovereign authority of the state, enclosing its domain and protecting its population. The line where the jurisdictional authority of one state ends and that of its neighbour begins”, convirtiendo a la Unión en un “Estado-región emergente” que asume funciones como tal, ejerciendo el control en sus fronteras exteriores con la implementación de políticas comunes en materia migratoria, así como de capacidades tecnológicas y sistemas de información y vigilancia propias (WALTERS 2006, 145-146). En este sentido hay autores que ven a la UE como una “monotopia”, es decir, un espacio único y común en donde se han eliminado todos los obstáculos de circulación de bienes, capitales, personas y servicios (RUMFORD 2006, 132).

Sin embargo, según Walters este proceso no está exento de problemas tales como lograr una gobernanza común y unas estructuras armonizadas en un escenario en el que tienen un papel cada vez más importante actores estatales y no estatales. De esta manera, en esta aventura de tratar de entender la UE sea más sencillo el estudio de los procedimientos de funcionamiento internos de la Unión o “spaces of rule” europeos que aquellos elementos propios de la construcción nacional de un supraestado (WALTERS 2006, 146). Además, en opinión de Rumford, hay que tener en cuenta que Europa es un espacio dinámico, en constante cambio y discontinuo geográficamente¹⁶ (RUMFORD 2006, 133).

En opinión de Brunet-Jailly, los académicos han comenzado a estudiar la complejidad de las acciones de Gobierno teniendo en cuenta “las redes políticas, las comunidades políticas y los Gobiernos multinivel” (BRUNET-JAILLY 2005, 636). Estos

¹⁵Walters, en su exposición teórica, le da al término anglosajón “governance” el sentido de “gobernanza. 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” más que el más escueto de gobernar o gobernarse. Definición en castellano disponible en <http://buscon.rae.es/drae/>. [Consulta: 08 mayo 2012].

¹⁶ Rumford pone como ejemplo de esta discontinuidad a Grecia que tiene fronteras terrestres con algunos países que no pertenecen a la UE, la existencia de Suiza y Noruega en territorio Europeo y los territorios de España y Francia en África y Sudamérica respectivamente (Rumford 2006, 133)

últimos, explica este autor, pueden ser de tipo vertical o relaciones intergubernamentales y de tipo horizontal o relaciones entre gobiernos u organizaciones de gobierno similares. Siguiendo Brunet-Jailly a otros autores entre los que se encuentran Marks y Hooghe, afirma que también los gobiernos multinivel pueden ser de propósito general o con cometido específico entre las que se encuentran las redes horizontales. En este último caso, en donde confluyen actores públicos, privados, nacionales e internacionales, se encuentra el diseño de las políticas de seguridad en la Unión Europea (637). Sin embargo, el proceso de toma de decisiones de la UE, como afirma Lavenex, no es sólo multinivel sino también “policéntrico” en donde tienen lugar tanto la política supranacional como la organización intergubernamental (LAVENEX 2006, 332).

Rumford afirma que la unión europea ha combinado la gestión de espacios definidos como europeos a través de la acción de la Comisión con políticas nacionales tradicionales aunque “The EU can no longer simply be viewed as a Europe of nation-states or a putative supra-state. It is also a multi-levelled or networked polity, a borderless internal market, or a Europe of the regions” (Rumford 2006, 127).

Actualmente la UE pretende crear nuevos espacios de gobierno multidisciplinarios en donde se pongan en marcha políticas genuinamente europeas apropiadas a los retos específicos que se plantean en la Unión Europea (Rumford 2006, 128). Quizás uno de los retos de la teoría política para que este proceso pueda completarse sea definir la dimensión social de la UE, su modelo social e identidad propia, en su camino hacia la integración y su completa transformación en lo que Manuel Castells denomina un “network state” o Estado que trasciende a lo nacional y es reemplazado por un “espacio de flujos”, entre lo supranacional y lo regional en el marco de la globalización, en donde las fronteras pierden la función tradicional territorial que tenían en el modelo de los Estados-nación y la Europa de flujos globales sustituye a la de los territorios (129-130). Continúa exponiendo Rumford la necesidad que ha tenido la UE de diseñar políticas específicas para los espacios fronterizos como las denominadas políticas de vecindad que eviten tensiones producto de su política de gestión de la seguridad en las fronteras exteriores y aprovechen las ventajas del comercio transfronterizo así como la implementación como herramienta de política exterior de la UE (130-133).

Sin embargo, el principal obstáculo con el que se encuentra la Unión Europea para hacer realidad la idea de la “network europe”, o una Europa con fronteras comunes, móviles y socialmente difusas que sustituya a la Europa de las fronteras nacionales, vuelve a ser el concepto de seguridad que la UE ha practicado en sus fronteras exteriores en el marco de Schengen, en donde existe tensión entre la libertad interna de circulación y el progresivo endurecimiento de las medidas de control orientadas a los flujos no deseados (131). Esto nos lleva a la tesis defendida por algunos autores del “rediseño fronterizo” por el que el aumento justificado de las medidas de control en las fronteras se realiza atendiendo exclusivamente a criterios de seguridad y defensa del espacio frente a amenazas como el crimen organizado, el terrorismo, la inmigración irregular o el narcotráfico, lo cual no permite diferenciar cualitativamente entre tipos de frontera y entre los diferentes flujos transfronterizos.

Walters afirma que la UE ha gestionado en su espacio político-administrativo sus retos migratorios como un “gobierno reflexivo”, definido por Dean como “the tendency in contemporary political practice whereby government begins to conceive its task as operating upon existing forms of government rather than governing either things or processes”, y en donde interactúan actores públicos y privados, estatales y no estatales, regionales, locales, nacionales y supranacionales, en lugar de haber gestionado sus fronteras exteriores como una región-estado emergente (WALTERS 2006, 147).

Para este autor, la gestión de las fronteras exteriores de la UE ha estado muy vinculada a aspectos de seguridad como la lucha contra la inmigración irregular, el crimen organizado y el terrorismo transnacional y a pesar de las directivas comunes y la creación de Agencias europeas, la UE no ha “gobernado” en el sentido de haberse convertido en un Estado supranacional, sino que el control fronterizo se ha basado en la acción de los diferentes sistemas de seguridad nacionales y en actores privados como las compañías de transporte (WALTERS 2006, 147). Se produce una tensión permanente entre la idea de una Unión Europea como “un espacio de red móvil y una fortaleza europea de amenazas a la seguridad” (RUMFORD 2007, 327).

En opinión de Benam, el final de la guerra fría dio paso al replanteamiento en Europa de las nuevas amenazas o del concepto de la “soft security” en el que se incluyó la inmigración irregular y se vincularon las fronteras a los movimientos migratorios y a la seguridad quedando difuminada la línea entre los conceptos de amenazas para la seguridad

interior y la seguridad exterior, lo que dio lugar a reforzar el papel del área de asuntos de justicia e interior de la UE (BENAM 2011, 192-193). La Unión europea, en línea con el pensamiento de Waever de la Escuela de Copenhague, ha “securitizado” el fenómeno migratorio mediante la construcción exitosa de un discurso en el que el movimiento migratorio se presenta como un riesgo más que una amenaza para la seguridad de Europa que automáticamente es aceptado por los ciudadanos quienes legitiman la adopción de las inevitables medidas de incremento de control fronterizo y la cooperación con terceros países (BENAM 2011, 194).

La UE ha utilizado dos métodos fundamentalmente para abordar la gestión migratoria y fronteriza: la externalización del control de las fronteras y el incremento de la vigilancia en la que también se integran las herramientas preventivas como las bases de datos convirtiendo a la UE en un “Gran Hermano” (Benam 2011, 193). Sin embargo, representantes como Didier Bigo, de otras escuelas como la de París, argumenta que la UE no solo ha incluido en su discurso el potencial riesgo para la seguridad que representan los fenómenos migratorios ilegales y las personas solicitantes de asilo, sino que lo ha llevado a la práctica diaria sometiendo a estos grupos a una vigilancia específica como criminales potenciales, desarrollando un modelo de gestión de las fronteras que trata de reforzar la dimensión exterior de las políticas migratorias e integrar a elementos privados y terceros países para “contener, disuadir y confinar” a estos elementos de riesgo (BENAM 2011, 194). En opinión de Naranjo, el contexto de securitización global en el que se empezaron a enmarcar las políticas migratorias desde los años 90 en la UE, ha conducido a un proceso de “desterritorialización de las fronteras”, haciéndose presentes de manera flexible con controles selectivos incluso fuera de las fronteras físicas, reconfigurándose geopolíticamente, mutando, multiplicándose y a la “externalización de las políticas migratorias”, con la cooperación directa e indirecta de los Estados emisores y tránsito de emigrantes convirtiendo las migraciones en objeto de seguridad y reforzando el concepto de Estados nación (NARANJO 2011, 18-30).

En opinión de Lindstrøm, la manera en que la UE ha tratado de afrontar la inmigración irregular no ha sido centrándose en las “causas raíz” de la inmigración sino mediante la implementación de prácticas restrictivas en materia de asilo consecuencia del desarrollo convergente de las políticas migratorias y las de seguridad en la UE, cediendo

simultáneamente a presiones populistas de los electorados contrarios a políticas migratorias permisivas (LINDSTRÖM 2005, 588).

De una detenida lectura de las directivas en las que se define Europa no como un territorio nacional sino como un espacio de libertad, seguridad y justicia, Walters llega a la conclusión de que Europa no ha pretendido comportarse como un super-Estado, sino que ha procurado extender a todo el territorio de la Unión mecanismos armonizadores de los sistemas legales y políticos migratorios de los Estados miembros, en lugar de ejercer la acción de gobierno central sobre un territorio extendido de la UE.

Se ha utilizado por ejemplo el uso de estándares comunes en procedimientos de gestión y vigilancia de fronteras mediante el establecimiento de normas y procedimientos comunes así como incluso el concepto de “actors in the chain” por el que tanto los Estados miembros, los países de origen y tránsito tienen un papel importante en la política europea de control de los flujos migratorios. Ha actuado, por lo tanto, sin pretender centralizar capacidades, sino gestionar y coordinar las de los actores que participan en el marco de los acuerdos de Schengen, como así ha sido el caso en lo relativo a los intercambios de información entre autoridades nacionales sobre actividades del crimen organizado e inmigración irregular mediante el sistema de información Schengen (SIS), en materia de asilo con el uso del sistema (EURODAC)¹⁷ o los intercambios de oficiales de enlace (148). Con ambos sistemas se pretende evitar que se abuse del sistema de asilo de los Estados de la UE y se facilite la aplicación del Reglamento Dublín II que establece qué Estado miembro debe examinar una solicitud de asilo presentada a la UE (ILIES 2009:11). La Convención de Dublín de 1990 tuvo como finalidad armonizar la política de asilo en la Unión Europea por la que las peticiones de asilo debían dirigirse a los países de primera entrada quienes tendrían que adoptar una decisión sobre su concesión vinculante para el resto y se establecía el concepto de “tercer país seguro” por el que se descartan automáticamente aquellas peticiones de asilo de quienes llegan procedentes de otro país europeo o de países de tránsito en donde no se dan los supuestos que justifiquen poder solicitar el régimen de asilo, evitando así el

¹⁷ Base de datos central informatizada que compara huellas dactilares de los solicitantes de asilo para determinar si la misma persona ya ha solicitado asilo en otro Estado miembro. También, en una ampliación de la función original del sistema ya que cada vez son más frecuentes los flujos migratorios mixtos, consta de un registro con los inmigrantes irregulares que han sido detenidos tratando de cruzar ilegalmente una frontera exterior de la UE o por residir de manera irregular en un Estado de la Unión.

denominado “asylum shopping” por el que un inmigrante podía optar al estatuto de asilo en un país de la Unión aunque le fuera denegada en otro (RUDOLPH 2005, 10-11).

En esta línea ha definido Rumford la idea de “policentrismo” de la Unión Europea por el que ésta no se comportaría como un Estado supranacional ni incluso como un gobierno multinivel sino como un gobierno descentralizado o “multi-centrado” en el que se diseñan e implementan políticas no territoriales desde muchos centros de gestión localizados a lo largo del territorio de la Unión Europea que han llevado a la Unión fundamentalmente a un gobierno económico (RUMFORD 2006, 134). Esto le lleva a Rumford a plantear la idea de “network Europe” en la que Europa ya no se definiría como una nación de estados-nación articulada como “space of places” sino como una red política conectada y vinculada a muchos flujos globales, a la movilidad de las personas y a diferentes formas de gobierno que confieren a las fronteras europeas un papel y una jerarquía diferentes (RUMFORD 2007, 330). Se produce entonces, según Rumford, una “tensión” entre la idea de “network Europe” y la disminución de la importancia de las fronteras interiores de la Unión, y la idea de la “Europa de Schengen” o la del refuerzo de sus fronteras exteriores, con una política basada en el papel defensivo de la frontera con la finalidad de proteger a la Europa del bienestar y progreso económico de los efectos de la globalización como el flujo migratorio desde el exterior de la Unión (RUMFORD 2007, 331).

Esta tensión permanente tiene como consecuencia que las fronteras en Europa se clasifiquen en función de su mayor o menor porosidad según las analicemos desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, su papel en el ámbito económico, en el ámbito de las telecomunicaciones o en el de la educación (RUMFORD 2007, 331). El propio Rumford incluso hace referencia a la tesis que hace difícil la aplicación del concepto de “network Europe”. Se trata de la “tesis de la redefinición del papel de las fronteras” o “rebordering thesis”, defendida por algunos autores y según la cual, fundamentalmente a partir de los ataques del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América, no existen diferentes grados de porosidad fronteriza o lo que es lo mismo no se diferencia entre tipos de frontera sino que éstas deben reforzarse y gestionarse principalmente desde el punto de vista de la seguridad frente a las actuales amenazas exteriores del terrorismo, el tráfico de drogas o la inmigración irregular (331). Estos ataques supusieron un freno a la liberalización de las políticas de inmigración y asilo y la vinculación de la política migratoria de la UE al concepto de

seguridad, volviendo a políticas más restrictivas de exclusión y retorno para ciudadanos de terceros países que llevaron a que el proceso de “securitización” operara cambios institucionales que vinculaban inmigración y terrorismo en un único contexto de la cooperación en el ámbito de justicia y asuntos de interior (KARYOTIS 2007:2).

Las políticas migratorias de la UE se han basado, para una gestión efectiva de los flujos migratorios, en políticas de regulación y control de los flujos migratorios; políticas de lucha contra la inmigración irregular; políticas de integración y políticas de cooperación internacional en el ámbito de las migraciones (MODIGA 2012:174).

Sin embargo, en opinión de Rumford, el concepto de Europa en red está íntimamente ligado al de “fronteras en red”. Fronteras adaptadas a las características actuales de movilidad de la población mediante controles migratorios de diferentes tipos en donde se incluyen otros diferentes a los clásicos en fronteras físicas como los administrativos o los establecidos en el centro de ciudades como el conocido “ring of steel” de la city londinense (RUMFORD 2007, 335), en autovías, en las mismas agencias de turismo o en los mostradores de facturación de los aeropuertos.

La segunda forma de ver las fronteras europeas tiene que ver con el concepto de construcción de Europa, de “gobernanza europea” y la seguridad, a través del concepto de “gated community” o de “defended neighbourhood” que, en opinión de Van Houtum y Pijpers:

“...the creation of a space in which the nation’s affluent wall and gate themselves off from the rest of society in an enclave, primarily driven by fear of crime and the need to be amongst “ourselves”, hence protecting welfare, security and identity. Gated communities physically restrain access to their gated territory, and therefore offer an assumed greater level of control over a territory and over those who enter it. The newly created spaces often are “militarised” through the use of cameras, guards, surveillance systems, and other security devices” (VAN HOUTUM Y PIJPERS 2007, 302-303)

Expresado con otras palabras, la sociedad del bienestar europea combina el establecimiento de un arquitectura de seguridad en sus fronteras que la protege del exterior, mientras que al mismo tiempo le da a las fronteras todo su significado “social, cultural y

simbólico” dando lugar a un tejido complejo de relaciones socioeconómicas y geopolíticas en su área de influencia, replanteando así el concepto de ciudadanía, protegiendo los de “dentro” frente a los de “fuera” y sustituyendo de esta manera el concepto más utilizado desde finales de los años 80 en la literatura de “Fortress Europe”, en referencia al mero endurecimiento de las fronteras en materia migratoria (WALTERS 2006, 149). En opinión de Karyotis, tanto a nivel de la Unión Europea como al de los Estados miembros, el fenómeno migratorio se ha ido por un lado politizando de manera creciente a partir de los años 80’ y por otro se ha interpretado, por lo que a la inmigración irregular se refiere, en clave de amenaza a la seguridad nacional y la cohesión social relacionándolo, de manera creciente especialmente a partir de los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, con actos terroristas y otros vinculados al crimen organizado, lo que ha llevado a legitimar medidas migratorias restrictivas e incluso recortes en los derechos de los inmigrantes (KARYOTIS 2007:1).

Metáfora la de “Fortress Europe” que se acuñó acertadamente, en opinión de Hansen, ante la aplicación obstinada de una política europea fundamentalmente orientada a la seguridad frente a los crecientes problemas migratorios irregulares y como rechazo moral y político a la inacción desde las instituciones frente al drama de la inmigración por mar, sin que se hayan obtenido resultados positivos desde el punto de vista de poner freno a este fenómeno, sino que se ha conseguido el efecto contrario, como consecuencia de la contradicción existente en Europa de luchar contra la inmigración irregular vinculada a aspectos de seguridad interior de la UE por un lado, mientras se persiguen “objetivos económicos neoliberales” (HANSEN 2010, 89-90). Incluso ha crecido la preocupación por la protección de los derechos humanos de los inmigrantes (KARYOTIS 2007:13). El momento en el que se decide adoptar el modelo en la UE de libertad de movimientos interiores es clave para entender el progresivo proceso de “securitización” del fenómeno migratorio, según lo define la escuela de Copenhague, y que tuvo como consecuencia, para garantizar la seguridad en las fronteras interiores, la necesidad de reforzar la seguridad en las fronteras exteriores y por lo tanto controlar la entrada de nacionales de terceros países (KARYOTIS 2007:4).

La tercera y última interpretación imaginativa que nos ofrece Walters de las fronteras europeas trasciende su significado geográfico en un mundo en permanente transformación y movimiento, en el que las fronteras de los Estados se desdibujan y el control

fronterizo se hace dinámico, utilizando una analogía con los “firewall” y las funciones que éstos desarrollan en el mundo de la informática, como controladores del tráfico de datos e interfaz de seguridad entre las diferentes “áreas de confianza”. La arquitectura de seguridad en las fronteras exteriores de la Unión Europea, afirma Walters, se caracteriza por el control de puntos estratégicos de la red internacional de transportes por actores públicos y privados; el “control remoto” de los flujos de personas mediante visados, la política de readmisiones, y los acuerdos con terceros países; y lo que ha venido denominándose “fronteras inteligentes” o el uso de las tecnologías en la identificación y el intercambio de información, lo que en su opinión “...make it increasingly difficult to draw a distinction between the inside and the outside of Europe” (WALTERS 2006, 151). En opinión de Geddes, esta situación de gestión de la inmigración por “control remoto” ha supuesto un desplazamiento de las fronteras territoriales de la UE que ahora incluyen actores supranacionales, terceros países y actores privados (GEDDES 2005, 789). En opinión de Ilies, el uso de tecnología en la gestión de fronteras ha causado que el concepto clásico de frontera se haya transformado y “desterritorializado” enmarcando los avances como la biometría y las redes de intercambio de información en el ámbito de la seguridad contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza si bien en el futuro será una herramienta fundamental en la lucha contra la inmigración ilegal (ILIES 2009:10).

Sin embargo, Rumford piensa que la propia naturaleza cambiante de las fronteras exige una revisión constante de la aparición de nuevos tipos tanto de fronteras como de procesos interactivos fronterizos que hacen imposible pensar en la idea defendida por algunos autores de una Europa como fortaleza amenazada en su identidad por la globalización y a la que es necesario defender (RUMFORD 2007, 328). “Los dirigentes europeos han emprendido el cierre y control de las fronteras exteriores de la UE, dando lugar a lo que se ha llamado Europa fortaleza. Esto requeriría un enfoque común de la migración, pero a los dirigentes les resulta sumamente difícil avanzar en este terreno” (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 160).

Un primer paso hacia adelante, como apuntan Pécoud y Guchtенаire, podría ser la libre circulación en el ámbito regional como la ya existente en la Unión Europea, región en la que el flujo migratorio, siendo característica de sus élites, no ha aumentado de manera

significativa en razón de las fronteras internas como son las lingüísticas, culturales o económicas. (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 159).

Rumford defiende la idea de que las fronteras europeas, con excepción de sus fronteras exteriores en lo que denomina la “paradoja cosmopolita”, tienen carácter cosmopolita lo que conlleva la libertad de los individuos a cruzar las fronteras (RUMFORD 2007, 336-337); no a un mundo sin fronteras pero sí a la aparición de diferentes tipos de fronteras que promueven la movilidad y la “solidaridad transnacional” así como la experimentación personal de la frontera (RUMFORD 2007, 328). Y se consideran cosmopolitas según este autor por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque el proceso de transformación de las fronteras europeas por el que desaparecen las históricamente existentes entre el este y el oeste ha difuminado el papel físico de las fronteras, el concepto de integridad territorial nacional y de unidad política, social y cultural, así como facilitado la globalización, sustituyendo el concepto de fronteras exteriores por el de zonas fronterizas en donde interactúan individuos, grupos y actores no estatales; y en segundo lugar, “el control tanto sobre las fronteras como sobre los procesos de redefinición de las fronteras no está ya exclusivamente en manos de los Estados-Nación”, lo que ha supuesto la necesidad de crear estructuras supranacionales con responsabilidad en el proceso de toma de decisiones y que faciliten la gestión de lo que se consideran fronteras comunes de la UE como es el caso de la Agencia para las Fronteras exteriores (FRONTEX) en el ámbito de la seguridad (RUMFORD 2007, 329). Además de cosmopolitas este autor considera a las fronteras de la UE “post-occidentales” como consecuencia de la desaparición de las diferencias entre este y oeste tras el final de la guerra fría, de que Europa es punto de encuentro de ideologías y religiones, y de los propios procesos de incorporación de los países del Este en la Unión europea que difuminan los conceptos de centro y periferia, haciendo comunes unas fronteras europeas que hasta entonces eran la suma de fronteras nacionales (RUMFORD 2007, 332-333).

Esta idea del cosmopolitismo supone considerar una perspectiva nueva en el tradicional debate existente sobre qué carácter tienen principalmente las fronteras europeas, destacando el incremento de la seguridad en sus fronteras exteriores, lo que se denomina en la literatura modelo del área Schengen, o destacando una Europa sin fronteras y un mercado único, lo que denominan algunos autores “network europe” .

En opinión de Geddes, la relación entre la inmigración internacional y las fronteras territoriales y organizativas o funcionales, entendiendo por estas últimas aquellos sitios en que se especifican las condiciones de acceso al mercado laboral, el estado del bienestar y la ciudadanía para los nuevos inmigrantes, es compleja y se experimenta de manera individual caso por caso debido a la existencia de numerosas formas de acceder a la comunidad política así como diferentes tipos de inmigrantes (GEDDES 2005, 789).

Como asegura Rumford, el análisis de los espacios europeos comunes actualmente existentes lleva por sí mismo a la idea de que falta recorrer un largo camino para completar el proceso de integración europea (RUMFORD 2006, 138) y conseguir que las fronteras nacionales sean también realmente europeas siendo gestionadas con criterios comunes (RUMFORD 2007, 333).

En opinión de Ette y Faist, el incremento de la cooperación de la UE en asuntos migratorios fue debido por un lado motivada por factores exógenos como la presión de una creciente migración internacional que llevó a la disminución de la capacidad de los Estados para controlar la inmigración así como el impacto limitador de la situación económica y las leyes internacionales; y por otro, a limitaciones de la propia política nacional en donde la presión ejercida por grupos de interés económico, partidos de extrema derecha, grupos étnicos y los mismos tribunales constitucionales han forzado la necesidad de que los Estados nación cooperen en el nivel supranacional (ETTE Y FAIST 2007).

Sin embargo, la capacidad de influencia del nivel comunitario en las políticas nacionales son actualmente escasas debido a que las competencias de la UE en este ámbito son recientes, las políticas migratorias están íntimamente ligadas a la soberanía nacional y determinadas por modelos nacionales, así como el marco legal de actuación de las Instituciones europeas está previsto para minimizar sus efectos de intervención en asuntos nacionales (ETTE Y FAIST 2007). Por ello cabe preguntarse si las políticas migratorias nacionales convergen hacia un modelo compartido o la “europeización”¹⁸ de las políticas nacionales lleva a una mayor divergencia (ETTE Y FAIST 2007).

¹⁸ Definido por Bulmer y Radaelli en Ette y Faist (2007) como procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas, procedimientos, paradigmas políticos, estilos, “formas de hacer las cosas” y creencias y normas compartidas formales e informales que se definen y consolidan en primera instancia en los

Los estudios actualmente existentes se han centrado en esta europeización de las políticas migratorias de asilo y protección de refugiados pero la influencia de la europeización en las políticas nacionales en áreas como la inmigración irregular difiere según los Estados miembros, si bien en este punto la opinión de los académicos está dividida entre quienes como Thielemann defienden el gran impacto de la UE en las políticas nacionales, y otros como Vink y Geddes partidarios de la idea de que ha existido un impacto limitado (ETTE Y FAIST 2007).

Como resultados de sus investigaciones, Ette y Faist han llegado a dos conclusiones principalmente: la primera es que la europeización se ha dirigido a aquellos aspectos de la política migratoria de un Estado que estén en línea con los propios intereses de la UE por controlar los flujos migratorios; y la segunda que la vinculación del fenómeno migratorio a cuestiones de seguridad ha reforzado el papel del poder ejecutivo y de determinadas “élites” de la UE en la formulación de las políticas migratorias, así como de otras políticas en el ámbito de Justicia e Interior, en detrimento de la participación del poder legislativo, los partidos políticos y los grupos de interés (ETTE Y FAIST 2007).

1.3.2. La política migratoria en la Unión Europea

En opinión de Geddes la cuestión migratoria no deja de ser “old wine in new bottles”, es decir, básicamente los inmigrantes tienden a venir de las mismas partes del mundo y por las mismas razones. El cambio conceptual es determinar en qué momento este fenómeno se ha convertido en un problema político a partir de finales de la guerra fría (GEDDES 2005, 794).

Están de acuerdo la mayoría de autores en que la política migratoria de la UE, orientada fundamentalmente a la seguridad en las fronteras, no se ha adecuado a la creciente demanda de mano de obra en los países de la Unión, lo que ha producido el incremento de flujos migratorios irregulares. Hansen defiende la tesis de que la UE ha pretendido mantener un equilibrio denominado “win-win dynamic” en su política migratoria entre la necesidad de mano de obra “legal” en países con economías en expansión desde finales de los años 90’ y la seguridad en sus fronteras para evitar los flujos migratorios irregulares (HANSEN 2010, 91).

procesos políticos de la UE y que después se incorporan en el discurso, estructuras políticas y políticas públicas nacionales.

Sin embargo, son muchos los autores e Instituciones que apuntan a la necesidad de políticas de inmigración a largo plazo que permitan paliar el gran déficit de población en edad de trabajar que en las próximas décadas va a tener Europa y desde luego España, teniendo en cuenta los datos demográficos actuales¹⁹. Richard Sandell describe esta situación con claridad en la obra “Europa después de Europa” (LAMO DE ESPINOSA coord. 2010, 313):

“Abrir nuestra región a la inmigración laboral es uno de los retos pendientes para la primera parte de este siglo para los países miembros de la UE. No va a ser una tarea fácil. Por ejemplo, para conseguir un crecimiento cero de la mano de obra a través de la inmigración, supondría la llegada de aproximadamente 60-80 millones de inmigrantes o 1,5 a 2 millones por año, siempre que los inmigrantes fueran relativamente jóvenes al momento de llegar”.

Sin embargo, la actual crisis financiera mundial y el problema del desempleo van a hacer que los países europeos se replanteen inevitablemente sus políticas migratorias especialmente la demanda de población inmigrante trabajadora como ya ocurrió durante la crisis de comienzo de los años 70’, aunque de momento no se han producido cambios sobre lo previsto por el Parlamento y la Comisión europea (HANSEN 2010, 92).

Como afirma Hansen, Europa trata de alejarse de su imagen de “fortress”, acercándose a la imagen de cosmopolitismo, mediante la aplicación de políticas como la de la iniciativa de la Comisión denominada “carta azul” aunque no se trate de una apertura real a la inmigración sino de la necesidad de cumplir objetivos económicos (HANSEN 2010, 93). Desde comienzo de los años 70’ y hasta finales de los 90’, la UE trató de que su proceso de transformación en un mercado común no se viera obstaculizado por corrientes de opinión pública en teoría contrarias a un incremento de los flujos migratorios tras la puesta en marcha de políticas económicas neoliberales. En este sentido, las Instituciones europeas pusieron en marcha políticas de “inmigración cero” y políticas paralelas de refuerzo de las fronteras exteriores y lucha contra la inmigración irregular, incluso integrando las políticas migratorias

¹⁹ Universidad Internacional Menéndez Pelayo, entrevista realizada el 23.08.2011 al director del Observatorio para la Inmigración y la Cooperación al Desarrollo de la Universidad Rey Juan Carlos, Mauricio José Rojas, y al doctor en Sociología Jordi Moreras; “Expertos coinciden en la necesidad de definir políticas sobre inmigración en España “a largo plazo”. Disponible en <http://www.uimp.es/blogs/prensa/2011/08/23/expertos-coinciden-en-la-necesidad-de-definir-politicas-sobre-inmigracion-en-espana-%E2%80%9Ca-largo-plazo%E2%80%9D/>. [Consulta el 31 mayo 2012].

y de asilo en el ámbito de las políticas de seguridad justificando su necesidad en aras de facilitar la integración de inmigrantes y minorías ya existentes (HANSEN 2010, 93).

Políticas de inmigración cero que nunca se ajustaron a la realidad. Una realidad que imponía la llegada creciente de inmigración irregular a países con economías en expansión y gran demanda de mano de obra sin cualificar, lo que dió lugar a una generalización del trabajo temporal, salarios bajos y una economía sumergida. La nueva política de la UE, alejada del concepto “inmigración cero” por intereses de mantener el crecimiento económico, y basada en conceptos como el de la “inmigración circular”, los permisos de trabajo temporal y el trabajo estacional, ha supuesto un esfuerzo paralelo por parte de las Instituciones europeas de presentar a la opinión pública que la necesaria apertura del mercado de trabajo a los inmigrantes se acompañaba de políticas de seguridad y control de la inmigración con duras medidas de lucha contra la inmigración irregular como las de repatriación o el endurecimiento de las políticas de integración especialmente de las minorías musulmanas en Europa (HANSEN 2010, 95).

Sobre estas políticas de seguridad y control, como afirma Hansen (2010, 96) o Van Houtum y Pijpers (2007, 298), es opinión ampliamente aceptada en la literatura el que la “militarización” de las políticas de control migratorio en el Mediterráneo ha producido miles de muertes en las rutas marítimas debido a que los controles en las fronteras de la UE han forzado a los inmigrantes y refugiados a optar por rutas cada vez más peligrosas para evitar la acción del control (HANSEN 2010, 96).

En opinión de Ilies, es difícil encontrar otro ámbito político como el de la lucha contra la inmigración irregular tan ligado al ejercicio de la soberanía nacional (ILIES 2009:2). Este derecho de los Estados a decidir quién y cómo puede formar parte de su Estado, en definitiva este ejercicio de soberanía nacional sobre la población y los diferentes intereses nacionales existentes en materia migratoria han frenado el avance en las políticas comunes de gestión de flujos migratorios y las propuestas de la Comisión tendentes a desarrollar políticas migratorias comunes (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ Y SORROZA 2009:7).

En opinión de Hansen, la política migratoria de la UE se ha alejado de un enfoque basado en los derechos humanos y en los derechos sociales, tratando de mantener un equilibrio, mencionado anteriormente como “win-win dynamic”, entre las políticas orientadas

a la seguridad y la lucha contra la inmigración ilegal por un lado, y las políticas de incorporación al mercado de trabajo de mano de obra inmigrante basadas en conceptos como “migración circular”, residencia temporal, trabajo estacional y retorno, orientadas a mantener el crecimiento económico de la UE en el marco del modelo neoliberal (HANSEN 2010, 98).

De manera análoga se pronuncia Geddes cuando afirma que:

“Externalization of aspects of EU migration and asylum policy is driven by concerns to maintain key organizational and conceptual borders of work, welfare and citizenship. This is an argument that goes beyond “fortress Europe” and instead focuses on the construction of the “useful migrant” understood in terms of putative economic contribution” (GEDDES 2005, 787)

En opinión de Boswell, las limitaciones de las políticas de control migratorio puestas en marcha por la UE han tenido como efectos secundarios el aumento de la inmigración irregular con la aparición de redes de inmigración irregular y el empleo de rutas cada vez más peligrosas, la pérdida de protección de los auténticos refugiados, la creciente incapacidad de los Estados de gestionar los flujos migratorios en sus fronteras, las presiones internas políticas y electorales en los Estados por la cuestión migratoria e incluso la aparición de efectos adversos en otros ámbitos políticos como la relación con terceros países emisores y tránsito de emigración (BOSWELL 2003, 619). Estos efectos secundarios han provocado que la UE haya incrementado progresivamente su manera de gestionar los flujos migratorios mediante políticas dirigidas a cooperar con los países emisores y de tránsito migratorio, integrando sus objetivos en este ámbito en lo que se ha denominado desde 1999 acción exterior de la cooperación de la UE en materia de asuntos de justicia e Interior (620). Según esta autora, dos son las aproximaciones que se han adoptado simultáneamente en la acción exterior de la UE: en primer lugar, la externalización de las políticas de control nacionales y de la UE; y en segundo lugar, las políticas “preventivas” que tratan, a través de la cooperación al desarrollo, la inversión y el comercio justo, de dirigirse al origen del fenómeno migratorio (620). Con la externalización de las políticas migratorias y de asilo mediante la cooperación a nivel de la UE, los Estados han encontrado la forma de cumplir sus objetivos políticos nacionales por otros medios (LINDSTRØM 2005:591). En opinión de Lindstrøm, la lucha contra la inmigración irregular de la UE se ha basado en la cooperación con terceros países en el ámbito de la readmisión y el control de flujos migratorios mediante operaciones de *Law*

Enforcement a cambio de un refuerzo en las actividades comerciales y de ayuda al desarrollo (2005,592).

La externalización de las políticas migratorias, en opinión de Boswell, son entonces fruto tanto del enfoque tradicional de la UE, orientado a una gestión migratoria basada en el control, como de la transformación del concepto “migración” en un problema socioeconómico y cultural y “una amenaza para la seguridad de los Estados receptores vinculada al crimen organizado, al terrorismo o al fundamentalismo islámico” (BOSWELL 2003, 623).

De esta manera, la externalización se ha realizado en primer lugar mediante la exportación en primer lugar del modelo clásico de control migratorio basado en las medidas de control en frontera, en la lucha contra la inmigración ilegal y la inmigración irregular y la implementación de políticas de gestión migratoria y de asilo en los países de tránsito migratorio; y en segundo lugar, con la implementación de las políticas de retorno mediante acuerdos de readmisión con terceros países, tanto los de tránsito como los de origen considerados “seguros” (622), que tuvo su máxima expresión en la publicación el 16 de diciembre de 2008 de la Directiva europea relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Esta externalización es, en opinión de Boswell, una continuación de la cooperación policial y judicial europea puesta en marcha desde los años 80’ para combatir la inmigración irregular en el espacio Schengen sin fronteras interiores. En opinión de Lindstrøm, estas políticas de readmisión compulsivas acordadas con terceros países impiden en la práctica que se garantice el principio fundamental de protección al refugiado ya que muchos inmigrantes no tendrán acceso a los procedimientos de solicitud de asilo y por lo tanto, al carecer la UE de un procedimiento de examen de respecto a los derechos humanos del país con el que se firma el acuerdo de readmisión, se incumple el principio de *non-refoulement* (2005:593).

Por lo que respecta a las políticas preventivas discutidas en los 80’ y acordadas por los Estados Miembros de la Comunidad europea en los 90’ fueron, tras el Consejo de Edimburgo en 1992, enfocadas a combatir las “causas raíz” de la inmigración en los países de origen mediante una política de acción exterior común, con la finalidad de garantizar los derechos y libertades de los inmigrantes y refugiados y su protección en las regiones de origen, lo que se considera por muchos autores desde una perspectiva liberal o enfocada desde

los derechos humanos como preferibles a las políticas basadas en las medidas de control (BOSWELL 2003, 625). Este acuerdo fue resultado de la poca eficacia obtenida con las medidas de control y el incremento de la inmigración irregular y las redes de inmigración irregular que se vieron como una amenaza preocupante para los Estados Miembros, aunque bien es verdad que no se establecieron los plazos de implementación y los objetivos hasta el Consejo de Tampere siete años más tarde (626). El grupo de trabajo de la Comisión sobre asuntos de justicia e interior impulsó en 1994 el enfoque preventivo de las políticas migratorias sobre las “causas raíz” como parte de una estrategia de la UE que incluiría este enfoque en la política exterior de la UE junto con “...the areas of human rights policies, humanitarian assistance, security policy, demographic policies, and trade, development and cooperation.” (626).

Sin embargo, predominó en la acción exterior de la UE el enfoque basado en las medidas de control y su externalización desarrollado en el marco del tercer pilar, dejando la aplicación de las políticas preventivas en el marco de los pilares primero y segundo (626). Como afirma Boswell, la cooperación con terceros países se basó hasta finales de los años 90’ en el apoyo a fortalecer sus sistemas de control en frontera, a desarrollar sistemas de asilo y luchar contra la inmigración irregular debido a tres factores fundamentalmente: la predominancia del enfoque basado en el control por parte del Consejo de Ministros, el escaso peso político del grupo de trabajo para asuntos de justicia e interior de la Comisión y la falta de voluntad política del Consejo europeo (627).

Esta situación sufrió un cambio en 1997 con el Tratado de Amsterdam²⁰, en el que si bien no se mencionaba explícitamente la cooperación con terceros países en materia de JHA,

²⁰ “Pilares de la Unión Europea: El Tratado de Maastricht (1992) introdujo una nueva estructura institucional que se ha mantenido hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Dicha estructura institucional estaba compuesta por tres «pilares»:

* el pilar comunitario, que correspondía a las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (primer pilar);

* el pilar correspondiente a la política exterior y de seguridad común, que estaba regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea (segundo pilar);

* el pilar correspondiente a la cooperación policial y judicial en materia penal, cubierta por el título VI del Tratado de la Unión Europea (tercer pilar).

El Tratado de Ámsterdam transfirió una parte de las competencias del tercer pilar al primero (libre circulación de personas). Estos tres pilares funcionaban siguiendo procedimientos de decisión diferentes: procedimiento comunitario para el primer pilar y procedimiento intergubernamental para los otros dos. El Tratado de Lisboa elimina esta estructura de pilares en beneficio de la creación de la Unión Europea (UE). En la UE, las decisiones se adoptan con arreglo a un procedimiento de Derecho común denominado «procedimiento

provocó que la cooperación en asuntos de inmigración pasara del ámbito del tercer pilar, intergubernamental, al primer pilar más supranacional, lo que implicó “a more robust role for the European Commission, not just in proposing policy, but also in negotiating agreements with third countries on immigration and asylum issues” y que en el plan de acción adoptado en el Consejo de Viena en Diciembre de 1998 se incluyeran dos puntos fundamentales en la política “preventiva”: “assessment of countries of origin in order to formulate a country specific integrated approach” e “information campaigns in transit countries and in the countries of origin” a la vez que se apoyó el incremento de medidas para luchar contra la inmigración ilegal (627). Este tratado derivó en lo que Ole Waeber denominó “securitización” de la política migratoria de la UE (FANJUL 2010:8). A partir de Amsterdam la lucha contra la inmigración irregular se vio facilitada por la cooperación entre los Estados de la UE (ILIES 2009:3)

Fueron los países escandinavos y los Países Bajos quienes abogaron por una integración de ambos enfoques, las políticas preventivas y las de control en frontera, que se vio influenciada en los 90’ por un incremento de la actividad de organizaciones humanitarias en los países de origen “protecting internally displaced persons, monitoring or assisting returnees, or engaging in efforts to prevent displacement through institutional and legal capacity-building” ya que “the feasibility of multilateral involvement in conflict prevention and peacekeeping had a strong impact on international responses to refugee problems” y “the changed international political context and increased interest in preventing conflict and humanitarian crises placed humanitarian intervention and preventive activities on the spectrum of feasible strategies for migration management (BOSWELL 2003, 625-626).

La geopolítica de las migraciones ha sufrido una transformación tanto temporal como espacial a partir del final de la guerra fría, caracterizándose por un aumento del número de países en el centro, este y sur de Europa que se han convertido al mismo tiempo en emisores, receptores o países tránsito de los flujos migratorios y por la aparición de nuevos flujos migratorios como los que se originan a través de redes ilegales dedicadas al

legislativo ordinario». Sin embargo, el método intergubernamental sigue aplicándose a la política exterior y de seguridad común. Por otra parte, aunque las cuestiones relativas a justicia e interior se encuentran «comunitarizadas», algunas de ellas, en especial relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal, siguen sujetas a procedimientos especiales en los cuales los Estados miembros conservan poderes importantes”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_pillars_es.htm. [Consulta: el 9 febrero 2012].

“contrabando” de personas o “smuggling” y al tráfico de personas o “trafficking” (GEDDES 2005, 791). Esto ha tenido como consecuencia directa según Geddes, que hayan aparecido nuevas formas de entender las relaciones migratorias internacionales; nuevas formas de respuesta de los Estados a los flujos migratorios; nuevas formas de entender la política exterior y la soberanía de los Estados, y que haya sido clave en el diseño e implementación de políticas migratorias. Muchas de estas políticas relacionadas con el control migratorio han tenido en común el incremento de la importancia del papel de la UE en su desarrollo e implementación, la intensificación de la cooperación bilateral, multilateral e internacional, así como una “apertura” a las migraciones de trabajadores altamente cualificados, lo que ha relanzado la dimensión externa de la política de la UE en materia migratoria y asilo (GEDDES 2005, 791-794).

El siguiente paso en la integración de la externalización de las medidas y la prevención en la cooperación con terceros países se produjo con la creación en 1998, a propuesta del gobierno holandés, que ya había puesto en práctica durante años planes a nivel nacional para coordinar las políticas migratorias con las de asuntos exteriores más que con interior, del Grupo de Trabajo de alto nivel en inmigración y asilo en el seno del Consejo de Ministros (HLWG). Se trataba de integrar las políticas de seguridad, exterior y de comercio y desarrollo de la UE, poniendo en marcha planes de acción para 6 países, entre los que se encontraban Marruecos y Somalia, con los que se trató de coordinar la respuesta de la UE en materia de protección de derechos humanos, democratización y gobernabilidad, desarrollo y pobreza, resolución de conflictos e inmigración ilegal y asilo. Sin embargo, las prioridades reales de la UE fueron conseguir acuerdos en materia de políticas sobre control migratorio en fronteras, readmisión y retorno, y medidas de lucha contra la inmigración ilegal además de que se produjeron numerosas descoordinaciones entre los departamentos encargados de los asuntos de justicia e interior, relaciones exteriores y desarrollo (GEDDES 2005, 792 y BOSWELL 2003, 628). De esta manera trataron así mismo los Ministros de justicia e interior que el Consejo no perdiera importancia frente a la Comisión en su iniciativa con las políticas migratorias (BOSWELL 2003, 629)

En 1999 las conclusiones de Tampere recogieron las iniciativas de este HLWG, mencionando expresamente la necesidad de que el Consejo y la Comisión hicieran “recomendaciones específicas” en el ámbito de la acción exterior de la UE en cuestiones de

justicia e interior, terminando así con una etapa de relativa inacción por parte de la Comisión europea en materia de prevención de la inmigración (BOSWELL 2003, 629-630 y 632). En opinión de Lavenex (2006, 333):

“The external dimension of EU asylum and immigration policies was officially embraced only in 1999 at the Special European Council on Justice and Home Affairs in Tampere”

Esto supuso un salto cualitativo en el que se trató firmemente de armonizar las políticas migratorias en torno al concepto de prácticas comunes salvando el enorme vacío existente hasta entonces entre declaraciones de intenciones y la práctica (SCHEIN 2009, 100). Las Conclusiones de Tampere de 1999 reafirman la voluntad europea de trabajar por una política común en materia de inmigración y asilo, tratando de dirigirse hacia las causas del fenómeno y dando importancia a la relación con terceros países. Se trató en definitiva de poner los medios para reforzar la “comunitarización de la cooperación transgubernamental” y apostar por una mayor acción externa conjunta (LAVENEX 2006, 335). Sin embargo, si bien en opinión de autores como Boswell y Lavenex, el trabajo de este HLWG incluyó planes para una acción preventiva de los flujos migratorios, recomendando una acción diplomática, humanitaria y de cooperación al desarrollo, el enfoque se produjo sobre las acciones control y la lucha contra la inmigración ilegal lo que dio lugar a numerosas críticas por parte de ONG,s, del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) o del mismo Parlamento europeo (BOSWELL 2003, 630-633 y LAVENEX 2006, 336). En opinión de Schein, aunque con la creación de este grupo se trató de darle a la inmigración un enfoque más transversal que integrara los aspectos de asuntos exteriores, el papel principal lo siguieron teniendo los asuntos de justicia e interior (SCHEIN 2009:103). Tampoco la implementación de medidas preventivas contó con un presupuesto *ad hoc* sino que se utilizaron los fondos destinados a la cooperación al desarrollo o los destinados a la política de seguridad y exterior, situación que no cambió hasta el año 2003 (BOSWELL 2003, 631).

Además, la aplicación de las medidas preventivas respecto a la inmigración en el marco de las relaciones exteriores y de la cooperación al desarrollo contaba con determinados obstáculos: en primer lugar las interferencias de la agenda de la prevención migratoria con la de la cooperación al desarrollo, debido a la dificultad que entrañaba decidir los criterios de priorización de países y/o áreas regionales a la hora de diseñar las estrategias de desarrollo

teniendo en cuenta al mismo tiempo su papel como zonas emisoras de inmigración; en segundo lugar, el riesgo que supone el que se queden fuera de la aplicación de las medidas de desarrollo aquellas personas más vulnerables que al fin y al cabo son las que no tienen voluntad de emigrar; y por último, el impacto que estas políticas tienen en las relaciones con terceros países (BOSWELL 2003, 633).

En el Consejo de Laeken en 2001 se puso de manifiesto la importancia de llegar a acuerdos de readmisión con terceros países y quedó de manifiesto que la Comisión se había centrado casi exclusivamente en los aspectos de “externalización del control”, obviando los aspectos preventivos por lo que se instó a integrar la política migratoria en la política exterior de la UE. La Comisión en su Comunicación de 2001 dotó de dimensión europea a los esfuerzos de los Estados Miembros para luchar contra la inmigración ilegal, como parte esencial de una política común migratoria (Comisión europea 2001). Esta situación se invirtió en el año 2002 con la comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento europeos (Comisión de las Comunidades europeas 2002) y que como afirma Boswell “...represented the first real attempt to develop a Commission strategy for targeting external relations tools to address migratory pressures”, además de solicitar que la implementación de estas medidas preventivas contasen con fondos económicos diferenciados de los destinados al desarrollo lo que permitía superar el obstáculo de la definición de las prioridades y las interferencias de los asuntos migratorios con la agenda sobre cooperación al desarrollo (634).

En el Consejo europeo celebrado en Sevilla en 2002 se volvió a llamar la atención sobre la necesidad de integrar de manera efectiva todos los instrumentos de política exterior de la UE con la finalidad de abordar el origen de las causas de la inmigración ilegal (GEDDES 2005, 792). Sin embargo, en sus recomendaciones, el Consejo hizo hincapié casi exclusivamente en en la cooperación con los países de origen y tránsito para luchar contra la inmigración ilegal, los controles en frontera y los acuerdos de readmisión e incluso de las conclusiones cabe deducir que la ayuda al desarrollo a terceros países quedaba condicionada a su cooperación en las medidas de control migratorio (BOSWELL 2003, 637). A partir de ese momento la UE marcó como prioridad estratégica de su política exterior la inmigración y la necesidad de alcanzar una aproximación integral al fenómeno, aspectos que incluyó en todos los documentos que hizo públicos sobre las relaciones de la UE con terceros países e incluso con la puesta en marcha de la política de vecindad de la UE (European Neighbourhood

Policy-ENP) (GEDDES 2005, 793). Se esperaba de los países vecinos tanto cooperación para afrontar retos comunes de seguridad, especialmente los derivados de los aspectos migratorios y la inmigración ilegal, como el superar las dificultades existentes para llegar a acuerdos de readmisión con ellos (LAVENEX 2006, 344). Con el desarrollo de esta política, basada en acuerdos de cooperación, los aspectos del control migratorio quedaron integrados en una estrategia global que incluye más actores y más aspectos de cooperación en el marco de los asuntos de Justicia e Interior que la hasta ese momento cooperación transgubernamental, equilibrando de alguna manera las posturas de la Comisión y de los Ministros de Justicia e Interior, como por ejemplo la vinculación de la migración legal a los acuerdos de readmisión (LAVENEX 2006, 345)

Sin embargo, el enfoque internacional de la UE a la cuestión migratoria sigue dando prioridad a los acuerdos con los países de origen y tránsito migratorio para ejercer el control “extraterritorial”, lo que supone seguir dando más importancia a los aspectos de la seguridad relacionados con el fenómeno migratorio y considerando que una falta de control de los flujos supone una amenaza “social y cultural” desde el exterior para las sociedades de acogida, vinculada de alguna manera al crimen organizado y el terrorismo (LAVENEX 2006, 330). En opinión de Lavenex esta política europea de vecindad sigue siendo una externalización del control migratorio más allá del territorio de la Unión Europea (346). En opinión de Benam, la extraterritorialización en el control se ha plasmado en la actualidad en la política europea de vecindad y mediante acuerdos bilaterales contemplando los acuerdos de readmisión, la regla de los terceros países seguros de la Convención de Dublín y la política de visados (2011, 198).

Lavenex afirma que detrás de esta política extraterritorial de la UE es en realidad una continuación de la ya existente cooperación transgubernamental que esconde el deseo de los miembros del Consejo de asuntos de justicia e interior de aumentar su autonomía frente a otros actores de la política nacional y supranacional, como los miembros de la Comisión y del Parlamento, quienes debido a la ausencia de presión electoral y la duración de los mandatos hace que busquen soluciones dentro de lo que se ha denominado un “comprehensive approach” en la gestión migratoria (LAVENEX 2006, 330 y 346). El resultado es que se siga dando prioridad al control migratorio en lugar de avanzar en la armonización de todas las políticas buscando un enfoque global y en segundo lugar, que se mantengan las políticas de

cooperación transgubernamental en lugar de avanzar en el proceso de comunitarización, por lo que “(...) the scope for sovereignty transfers to the European level remains limited” (LAVENEX 2006, 331, 346).

La Unión Europea ha reforzado el significado de sus fronteras exteriores a través de la política de vecindad europea que conlleva la implementación de políticas de cohesión regional y programas de cooperación regional (HORGA Y BRIE 2010, 74). Esta política, aún limitada, ha tenido un marcado carácter económico favorecedor de la extensión de los mercados europeos en un intento por llevar la estabilidad al nivel regional más allá de las fronteras exteriores (75). Con esta política la Unión Europea pretende convertir sus fronteras exteriores en zonas fronterizas porosas a las transacciones comerciales y mercados europeos buscando crear una “zona de seguridad” con sus vecinos del este y del sur animándolos así mismo a que se doten de estructuras democráticas y sistemas económicos liberales tomando como modelo la UE (RUMFORD 2007, 334)

Sin embargo, se ha hecho evidente que el principal enfoque de la UE de la solución al fenómeno migratorio ha sido mediante el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores de la Unión en aplicación del Convenio de Schengen, con la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros (FRONTEX) y con la aplicación del manual de fronteras Schengen que señala como elementos fundamentales del control “las actividades en terceros países, la cooperación en la frontera internacional, medidas en las fronteras exteriores y medidas en el interior del área Schengen” (GEDDES 2005, 794).

En opinión de Geddes, la política de asilo en la UE ha sido común desde la Declaración de Tampere en 1999, la Convención de Dublín y la posterior regulación 343/2003 (Council Regulation 2003), para determinar la responsabilidad en el examen de las peticiones de asilo, lo que ha llevado a la implementación de herramientas como el sistema Eurodac o los fondos destinados al mantenimiento de centros y puesta en marcha del sistema de repatriación voluntaria de refugiados (GEDDES 2005, 795). A esta armonización de la política comunitaria hay que añadir la Directiva europea de Diciembre de 2005 sobre procedimientos mínimos para regular el estatus de refugiado (LAVENEX 2006, 336).

Esta política de asilo ha estado muy vinculada a las políticas de lucha contra la inmigración ilegal con el objetivo de evitar que se aprovechara la oportunidad de entrar en la UE amparados por esta legislación internacional. Sin embargo, el endurecimiento de las condiciones de acceso al territorio de la UE ha producido la aparición de figuras que autores como Morrison han venido denominando “solicitantes de asilo ilegales” o solicitantes de asilo que únicamente tienen opción de solicitar asilo en un país de la UE tras acceder al territorio de manera ilegal (GEDDES 2005, 796).

Como ya adelantábamos anteriormente mencionando a Geddes, la nueva geopolítica de las migraciones ha supuesto una “reconfiguración espacial de la respuesta política” con la que la UE adquiere un mayor protagonismo a partir de la creación del tercer pilar del Tratado de Maastrich en 1992 y la aparición del Tratado de Amsterdam en 1997 por el que las cuestiones de asilo e inmigración pasaron a incluirse en el título IV junto a la libertad de circulación, título del que se autoexcluyeron Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, proporcionando de esta manera a las instituciones europeas un marco legal en materia de inmigración y asilo (GEDDES 2005, 797).

Sin embargo, la creciente voluntad de los estados Miembros por llegar a una política común en materia de inmigración se hizo más evidente en el periodo de 1999 a 2004 en el ámbito del control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular en detrimento de la acción común en el ámbito de las políticas laborales que resultó escasa (GEDDES 2005, 797).

Desde entonces la Comisión europea ha tratado de impulsar la creación de un marco legal básico común y coordinar los procesos de convergencia de la legislación, la política y la práctica (GEDDES 2005, 798), aunque haya encontrado uno de sus mayores obstáculos en la determinación de reglas solidarias para compartir los gastos y responsabilidades que supone implementar estas políticas haciéndolas depender en cierta medida del papel que en la gestión de los flujos deben asumir los terceros países en las regiones de origen migratorio (LAVENEX 2006, 336).

Sin embargo, también el programa de la Haya consagró en las áreas de libertad, justicia y seguridad para el periodo 2005-2010 la dimensión externa de la política de inmigración y asilo como prioritaria, mencionando el cada vez más importante papel de la UE en la “consolidación de sus fronteras territoriales” mediante medidas que impidieran la

entrada de flujos migratorios considerados como no deseados por los Estados como solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares, en alcanzar un sistema europeo común de asilo, programas conjuntos con terceros países, gestionando un fondo para las fronteras externas, estableciendo el SIS II y acordando normas comunes para los visados (798). En Comunicación de la Comisión en 2006 (COM(2006) 402 final) se reconocía que la acción de la UE en la lucha contra la inmigración ilegal se había centrado fundamentalmente en el control y la disuasión con medidas en el ámbito de los intercambios de información, la cooperación policial y fronteriza así como la aplicación de las leyes de extranjería, el Derecho Penal y las políticas de repatriación y readmisión. En opinión de Ilies queda claramente de manifiesto que en las políticas de inmigración de la UE quedaron entonces y han quedado ahora fuera las políticas de gestión de la inmigración legal, en parte por falta de competencias legales de la UE para establecer criterios de admisión o fijar cupos de admitidos, lo que hace difícil luchar eficazmente contra la inmigración irregular a nivel de la UE (ILIES 2009:4).

El Programa de la Haya reemplazó al Tratado de Amsterdam como marco para desarrollar las política migratorias y supuso el triunfo del supranacionalismo sobre el poder nacional con el incremento de control de la política migratoria por parte de las Instituciones de la UE en el ámbito del asilo, refugiados e inmigración ilegal quedando excluido el ámbito de la migración legal, que se vio reflejado en la consagración de la posibilidad de iniciativa legislativa para la Comisión europea, en la supresión de la capacidad de veto nacional, introduciendo el voto por mayoría y en la instauración del procedimiento de codecisión, pudiendo el Parlamento europeo proponer enmiendas y veto a la legislación (LUEDTKE 2009, 3).

El Tratado de Lisboa ha ido mucho más lejos garantizando el control de la Unión Europea sobre la política migratoria incluyendo en el procedimiento de voto por mayoría y codecisión todos los aspectos de la política migratoria (3). En el año 2005, la Comisión presentó una propuesta legislativa para la Directiva de retorno de la UE, convirtiéndose de esta manera el procedimiento de codecisión, regulado en el art. 251 de la Constitución europea, en materia de política migratoria, para aquellas cuestiones de inmigración ilegal,

residencia ilegal y repatriación contempladas en el art. 63 (3) (b)²¹, en un “test case of the Codecision Procedure” y viendo finalmente la luz el 16 de diciembre de 2008 (Directiva 2008/115/CE) tras controvertidos debates (CANETTA 2007, 436). Nos llama la atención Canetta sobre que sorprendentemente este procedimiento de codecisión no se aplica a las políticas sobre migración legal contemplada en el art. 63 (3) (a) (446). Para esta autora, el Parlamento, a diferencia del Consejo, tiende a adoptar enfoques en materia de política migratoria teniendo muy en cuenta la perspectiva del respeto a los derechos humanos, lo que da lugar a cierta radicalización en las posturas de ambas instituciones, si bien en el caso de las propuestas en materia de medidas contra la inmigración irregular resulta más sencillo llegar a un acuerdo. Lo que subyace es una resistencia del Consejo a que el Parlamento deje su papel consultivo y se haya convertido en una Institución a su mismo nivel en el proceso de toma de decisiones (447-448).

La política de retorno común para inmigrantes irregulares se considera por la Comisión un elemento esencial de la política europea común en materia de inmigración (ILIES 2009:13). En dicha Directiva, muy criticada por las ONG,s en España²², para quienes los procedimientos de retorno no garantizan la protección judicial de los inmigrantes, se ofrece a los extranjeros en situación irregular la posibilidad de retornar voluntariamente y si este retorno no se produce puede expedirse una orden de repatriación e incluso llegar a adoptar medidas coercitivas de ejecución de la expulsión. Se establece también un periodo máximo de internamiento de seis meses ampliable otros doce meses en ciertos casos. En este punto es donde se ha suscitado más polémica entre los Estados miembros que cuentan con periodos diferentes. España amplió el periodo de internamiento de 40 a 60 días y en Italia pasó de dos a seis meses (ILIES 2009,14). Así mismo, se prevé la posibilidad de prohibir la reentrada y medidas especiales para los menores no acompañados.

También la decisión de expulsar o regularizar a los inmigrantes en situación irregular compete a los Estados. Dos instrumentos facilitan la aplicación de las disposiciones comunes sobre retorno: el Fondo Europeo para el retorno, por lo que al apoyo financiero se

²¹ En el ámbito de inmigración irregular se aplicó, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el sistema de mayoría cualificada en el que participaron activamente tanto el Parlamento como el Consejo mientras que para las cuestiones relativas a la inmigración legal se utilizó el procedimiento de unanimidad y en el que el Parlamento desarrolló un papel consultivo.

²² Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20080618/las-ong-critican-directiva-retorno-aprobada-por-parlamento-europeo/92931.shtml>

refiere, y la mencionada Directiva sobre retorno que pretende armonizar las prácticas (ILIES 2009, 15). Sin embargo, para que una política de retorno funcione se debe buscar la cooperación de los terceros países origen de los inmigrantes, por lo que la UE ha tratado no solo de conseguir acuerdos de readmisión de los propios nacionales de estos países de origen sino también de aceptación de inmigrantes apátridas o sin identificar con países de tránsito (ILIES 2009, 15).

La transformación temporal del diseño de políticas migratorias en la UE a que hace referencia Geddes, se refiere a la necesidad de que la Unión Europea desarrolle nuevas políticas de acción supranacional en el ámbito de la política de empleo de mano de obra inmigrante superando tanto el enfoque histórico de las políticas exclusivamente nacionales orientadas a necesidades locales de trabajadores como los programas “guest worker” de los años 60’ como las consecuencias del enfoque clásico sobre fronteras territoriales en el ámbito laboral, del bienestar social y de los derechos de pertenencia a una comunidad (GEDDES 2005, 799). Sin embargo, según este autor esta parte es difícilmente superable, pues los propios Estados Miembros tienen sus propios intereses económicos y por lo tanto sus estrategias particulares sobre contratación de inmigración muy cualificada atendiendo a sus expectativas nacionales de crecimiento económico, sus circunstancias particulares sociales y de población, y a la viabilidad de sus estados del bienestar y situación de sus mercados de trabajo; en definitiva, un debate eclipsado por otro sobre valores, identidad y derechos de pertenencia a una comunidad política (GEDDES 2005, 799). Es decir, condicionantes nacionales de los países miembros han determinado la acción exterior de la UE, que por un lado ha visto con preocupación los flujos de inmigrantes no deseados, mientras que por otro se ha abierto a los trabajadores con alta cualificación profesional (GEDDES 2005, 801). Indudablemente esta situación produce disfunciones en una política europea común del mercado de trabajo.

En esta línea situamos a Van Houtum y Pijpers quienes afirman que históricamente la UE ha mantenido una línea política en materia migratoria de contención de las peticiones de asilo, de lucha constante contra la inmigración ilegal y de acción política exterior en los países de origen y tránsito que ha conseguido “fortificar” Europa al tiempo que ha abierto selectivamente su mercado de trabajo a aquellos trabajadores que podían aportar valor a sus economías y dando lugar a una paradójica política migratoria europea definida por el

término “protección” de la economía, del estado del bienestar, la seguridad pública y la identidad social (VAN HOUTUM y PIJPERS 2007, 292).

Es opinión comúnmente aceptada por la comunidad académica que esta falta de regulación o escasa regulación del mercado laboral común que ofrezca oportunidades a la inmigración “legal” conlleva el incremento paralelo de inmigración “ilegal” ya que inevitablemente el crecimiento sostenido de las economías de los países de la UE, al menos hasta el inicio de la crisis económica y financiera de 2008, han necesitado mano de obra no cualificada originando “economías informales”. Sin embargo, sí que se ha reconocido por parte de la Comisión en sus comunicaciones de 2003 y 2005, como por ejemplo en “The Green paper on an EU Approach to Managing Economic Migration”, la importancia estratégica que para la economía de la UE tiene aprovechar la oportunidad de gestionar el mercado laboral y la demanda de inmigración aunque no sea altamente cualificada en un marco de desarrollo demográfico adverso (VAN HOUTUM y PIJPERS 2007, 300).

La política migratoria europea ha quedado definida a lo largo de su historia por la continuidad de los enfoques nacionales respecto a las políticas migratorias aunque ha cambiado el contexto. Se ha producido como ya ha quedado expuesto un cambio geopolítico y conceptual en el fenómeno migratorio y su relación con las fronteras, así como una transformación espacial y temporal de la respuesta política (GEDDES 2005, 801). Hay más países receptores de inmigración, el origen de los inmigrantes es más diverso, han aparecido nuevas formas de emigrar como las ilegales, nuevas respuestas se han diseñado, y el papel de la UE y de otros actores internacionales ha cobrado una dimensión nueva (GEDDES 2005, 801).

Más concretamente en opinión de autores como Huysmans y otros recogidos por Van Houtum y Pijpers, la política migratoria europea ha sufrido un proceso de “securitización” en parte en su afán de proteger las identidades nacionales de otras civilizaciones, y en parte reforzado por los sucesos en relación con el terrorismo global en EEUU, Madrid y Londres, que ha llevado al “desarrollo de una política migratoria de trabajo y asilo muy restrictiva” (VAN HOUTUM y PIJPERS 2007, 295-296).

En opinión de Lavenex, la cooperación en política exterior en el ámbito de Justicia e Interior se ha enfocado hasta ahora básicamente en cinco aspectos de la cooperación

intergubernamental centrados en el control migratorio y en una cada vez mayor autonomía de los representantes de asuntos de justicia e interior en su relación con actores supranacionales (LAVENEX 2006, 339-344):

1. Actividades que trascienden el nivel intergubernamental: como ejemplo los proyectos multilaterales de los países mediterráneos, “Diálogo 5+5”, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) o los acuerdos de readmisión de España con Marruecos o de Libia y Túnez con Italia en 2004
2. Acciones Conjuntas de control fronterizo como las desarrolladas por las patrullas conjuntas en el Mediterráneo y el Atlántico mediante la puesta en marcha de planes de acción en el ámbito de la inmigración ilegal y las fronteras exteriores como el adoptado por el Consejo en 2003 sobre medidas operativas para combatir la inmigración ilegal a través de las fronteras marítimas de la Unión Europea (Council of the European Union, 13791/03) en un marco de cooperación intergubernamental y cuya implementación es responsabilidad de los Estados.
3. Acuerdos de Readmisión: “The agreements stipulate that the contracting parties have to take back their own nationals who have entered or stayed illegally in the other country as well as nationals of non-contracting parties or stateless persons who have illegally entered or stayed on their territory, subject to certain conditions” (LAVENEX 2006, 341). A partir del Tratado de Amsterdam la competencia para llegar a estos Acuerdos formales de readmisión, que incluso incluyen a los no nacionales, recae en la Unión Europea. El mayor obstáculo con el que se encuentra este procedimiento es que el interés para firmarlos depende de la predisposición de la propia Comisión para considerarlos de interés general para la Unión Europea. Esto ha supuesto en ocasiones una inacción de la Unión en casos como los del Atlántico, y en donde las autoridades españolas se han visto forzadas a tratar de firmar acuerdos bilaterales con Marruecos, lo que ha puesto de manifiesto según afirma Lavenex “the limits of an unbalanced, EU-centred approach” (LAVENEX 2006, 341). A partir de 2004 la Comisión trató de paliar los efectos de este enfoque abriendo una línea de crédito para “apoyar la cooperación con terceros países en materia migratoria” y posteriormente creando el plan plurianual AENEAS de financiación de ayudas a terceros países para la gestión de los flujos migratorios, la firma de acuerdos de readmisión y su implementación (LAVENEX 2006, 341).

Aunque una iniciativa hispano-británica para condicionar la ayuda al desarrollo a la cooperación de los terceros países en el control migratorio no fue finalmente aprobada, se vincularon de alguna manera los acuerdos de cooperación al desarrollo de terceros países con las políticas de control migratorio como se refleja en las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 2002 (Council of the European Union, 13463/02).

En este sentido se acordaron entonces tres aspectos importantes:

“The European Council urges that any future cooperation, association or equivalent agreement which the European Union or the European Community concludes with any country should include a clause on joint management of migration flows and on compulsory readmission in the event of illegal immigration”²³.

De esta manera los acuerdos de readmisión debían ser negociados a partir de ese momento con la Comunidad en su conjunto convirtiéndose en vinculantes:

“The European Council considers it necessary to carry out a systematic assessment of relations with third countries which do not cooperate in combating illegal immigration. That assessment will be taken into account in relations between the European Union and its Member States and the countries concerned, in all relevant areas. Insufficient cooperation by a country could hamper the establishment of closer relations between that country and the Union”²⁴.

, y finalmente, *“If full use has been made of existing Community mechanisms but without success, the Council may unanimously find that a third country has shown an unjustified lack of cooperation in the joint management of migration flows. In that event the Council may, in accordance with the rules laid down in the treaties, adopt measures or positions under the Common Foreign and Security Policy and other European Union policies, while*

²³ Punto 33, 10

²⁴ Punto 35, 11

honouring the Union's contractual commitments but not jeopardising development cooperation objectives"²⁵.

4. Externalización de los Centros de recepción de Inmigrantes y solicitantes de asilo, así como los procedimientos de solicitud de asilo. Externalización y cooperación transgubernamental que traslada la responsabilidad individual del país que recibe refugiados a una responsabilidad compartida. Estos centros se instalan fuera del territorio de la UE con la idea de poner en marcha los procesos de solicitud de asilo en los países de tránsito o salida, como se hizo en su día por parte de los Estados Unidos de América y los inmigrantes de Haití reclusos en Gauntánamo Bay o en la estrategia empleada por Australia y su "estrategia del Pacífico" en el caso de los inmigrantes internados en Nauru o Papua Nueva Guinea (LAVENEX 2006, 343). Si bien ACNUR se opuso a la idea, en 2005 aceptó la instalación de centros de recepción extraterritoriales en los que tras evaluar las solicitudes se adoptaría lo que la Comisión denominó "soluciones permanentes": repatriación al país de origen, integración del refugiado en un país de acogida o su traslado a un tercer país de la Unión Europea (LAVENEX 2006, 343). En opinión de muchos autores recogidos por Lavenex este sistema en el que el control judicial y la opinión pública del Estado que recibiría al solicitante de asilo quedan al margen del proceso "challenges one of the fundamental principles of the modern state which is the unity of territory and jurisdiction..." (LAVENEX 2006, 344).

1.3.3. La "securitización" de la política migratoria

En la actualidad, el control migratorio se caracteriza por el creciente refuerzo de las medidas de seguridad tanto en las fronteras de los países occidentales como el de los controles internos en estos Estados, con la finalidad de detectar a los inmigrantes irregulares quienes finalmente son detenidos y expulsados. Estas medidas de control "son coherentes con el derecho legítimo de los Estados a controlar su territorio"(PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 140).

Uno de los ejemplos de proceso de "securitización" de las fronteras más estudiado en la literatura es el de las fronteras estadounidenses en su lucha contra la inmigración

²⁵ *Punto 36, 11*

irregular. El proceso de refuerzo de las fronteras en los Estados Unidos de América comenzó en los años 80 impulsado por un repunte de la inmigración irregular desde México, proceso de refuerzo que continuó en los años 90, y que finalmente se completó tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la creación del Departamento de seguridad interior (DHS) en 2003 (ALDEN 2012, 108). Esta creación del DHS supuso la fusión de tres agencias de control fronterizo y la institucionalización del vínculo entre seguridad en la frontera y lucha contra el terrorismo, pasando a ser el control fronterizo por tierra, mar y aire una cuestión de seguridad nacional más que de seguridad pública (111). En opinión de Alden, nunca antes las fronteras de los EEUU habían sido tan difíciles de cruzar ilegalmente consiguiendo de esta manera frenar drásticamente el flujo migratorio terrestre con México. Paradójicamente, a pesar de la eficacia de los controles, el número de personas con voluntad de cruzar las fronteras creció dando lugar a la proliferación de redes criminales dedicadas a facilitar los cruces ilegales con el consiguiente sentimiento de inseguridad en la frontera que esta situación provoca. Además, no sólo las medidas de control han reducido los intentos de cruzar las fronteras irregularmente, sino que también ha desanimado a aquellas que pretenden hacerlo legalmente (ALDEN 2012, 108). Todo ello plantea la necesidad de valorar los costes del control fronterizo, pero fundamentalmente los objetivos del control fronterizo. En el caso de los EEUU el objetivo fundamental del endurecimiento de las fronteras con México y Canadá es, como afirma Alden, no tratar de llegar al objetivo irreal de la seguridad perfecta sino el de la disuasión y asegurarse de que los procedimientos legales de entrada son la única manera de entrar en los Estados Unidos (111).

Sin embargo, en opinión de Alden, refiriéndose al caso de tratar de frenar la inmigración irregular mediante exclusivamente medidas de control fronterizo, en el caso de los EEUU:

“The lesson is the same one that was learned during Prohibition and has yet to be learned in the 40-year war on drugs: any successful effort to outlaw a good that is in high demand invariably creates an organized crime problem, because the value of the prohibited good rises” (116)

Así mismo, Alden advierte sobre el impacto negativo que esta política de endurecimiento del control fronterizo ejerce en la economía norteamericana como es el caso de la disminución del volumen del comercio en las áreas fronterizas, la disminución de la

inmigración legal, como en el caso de turistas y estudiantes o inversores, que en cierta medida, ante el endurecimiento y mayor complejidad de los procedimientos de entrada se desaniman a elegir los EEUU como país de destino, y en el alto coste económico que representan en sí mismas estas políticas de seguridad (ALDEN 2012, 118).

En opinión de Ilies, la UE ha centrado las políticas de lucha contra la inmigración irregular en la seguridad fronteriza mediante la gestión de fronteras como prioridad en el marco del Enfoque Global de la Migración de la UE y la incorporación de tecnología de control, que lleva las fronteras hasta las sociedades origen y destino de los inmigrantes; en las políticas de retorno, que son el elemento final de la política migratoria y no funcionan sin la cooperación de los países de origen, y en políticas de control de la población inmigrante, destinadas fundamentalmente a empresarios como la Directiva sobre sanciones a los transportistas (Directiva N°2001/51/CE del Consejo), como parte de la dimensión interior de la lucha contra la inmigración irregular (ILIES 2009, 5).

La actual situación de amenaza a la paz y seguridad internacionales proveniente del crimen organizado transnacional requiere el establecimiento de efectivas medidas de seguridad en frontera pero, como afirma Alden, el reto es cómo hacer la seguridad fronteriza compatible con un sistema migratorio que fortalezca la economía. En su opinión, replanteándonos el concepto de control en fronteras y su validez como herramienta en la lucha antiterrorista; fijando objetivos claros en seguridad fronteriza y conectando ésta con un sistema flexible de inmigración legal que haga disminuir la inmigración irregular y dé respuesta a las necesidades económicas reales del país (ALDEN 2012, 121). Los Estados miembros de la UE sin embargo, han potenciado la armonización de sus políticas de cooperación, prevención y control en la lucha contra la inmigración irregular pero no han sido muy proclives a hacerlo en la gestión de la inmigración legal (ILIES 2009, 2). Las políticas de la UE en materia de inmigración se han centrado en tratar de reducir el número de personas que consiguen llegar de manera irregular a su territorio o permanecer en el mismo sin potenciar los canales legales alternativos (ILIES 2009, 6). El área de Justicia y Asuntos de interior sigue siendo resistente a la “comunitarización” de las políticas de inmigración centrando su acción en las acciones de control y no en la visión más global que propone la Comisión y el Parlamento europeos (LAVENEX 2006, 338). Este autor considera que los Estados Miembros se resisten a someterse tanto a leyes supranacionales en

esta materia como a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia (LAVENEX 2006, 338).

1.3.4. Las estrategias de seguridad en el marco de la inmigración irregular

1.3.4.1. Las estrategias de seguridad y el crimen organizado

Cada año en el mundo cerca de 2,5 millones de personas se ven afectadas por tráfico de seres humanos, principalmente para ser explotados sexual y/o laboralmente, de las cuales la mitad son menores de 18 años (STANLAS 2010, 595). La presión migratoria en la UE triplicó sus cifras en el primer cuatrimestre del 2014 las cifras de 2013 en el mismo periodo. Según FRONTEX fueron cerca de 42.000 personas las detectadas en las fronteras de la UE las que han tratado de entrar de manera irregular en el primer cuatrimestre de 2014. Estos niveles se aproximan a las cifras registradas en 2011, año en el que como consecuencia de la primavera árabe, 141.051 personas trataron de entrar en la UE de manera irregular. En esta ocasión, este movimiento migratorio masivo por el Mediterráneo central es el resultado de los conflictos en Siria y Mali, y es facilitado por la ausencia de control en las fronteras de Libia. En el primer cuatrimestre del 2014, ya habían llegado a Italia más de la mitad del número de inmigrantes que lo hizo en 2013.

El Director de Emigración y de la Policía de fronteras del Ministerio de Interior italiano, Giovanni Pinto, informó en abril de 2014 en la Comisión de Defensa y Exteriores del Senado que unas 800.000 personas estaban dispuestas a emprender el viaje por mar desde puertos norteafricanos a Europa (Senado italiano, Mozione 1-00249). Por otro lado, respecto a España, las autoridades marroquíes calculan en unas 40.000 personas el número de inmigrantes que esperan llegar a Europa desde este país y otros 35.000 están preparados en Mauritania para tratar de salir también por Marruecos si no consiguen llegar a Europa por la vía marítima atlántica y las Islas Canarias (Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad, 2014: 17).

Esta presión migratoria es previsible que aumente en el futuro. Es muy probable, como así ponen de manifiesto la mayoría de estudios demográficos actuales, que con las actuales tendencias demográficas, la población del norte de África superará dentro de medio

siglo a la del sur de Europa en cerca de 150 millones de personas, con una población africana total en 2050 de entre 2.000 y 2.700 millones de habitantes (The Economist, 2013), dando lugar esta nueva realidad demográfica a procesos de transformación económica como la industrialización y urbanización en el norte de África, que darán paso a posibles conflictos regionales ocasionados por la falta de trabajo, recursos, radicalizaciones ideológicas y religiosas y migraciones a gran escala (SANDELL, 2010).

Esta situación de presión migratoria no controlada y masiva vinculada a las redes vinculadas con el crimen organizado representa sin lugar a dudas un reto para la seguridad pública de los Estados y de vital importancia para la Unión Europea tras la supresión de las fronteras interiores y la progresiva construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia (VÉLEZ 2008).

El fenómeno migratorio clandestino se hace más preocupante para los Estados cuando se relaciona directa o indirectamente con el crimen organizado internacional. En esta línea, la Fiscalía General de España, en su Circular 5/2011, afirma que estas vinculaciones se han podido apreciar en los casos de tráfico ilícito de inmigrantes por vía marítima en embarcaciones, al existir en la mayoría de los casos una conexión entre la organización de estas travesías marítimas con la organización de transporte y alojamiento de los inmigrantes en los puntos de llegada a territorio nacional.

Que algunas de las rutas terrestres de inmigración ilegal en África central a su paso por Níger estén controladas por ciudadanos nigerianos miembros de redes organizadas dedicadas a actividades de explotación infantil y prostitución de mujeres, o que en el transcurso de la operación “Herodoto” de la Guardia Civil se haya detectado un nuevo procedimiento utilizado por las mafias internacionales que tratan con seres humanos, que consistía en embarcar en pateras a mujeres con menores de edad, previo pago de entre 1.500 a 2.000 euros por persona para acceder a la ciudad de Melilla y evitar un procedimiento de expulsión, son dos buenos ejemplos que refuerzan la teoría de la Fiscalía General. En opinión de la Policía Federal de Australia, la inmigración ilegal en Australia representa riesgos sanitarios que suponen enfermedades erradicadas en Europa con repercusiones incluso para la agricultura nacional, riesgos para la seguridad nacional al ser una vía posible de entrada para elementos terroristas, desestabilización política y social y costes económicos elevados que se cifraban en 2008 en unos 50.000 dólares por inmigrante ilegal interceptado.

De la misma manera, desde el Ministerio de Interior español se defiende la más que probable vinculación de las actividades de algunos grupos criminales dedicados al tráfico de seres humanos con la financiación del terrorismo internacional (Comparecencia del Ministro de Interior, 13 de febrero de 2014: 41).

En opinión de la Fiscalía General del Estado española, la iniciativa de lucha contra la inmigración irregular, que supone incorporar el delito contenido en el 318 bis del Código penal español, responde al deseo de proteger el “legítimo interés de los Estados de controlar los flujos migratorios y la indemnidad de sus fronteras”, lo que sin duda se ve como la única manera de permitir que exista por parte de los diferentes Gobiernos nacionales una planificación eficiente de las políticas económicas, demográficas, sociales e incluso, continúa afirmando la Fiscalía, “de seguridad ciudadana”, lo que no hace sino alinearse con parte de los fundamentos y objetivos del Derecho de extranjería (Circular 5/2011).

El primer documento que identificó retos y amenazas para la seguridad de la UE fue la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de diciembre de 2003 (ROMERO, 2011). En opinión de Ballesteros, “los numerosos cambios que se han producido en los últimos diez años, tanto en el panorama internacional como en la propia UE, aconsejan elaborar una nueva estrategia de seguridad o al menos revisar la existente” (BALLESTEROS, 2014). En dicha Estrategia se identificó el tráfico transfronterizo de inmigrantes ilegales como parte de las actividades de la delincuencia organizada, representando una amenaza para la seguridad de la UE, pudiendo incluso tener vinculaciones con el terrorismo. Esta Estrategia se enmarcó en el segundo Pilar de la Unión (Política Exterior y de Seguridad Común-PESC), de carácter intergubernamental y de limitada interacción con el tercero de Asuntos Judiciales y de Seguridad Interior, suponiendo la fragmentación entre la dimensión exterior e interior de la seguridad (ROMERO 2011).

En nuestra opinión, la frontera entre los conceptos de seguridad interior y exterior de la UE se difuminan al considerar determinados retos para la seguridad como la inmigración irregular vía marítima, cuya propia dinámica y estructura desde origen a destino exige una respuesta global e integrada más que coordinada de todas las herramientas que configuran su dimensión exterior e interior en la gestión integral de las fronteras, la cooperación policial internacional, las operaciones de salvamento y rescate en la mar, la aplicación del Derecho

administrativo y penal español o la lucha contra las redes de tráfico irregular en origen, tránsito y destino.

Ya en 2010, la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (ESI) incluyó como amenaza la seguridad el tráfico de seres humanos, aunque posteriormente, solo hizo referencia expresa a la trata de seres humanos como forma grave de delincuencia organizada. Esta Estrategia se marcó como uno de sus objetivos el refuerzo de la seguridad a través de la gestión de las fronteras, entre las que quedan incluidas las marítimas, mediante la futura creación de EUROSUR, potenciando la acción de FRONTEX y las capacidades comunes de análisis de riesgos. En concreto se mencionaba la necesidad de crear un entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE.

La Estrategia española de seguridad de 2011 reconoció la inmigración irregular como un factor importante que afecta directa e indirectamente a la seguridad. Incluso, pronosticó un incremento futuro de los flujos migratorios irregulares desde África como consecuencia de la persistencia de los ya tradicionales factores “*push*” como la pobreza, los conflictos regionales y el deterioro político y social de muchos Estados en ese continente. Es en este punto, en donde se reconocía que los movimientos migratorios masivos con destino a España, y por lo tanto a la Unión Europea, representan una clara amenaza a la seguridad, por las consecuencias que pueden tener, como la posible conflictividad social en las sociedades de acogida, la aparición de espacios urbanos marginales cuya existencia afecta a la convivencia pacífica y la cohesión social, las situaciones de explotación laboral y económica que pueden sufrir los inmigrantes, lo que daría lugar a la proliferación de actividades ilícitas, a la aparición de radicalismos e intolerancia por falta de integración, así como a la existencia de un número importante de población no identificada cuyas actividades escapan a los necesarios y legítimos mecanismos de control que todo Estado de derecho necesita para garantizar la libertad, seguridad y derechos de sus ciudadanos.

En la misma línea, la nueva Estrategia de seguridad Nacional de 2013, afirma que tanto por su volumen como por su dinámica propia, los flujos migratorios irregulares conllevan implicaciones para la seguridad nacional. Partiendo de la base de que los flujos inmigratorios irregulares con origen en África y destino España y/o la UE se mantendrán o aumentarán como consecuencia de la pobreza, los conflictos sociales y desigualdad existente en los Estados africanos, la actual Estrategia da más importancia a los procesos de integración de las poblaciones inmigrantes irregulares en nuestra sociedad para prevenir situaciones de

radicalización religiosa o política extremista, guetos, explotación laboral y conflictos sociales. En segundo lugar, se diferencia de la anterior Estrategia de seguridad nacional, en la inclusión de manera concreta, entre los riesgos y amenazas, a la “vulnerabilidad del espacio marítimo del que se reconoce como “menos regulado y controlado”, escenario en el que, por otra parte, tienen lugar actividades ilícitas de tráfico de personas.

1.3.4.2. La inmigración irregular en el marco de las Estrategias de Seguridad Marítima

Es precisamente en el segundo capítulo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013 en donde España, adelantándose a la Unión Europea, decidió abordar los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional, mencionando entre otras a la inmigración irregular por mar o el tráfico ilícito de inmigrantes. En dicha Estrategia se configuran como “actos deliberados de naturaleza delictiva” que afectan a la seguridad nacional, mientras que por otro lado, la protección de la vida humana en la mar y la seguridad de la navegación, circunstancias que también concurren en las operaciones contra la inmigración irregular vía marítima, se configuran como necesidades ante riesgos y amenazas en el mar de “naturaleza accidental o fortuita”, elementos que no se pueden apreciar en esta modalidad migratoria.

Durante su Presidencia de la UE en 2010, España tuvo muy claros los objetivos que quería alcanzar en el ámbito de la seguridad marítima (RUESTA, 2010). En su opinión, había llegado el momento de diseñar los elementos que configuraran en la práctica un enfoque integral para hacer frente a las amenazas, riesgos, oportunidades y retos globales en el ámbito marítimo haciendo más eficiente el empleo de los recursos en la mar. El 12 de junio de 2013 se presentó el informe definitivo de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa que fue finalmente aprobado en el Parlamento el 12 de septiembre de ese año (2012/2318(INI)).

En este informe el Parlamento europeo ve la necesidad de diseñar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EESM), en el marco de la Estrategia de Seguridad Europea, que no se refiere a la dimensión marítima, salvo una referencia a la piratería como amenaza, y en relación directa con la Política Marítima Integrada, que carece de la dimensión de seguridad en el escenario marítimo. Señala el informe del Parlamento, que los actores implicados en

actividades de terrorismo marítimo interactúan con las redes de crimen organizado dedicadas entre otras cosas a la trata de personas y la inmigración ilegal.

Sin embargo, aun reconociendo también que como consecuencia de la evolución de la situación política en África, la Unión Europea seguirá experimentando presión migratoria en sus fronteras marítimas exteriores, el informe del Parlamento en su observación nº 21 sobre la migración afirma lo siguiente: “no deberá verse como una amenaza para la seguridad, sino como un fenómeno humano que requiere una robusta estrategia de gestión en la que se aúnen la política de desarrollo y la cooperación regional, política y diplomática y la inversión en cooperación regional”. Para afrontar el reto migratorio por mar, continúa afirmando el informe del Parlamento, se deben desarrollar las capacidades marítimas necesarias así como lo que denomina “guardias costeras” para la vigilancia y control del mar con el objetivo de rescatar a los migrantes a bordo de buques ilegales.

Por otro lado, el Consejo europeo de Diciembre 2013 definió a la inmigración ilegal como una amenaza transversal a la seguridad que exige coordinación entre los actores de la política común de seguridad y defensa (CSDP) y los del espacio de Libertad, Justicia y Seguridad (ELJS).

Reconocida la situación de presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE provenientes del escenario africano, es preciso analizar los riesgos que se van a afrontar en el futuro. Es muy probable, como así ponen de manifiesto la mayoría de estudios demográficos actuales que con las actuales tendencias demográficas la población del norte de África superará dentro de medio siglo a la del sur de Europa en cerca de 150 millones de personas, dando lugar esta nueva realidad demográfica a procesos de transformación económica como la industrialización y urbanización en el norte de África que darán paso a posibles conflictos regionales ocasionados por la falta de trabajo, recursos, radicalizaciones ideológicas y religiosas y migraciones a gran escala. Una migración clandestina, y con mayor razón si es masiva, afectaría gravemente a las políticas sociales, económicas, demográficas y de seguridad ciudadana previstas por los Estados, potenciándose sus efectos negativos al realizarse vinculada con las redes del crimen organizado, como así lo reconoce la Fiscalía General del Estado en España en su circular 5/2011. En opinión de la policía federal de Australia no solo están en contacto directo con el crimen organizado sino también con el terrorismo transnacional e incluso los movimientos incontrolados de personas a través de las fronteras aumentan el riesgo de propagación de epidemias y

problemas sanitarios globales, cuya prevención supone un enorme gasto económico para el Estado²⁶.

En este punto nos parece oportuno recordar los antecedentes de algunos de los movimientos migratorios masivos que se han sucedido en la historia de las migraciones por mar tanto en América, Asia y Australia como en Europa. De entre ellos cabe destacar los que experimentaron los EEUU de América en los años 90' o incluso las más recientes hacia España en el verano de 2006, los ya comentados hacia Italia en 2011, como consecuencia de la denominada “primavera árabe”, o los trágicos sucesos de Lampedusa en octubre de 2013, y el que actualmente vive Australia en donde se han contabilizado según Naciones Unidas cerca de 25.000 solicitantes de asilo llegados en embarcaciones a sus costas en el último año y medio.

La Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América de 2010 insiste en señalar como elemento indispensable de la seguridad nacional el eficaz control de sus fronteras que impida las entradas ilegales. Si revisamos su Estrategia de seguridad marítima de 2005 encontramos que este país reconoce las migraciones masivas por mar, como las que sufrió en la década de los 90' procedentes de Cuba (1.800 inmigrantes llegaron a Florida entre el 1 de enero y el 30 de abril de 1994) y Haití (más de 67.000 inmigrantes interceptados en el periodo 1991-94), como un “importante problema para la seguridad marítima y reto para los próximos diez años”. Incluso llega a relacionar el terrorismo con las redes de migración ilegal e inmigración irregular en su afán por escapar al control en las fronteras marítimas y puertos.

²⁶ En opinión de la policía federal australiana, la inmigración ilegal en Australia representa Riesgos sanitarios que suponen enfermedades erradicadas en Europa con repercusiones incluso para la agricultura nacional, riesgos para la seguridad nacional al ser una vía posible de entrada para elementos terroristas, desestabilización política y social y costes económicos elevados que se cifraban en 2008 en unos 50.000 dólares por inmigrante ilegal interceptado. Disponible en <http://www.afp.gov.au/media-centre/publications/platypus/previous-editions/2000/september-2000/1psmugl.aspx>

1.4. ¿POR QUÉ FALLAN LAS POLÍTICAS DE CONTROL MIGRATORIO?

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, se plantean cuestiones sin resolver y que son sometidas a intenso debate en la confrontación política nacional e internacional y por lo tanto son objeto de numerosos ensayos: ¿Por qué fallan las políticas sobre inmigración?, ¿es eficaz el actual sistema de control de la inmigración ilegal?, lo que nos lleva a plantearnos otra cuestión más práctica: ¿Son capaces los Estados de controlar sus fronteras, y en especial las marítimas? En opinión de Díaz, los intereses de los Estados se ven afectados por los flujos migratorios en su soberanía estatal, su autonomía para actuar y “en el equilibrio de poder entre Estados y la naturaleza del conflicto en el sistema internacional” (DÍAZ 2009, 169). Las diferentes dimensiones de la realidad migratoria aconsejan coordinación y coherencia de las políticas migratorias para alcanzar lo que Díaz define como “la gobernabilidad de las migraciones” (169).

La unidad nacional, base del interés nacional se ve amenazada por las nuevas estructuras informales y multiculturales que se originan con las migraciones actuales provocando que los estados se inclinen a controlar sus fronteras fundamentalmente por razones de seguridad interior, de control del mercado de trabajo y del acceso a los bienes públicos (169). Sin duda un fallo en los controles fronterizos del Estado representa ciertos riesgos de seguridad derivados de los tráfico ilícitos, el terrorismo o el crimen organizado (169). No puede afirmarse que actualmente exista una respuesta política determinada al fenómeno migratorio tan complejo, fenómeno imparale que puede “convertirse en un problema estratégico de repercusiones internacionales” (171).

En opinion de Cornelius y Rosenblum “(...) a broad consensus exists that the determinants of international migration are overwhelmingly structural and path-dependent, and well-established migration systems are often deeply resistant to regulation. Indeed, some analysts question whether it is possible for labor-importing states to control their borders in the twenty-first century (...) Others argue that immigration control policies are essentially symbolic (...)” (CORNELIUS Y ROSENBLUM 2005, 110).

En opinión de López Sala, son dos las características comunes a los procesos de control de los flujos migratorios puestos en marcha en la actualidad: la similitud entre las políticas de control de flujos en los países industrializados y el desajuste entre los objetivos

de las políticas de control y los resultados obtenidos (LÓPEZ SALA 2006). Para Velasco, no se consiguen buenos resultados ya que “las políticas migratorias restrictivas devienen en un intento imposible de controlar, cerrar e incluso blindar las fronteras, respondiendo a una comprensión de los flujos migratorios como si en definitiva obedecieran a una dinámica unilateral procedente del exterior y no a una compleja red de relaciones multilaterales de carácter no sólo económico sino también sociocultural” (VELASCO 2006).

Los flujos migratorios, continúa apuntando este autor, tienen lugar en el interior de sistemas. En definitiva, el problema de la falta de resultados en la aplicación de las políticas de control migratorio surgen al considerar la inmigración como “un proceso autónomo respecto a otras áreas de la acción política, el tratamiento de la inmigración como una cuestión de soberanía unilateral en un mundo globalizado y en creciente interdependencia y la consideración del Estado como si no le alcanza las transformaciones nacionales e internacionales” (SASSEN 2006, 19).

Hasta el momento, en opinión de Castles, las políticas desarrolladas tanto por los Estados como por los organismos supraestatales, no han obtenido gran éxito a la hora de controlar tanto los flujos de inmigración como su integración, por varios tipos de razones: factores que surgen como consecuencia de la dinámica social de los procesos migratorios como son las cadenas migratorias, el papel de la familia y la comunidad; la situación de los hijos de los inmigrantes en los países receptores; los procesos industriales que se generan alrededor del fenómeno y las estructuras que dependen de la inmigración generando una cultura de la emigración; factores vinculados a la globalización y a la fractura norte-sur; y factores relativos a los sistemas políticos tanto de los países emisores como de los receptores (CASTLES 2004, 205).

Sin embargo, y a pesar de los resultados obtenidos, la insistencia de los Estados en la aplicación de estas políticas de control puede encontrar su explicación en el pensamiento de autores como Cristina Boswell quien afirma que se observa lo que ha calificado como un desajuste populista: “un desajuste entre las necesidades económicas y las medidas factibles que pueden elaborar los Estados para restringir la inmigración y las presiones de la opinión pública y de los partidos antiinmigración” (LÓPEZ SALA 2006, 79).

Estas políticas quizás tendrían más éxito si estuvieran vinculadas a las políticas desarrolladas a largo plazo sobre comercio, desarrollo y prevención de conflictos. Reducir la desigualdad entre el norte y el sur es la verdadera clave para gestionar la inmigración de manera efectiva.

Sin embargo, además de las dificultades que se presentan al carecer de una línea estratégica de acción que afronte el control de los flujos migratorios desde una perspectiva global, también existen obstáculos en cuanto a las voluntades de los actores políticos. Para el caso europeo, son las propias Instituciones quienes se enfrentan a una gran variedad de actitudes entre los Estados Miembros a la hora de orquestar una política migratoria común. El fenómeno migratorio actual afecta a los Estados Miembros de la Unión por igual y a la aspiración europea de crear un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin embargo, las dificultades para avanzar en el diseño de una política común en materia de inmigración son muchas al encontrarse en este ámbito diferentes puntos de vista, intereses, ideologías y sensibilidades políticas entre los socios europeos.

En opinión de Schain, las dinámicas del control migratorio han cambiado debido a que las limitaciones en este campo impuestas por los acuerdos e Instituciones internacionales así como por las autoridades judiciales nacionales en los últimos 20 años, ha llevado a que el actual desarrollo de las políticas migratorias deba analizarse desde el punto de vista de su evolución hacia un nuevo neo-nacionalismo en el que han aumentado en importancia las relaciones intergubernamentales dentro del sistema internacional para reforzar la eficacia de políticas migratorias restrictivas (SCHAIN 2009, 93). En opinión de Schain, las políticas de control migratorio han tenido dificultades a la hora de lograr sus objetivos al estar sometidas al restrictivo control legal y judicial tanto a nivel nacional como internacional, que tratando de garantizar los derechos individuales y colectivos característicos del liberalismo han dificultado la aplicación de legislaciones restrictivas con la inmigración (95).

Por este motivo las relaciones internacionales se han convertido en la herramienta fundamental para permitir a los Estados mejorar su capacidad de controlar la inmigración si bien la cooperación para el desarrollo de una política migratoria de la UE armonizada ha sido muy limitada (94). Una de las razones en opinión de Schain por las que ha habido tan

pocos avances en política migratoria en la UE es el hecho de que la necesaria armonización de las políticas migratorias al nivel europeo está lastrada por un lado por el hecho de que muy pocos Estados Miembros han legislado sobre los niveles específicos de inmigración aceptada en sus territorios, y por otro porque los propios Estados Miembros han mantenido un fuerte control sobre el proceso de elaboración de las políticas dominado desde los años 80' por un "lobby intergubernamental", entendiéndose que la eliminación de las fronteras interiores les llevaba a un refuerzo del control en las fronteras exteriores (SCHEIN 2009,101).

En opinión de este autor, y siguiendo análisis previos de Guiraudon, esta "securitización" de la política migratoria de la UE es reflejo de la voluntad de los ministros de justicia e interior que controlan tanto este proceso político como el ámbito institucional y la "arena política" en la que se desarrollan poniendo en práctica la estrategia del "venue shopping" por la que los actores estatales consiguen sus objetivos políticos nacionales a través de las Instituciones europeas, relegando a las ONG defensoras de políticas pro-inmigración a su intervención en los sistemas nacionales de toma de decisión de las políticas migratorias y a la Comisión y al Parlamento europeos, más proclives a las políticas orientadas a la protección de derechos e integración de los inmigrantes (102). Por ello, mientras los Estados han encontrado a nivel nacional los principales obstáculos a sus políticas migratorias restrictivas y de control en donde ONG y tribunales han protegido los derechos de los inmigrantes, por otro lado han encontrado en las instituciones europeas el instrumento adecuado de cooperación intergubernamental para poner en marcha medidas de control migratorio evitando la acción de grupos de presión contrarios a sus políticas. Sin embargo, esta tendencia parece haberse revertido desde el año 2009 y resulta especialmente visible tras los trágicos sucesos de Lampedusa en octubre de 2013, en donde las líneas políticas marcadas para el control migratorio en el mar han puesto de manifiesto la importancia del concepto de salvamento y rescate en la mar por encima del control migratorio irregular, así como la predominancia de las líneas políticas de la Comisión y el Parlamento frente a las del Consejo de la UE, y en donde las ONG y otros organismos como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) están más cerca de la Comisión desempeñando un papel más parecido al que tienen en la política nacional.

La visión global del control migratorio presenta marcadas diferencias entre los países nórdicos o centroeuropeos y los del mediterráneo, si bien la postura más extendida es la de favorecer las medidas comunes referentes a la seguridad y el control migratorio en fronteras, asilo y expulsión de inmigrantes frente a los aspectos de integración o políticas de inmigración legal y visados. Este es el caso de Alemania, Francia y los Países Bajos. Los países mediterráneos como Italia y España destacan también la importancia de la vertiente securitaria del control migratorio pero desde la perspectiva del fortalecimiento de la cooperación europea y la acción exterior comunitaria en África en virtud del principio de solidaridad. Los países nórdicos por su parte aspiran a la intensificación de políticas de cooperación al desarrollo con países africanos, de integración de los inmigrantes pero son poco receptivos al desarrollo comunitario en materia de regulación de la migración legal. Analizando las medidas de lucha contra la inmigración irregular en la UE, se observa como algunos Estados como los nórdicos destacan por su eficacia basada en la cultura de respeto a la legalidad de sus poblaciones y la cohesión de las mismas ante el cumplimiento de las normas y el rechazo a la irregularidad (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 22).

Caso especial es el del Reino Unido; un país que en materia de inmigración participa en el ámbito europeo en aquellos aspectos de carácter práctico y operativo como el apoyo a la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), la cooperación al desarrollo en África o la política europea de asilo pero mantiene su propia política en el caso de la política de visados o en materia de integración.

Esta situación ha propiciado que en aspectos comprometidos como la lucha contra la inmigración ilegal, países como España, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria, hayan decidido, firmando el Tratado de Prüm²⁷, dar un paso hacia adelante al margen del proceso institucional comunitario que supere la falta de consenso (SORROZA 2007, 2).

En el caso concreto de las migraciones africanas, en opinión de Dover, los Estados miembros, el Parlamento y la Comisión europea no han tenido en cuenta factores

²⁷ INSTRUMENTO de ratificación de España del Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005, publicado en BOE núm. 307 de lunes 25 diciembre 2006.

económicos y políticos en juego muy importantes en los países de origen (DOVER 2008,114)

Concretamente la actitud política de la UE respecto a África ha tenido un planteamiento erróneo ya que debería haber incluido no solo el enfoque migratorio sino también uno integral basado en el comercio, el desarrollo y las relaciones diplomáticas con los gobiernos africanos de manera análoga a como lo está haciendo China que no condiciona la ayuda que presta (DOVER 2008,119)

La UE ha prescindido erróneamente de los factores *pull* o de atracción que han impulsado las migraciones africanas, y nos referimos no solo al atractivo del nivel de desarrollo sociopolítico de las sociedades occidentales sino la existencia de un mercado laboral irregular y la economía sumergida, descargando la responsabilidad en los países origen de la migración, en la pésima gestión de sus fronteras y en la falta de gobernanza (DOVER 2008, 122). Esto ha llevado a la UE a la paradoja de considerar necesaria la inmigración para seguir creciendo económicamente mientras que se resiste a aceptar social y políticamente a los inmigrantes (DOVER 2008, 127)

La responsabilidad del control externo se transfiere desde el ámbito exclusivamente administrativo al de la seguridad pública y defensa llevándolo principalmente a las fronteras. A partir de este momento el concepto de control y vigilancia de las fronteras adquiere un especial significado puesto que ya no se habla de puestos habilitados ni de control documental sino de establecer un mecanismo de control de los flujos migratorios irregulares, es decir, de la regulación de su tamaño, composición y dirección, lo cual plantea problemas de carácter práctico y operativo cuando se pretende garantizar el nivel de inmigración irregular cero o por decirlo de otra manera alcanzar una impermeabilización de las fronteras.

Este último objetivo no cabe duda de que es en la práctica una utopía, fundamentalmente por la propia naturaleza de las fronteras, y en especial si hablamos de las marítimas. Además, la pretensión de alcanzarlo plantea dar solución a nuevos retos respecto a la capacidad y los límites del control o el respeto a los derechos humanos y a la aplicación de la legislación sobre asilo y refugio. Además, cualquier medida de control en este ámbito produce un gran impacto en las relaciones internacionales de un Estado en cuanto a

cooperación en materia de justicia y seguridad, acuerdos bilaterales y cooperación al desarrollo.

La solución aportada por el Gobierno de España para afrontar la llamada crisis de los cayucos durante el 2006 superó estas limitaciones y recondujo el concepto de control externo de las fronteras para lograr impermeabilizarlas al concepto de vigilancia y control de las mismas, entendiendo por impermeabilización una situación en la que se consigue impedir la llegada inadvertida de las embarcaciones clandestinas a las costas, salvaguardando en la mar la vida de los inmigrantes y aplicando de manera contundente los acuerdos de repatriación de los inmigrantes identificados así como el derecho penal a los patrones de las embarcaciones. De esta manera puede afirmarse, como así reconocen la mayoría de autores como González Enríquez y Miyar, la política de control externo de las fronteras marítimas en tres escenarios junto con la acción exterior de España en África ha conseguido frenar drásticamente el fenómeno migratorio irregular en el Atlántico, salvando la vida de miles de inmigrantes y canalizando los flujos migratorios (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2011, 24).

En opinión de Triandafyllidou los controles en frontera o políticas de cerco más estrictos no han llevado por sí solos, en los países del sur de Europa sometidos a una fuerte presión migratoria, a un sistema de expulsión más eficaz, al no poderse determinar la nacionalidad de los inmigrantes en muchos casos por no contar con documentación legal o no contar con la cooperación de los países de origen o tránsito e incluso carecer de medios económicos u operacionales suficientes, lo que permite afirmar que las políticas de cerco no son suficientes por sí solas para controlar eficazmente el fenómeno irregular (TRIANDAFYLLIDOU 2010a,7; 2010b,5).

Esto ha motivado que países como España o Italia hayan apostado a la hora de gestionar las fronteras por estrategias como la cooperación con los países vecinos (2010 b, 5). Además, estas políticas de control en frontera suscitan en lo que se refiere a los procedimientos de detención problemas de vulneración de derechos humanos y de garantías de ofrecer protección internacional a los solicitantes de asilo (2010,7). Las políticas de control fronterizo son costosas, contribuyen a criminalizar la inmigración, plantean problemas de derechos humanos y no resultan eficaces si no se integran en otras políticas

más amplias de lucha contra la inmigración irregular tanto dentro como fuera de las fronteras del país (TRIANDAFYLLIDOU 2010b, 4). En esta línea se puede afirmar que España ha utilizado desde 2006 en Canarias un enfoque diplomático global eficaz, acompañando las medidas externas de cerco con medidas de retención en el punto de entrada (TRIANDAFYLLIDOU 2010b, 4).

Las causas más importantes, en opinión de Triandafyllidou, que se aprecian en los países del sur de Europa para afirmar que la gestión de fronteras ha sido ineficaz es por un lado la existencia de “medidas de control lateral” débiles como los sistemas poco eficaces de inspección de los mercados laborales, la falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad así como la inexistencia de bases de datos relacionales que permitan la localización, identidad y situación actual de los inmigrantes, y por otro lado la relativa tolerancia social y política de la economía sumergida y el empleo irregular (TRIANDAFYLLIDOU 2010 b,6). En general los sistemas de control migratorio de los países del sur de la UE se han calificado tradicionalmente de débiles por sus “relajados” controles fronterizos, su ambigua postura hacia el fenómeno y sus políticas periódicas de regulación, lo que les convertía en una puerta de entrada de migraciones masivas a la UE y por lo tanto se establecía una identificación entre “weak states” del sur de la UE y “strong immigration”, lo que en opinión de Finotelli y Sciortino no está basada en evidencias empíricas (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 120-121).

En este estudio nos vamos a referir principalmente a las políticas de control externo y de estrategia de cerco o fencing que son aquellas medidas específicas para impedir la entrada irregular por las fronteras marítimas así como posteriormente detener y expulsar a inmigrantes en situación irregular. Entre estas medidas Triandafyllidou menciona los controles fronterizos y la cooperación con los países de origen o tránsito en materia de procedimientos de expulsión y readmisión. Así mismo pueden añadirse otros ámbitos de la cooperación con terceros países como las patrullas conjuntas, los controles policiales en origen, la investigación conjunta de redes dedicadas a la inmigración irregular o la aplicación de las leyes penales a los facilitadores.

En opinión de Tamura, en su estudio económico en el que llega a un modelo analítico del mercado de la inmigración irregular, llega a la conclusión de que es mucho más

eficaz para un Estado en su lucha contra la inmigración irregular que se aumenten las interceptaciones en la frontera a que se haga en el interior del Estado por dos razones: la primera que esta medida es capaz de acabar con el fenómeno migratorio ilegal siempre y cuando se apoye con una medida penal que castigue duramente el favorecimiento de este fenómeno, y la segunda es que aunque no sea posible aumentar suficientemente las penas por inmigración irregular, en su estudio económico llega a la conclusión de que aumentar las detenciones en la frontera consigue reducir los intentos de pasar inmigrantes ilegalmente. Esto último, afirma Tamura, sucede porque los “servicios” que deben prestar las redes dedicadas a la inmigración irregular se encarecen demasiado como para atraer nuevos “clientes”. En opinión de Tamura, el aumento en las detenciones de inmigrantes en situación irregular en el interior de un país, mantienen e incluso elevan el número de cruces ilegales en las fronteras incentivando a las redes de inmigración irregular en sus actividades ilícitas, si bien estos resultados no son aplicables a todos los tipos de inmigración irregular (Tamura 2010, 547)²⁸.

Una de las claves, en opinión de Schain, para afirmar por qué han fallado las políticas migratorias es que a nivel de la UE no existe una estructura adecuada de cooperación para el desarrollo de las políticas migratorias que vaya más allá de los aspectos de control (SCHEIN 2009,103).

A partir de las “crisis del asilo” de los años 90’ se generó un rechazo político hasta nuestros días a continuar con el enfoque global para la migración propuesto ya en la cumbre de Edimburgo de 1992 que pretendía abordar las causas raíz de las migraciones mediante la prevención de conflictos, la cooperación al desarrollo y la promoción del comercio (SCHEIN 2009,103)

En opinión de Schain, la primera década del siglo veintiuno se caracteriza por un escaso avance en la armonización de las políticas migratorias de la UE, constituyendo las acciones más eficaces de la UE en este campo aquellas que suponen la armonización de medidas de control como la cooperación intergubernamental enfocada a las medidas de

²⁸ En este estudio de Tamura que forma parte de su tesis doctoral, se ha supuesto que un trabajador inmigrante no paga las tasas si no consigue cruzar la frontera para eliminar el incentivo del contrabandista de fracasar en la provisión de sus servicios, lo que en nuestra opinión es un error de planteamiento en el contexto de la inmigración ilegal por mar.

control migratorio tanto externas en materia de visados como de control de fronteras, especialmente la puesta en marcha del Sistema de Información Schengen y la creación de la Agencia Europea de Fronteras FRONTEX (SCHEIN 2009,104).

En opinión de Sánchez Alonso, no es posible encontrar políticas migratorias en ningún Estado en las que no exista una brecha entre sus objetivos oficiales y los resultados reales obtenidos (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 250). En opinión de esta autora, esta situación se produce por varias razones: los objetivos de estas políticas migratorias diseñadas por los gobiernos no pueden cumplirse por razones bien de una gestión administrativa deficiente bien por los cambios imprevistos que se producen en la economía internacional; los instrumentos de política migratoria utilizados no resultan adecuados como los puestos en marcha en Alemania en los años 60; otras causas variadas como la creciente presión sobre los gobiernos para que respeten los derechos humanos y los derechos sociales civiles de los inmigrantes (250-251). Siguiendo las tesis de Hollifield, explica Sánchez Alonso que también hay que buscar las razones del fracaso en restricciones de carácter económico producidas por las diferencias entre la gran oferta de trabajo en las economías liberales y la gran demanda existente, haciendo muy difícil que los gobiernos puedan restringir la inmigración mientras las empresas la favorecen (251).

CAPITULO 2

LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y SUS FRONTERAS

“Boundaries are perhaps the most palpable political geographic phenomena”

J. Minghi (1963)

2.1. LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS EN LA TEORÍA POLÍTICA

Definir el concepto de fronteras²⁹ y su función a lo largo de la historia no es tarea fácil. Algunos autores destacan el papel jurídico-político de las fronteras, mientras otros destacan su vertiente más social: “Borders mark the limit of jurisprudence, sovereignty and political system. Thus, they can act as lines of division, as “barriers” or “landmarks”. On the other hand, they also mark the typology of political construction” (HORGA Y BRIE 2010, 64); o como las define Newman: “Borders are the constructs which give shape to the ordering of society, determining the places at which transition from one entity or space into the next takes place, either as a sharp movement from one to the other, or as a gradual process of transition through spaces which have become known as frontiers, borderlands, border regions and the like.” (NEWMAN 2010, 774).

De cualquier manera no cabe ninguna duda de que las fronteras como “organización básica de la sociedad y de la psicología humana” constituyen un “fenómeno social” complicado (KOLOSSOV 2005, 606). Por ello, incluso los estudios postmodernos a los que más adelante nos referiremos van más allá del concepto territorial de frontera y del Estado-nación, y consideran las fronteras como “the product of our knowledge and interpretation and that they as such produce a disciplining lens through which we perceive and imagine the world”, desapareciendo casi por ello la diferencia entre estudios ontológicos y epistemológicos (VAN HOUTUM 2005, 674).

²⁹ Las zonas fronterizas o regiones fronterizas dieron lugar a los términos anglosajones de Borders, Boundaries y Frontiers, para diferenciar los respectivos espacios. Ocurre lo mismo en lengua francesa. “In French, a ‘frontière’ is a borderland or border region. The French Alsace region is such a border region or *région frontalière*. In American English, however, a ‘frontier’ is a moving zone of settlement, which refers to the American imagery as described by Turner in *The Frontier in American History*. Also, ‘frontière’ did not appear in the *French Dictionary of Geography* until 1783, at a time when French geographers were attempting to establish accurate physical boundary lines”. (BRUNET-JAILLY 2011, 635)

Anderson y O'Dowd defienden que los estudios deben ser particulares y detallados no solo por la dificultad para entender los diferentes significados simbólicos de las fronteras, sus características y las relaciones que surgen, sino por que el estudio comparado de casos no es suficiente para llegar a un modelo que pretenda explicar las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales que se dan en las diferentes fronteras y regiones fronterizas: "Every state border, every border region, is unique" (ANDERSON Y O'DOWD 1999, 594). Es necesario según estos autores, para entender hoy el significado de las fronteras comenzar con el contexto teórico e histórico que enmarcan sus funciones y actividad (594).

En opinión de Nicol y Minghi, en la literatura se encuentran dos formas de entender las fronteras: "as functional and symbolic entities which do work in material and imaginative ways" o como "more subtle fields which are perceptual, structural and discursive" (NICOL Y MINGHI 2005, 681).

El carácter multidisciplinar de este debate lo hace más complicado. Han estudiado las fronteras desde geógrafos, etnólogos, políticos, abogados, psicólogos, sociólogos y otros científicos sociales. Este debate ha evolucionado desde los estudios físicos y geopolíticos de las fronteras efectuados por políticos y geógrafos hacia los análisis sobre su significado abstracto y simbólico efectuados por sociólogos y antropólogos, a los que nos referiremos posteriormente (NEWMAN 2010, 774). El complicado estudio de las fronteras está directamente vinculado a dos elementos: por un lado, la naturaleza de su ambiente físico y humano, y por otro, los Estados, mercados y culturas. (BRUNET-JAILLY 2005, 634)

"La fronteras, límites y zonas fronterizas son creaciones del hombre basadas en diferentes tradiciones éticas" (BRUNET-JAILLY 2005, 634). Sin embargo, como afirma Kolossov esta cuestión no resulta pacífica ya que "for instance, in Africa the potential for border conflicts is characterised by the fact that about 42 per cent of the total length of land boundaries are drawn by parallels, meridians and equidistant lines, without any consideration of social realities. Thirty-seven percent of land boundaries were imposed on African countries by British and French colonial powers, who cared only about dividing lines between them". Las fronteras, como afirman O'Dowd y Anderson, tienen su origen generalmente como resultado del uso de la fuerza en conflictos armados, tras conquistas y procesos de formación de los Estados (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 597).

La literatura existente hasta el momento, en su intento de llegar a una teoría de las fronteras o definir un modelo de fronteras que permita comprender mejor el concepto mismo de fronteras y zonas fronterizas, ha tenido en cuenta fundamentalmente en su análisis desde diferentes disciplinas los siguientes parámetros: “(1) las fuerzas del mercado y los flujos comerciales”, (2) las actividades políticas gubernamentales en fronteras contiguas en diferentes niveles administrativos, (3) la particular influencia política de las comunidades en zonas fronterizas, y (4) la cultura específica de las comunidades de las zonas fronterizas” (BRUNET-JAILLY 2005, 633). Anderson y O’Dowd afirman que el significado de las fronteras, siempre “ambigüo y contradictorio”, depende de “(...) the importance of territoriality as an organizing principle of political and social life”, y así mismo “definen y están definidas” por lo que denominan “continente” y “contenido” o lo que es lo mismo por lo que contienen, lo que se controla y admite en la frontera y lo que se impide entrar (ANDERSON Y O’DOWD 1999, 594).

Kolossov, en un detallado análisis sobre la evolución de los estudios sobre fronteras (KOLOSSOV 2005, 608-610), ha sistematizado éstos como sigue: desde finales del siglo XIX y hasta comienzos de los años 50’, diferentes autores³⁰ se centraron en una descripción histórico-geográfica del concepto de fronteras y su definición tipológica cuya utilidad práctica es una mejor comprensión del establecimiento de las fronteras europeas tras las guerras mundiales así como tras las guerras africanas y asiáticas en el periodo post-colonial.

Desde los años 50’ y hasta los 70’ el esfuerzo investigador se dirigió al estudio funcional de las fronteras. Dos son los autores clásicos considerados pioneros en los estudios sobre fronteras durante los años 60’: Julian Minghis y Victor Prescott (VAN HOUTUM 2005, 672).

Dichos estudios están dirigidos al análisis de los procesos sociales, políticos y comerciales que se suceden tanto en las fronteras como en las áreas fronterizas con el objetivo de describir un modelo multidimensional de interacción política, social y comercial transfronteriza³¹.

³⁰ En su estudio Kolossov menciona a autores como J.Ancel, I.Bowman, R. Hartshorn, E.Banse, Lord Curson, T.Holdich, C.Fawcett y S. Boggs

³¹ En su estudio Kolossov menciona a autores como J.R.V. Prescott, J.W. House, J.Minghi, M. Foucher, G. Blake y O. Martínez

Ya en los años 70' cobran importancia los estudios de las fronteras desde la perspectiva de las ciencias políticas centradas en el papel que las fronteras tienen en los conflictos internacionales. Sin embargo, es en la década de los años 80' cuando florecen el mayor número de estudios sobre fronteras de carácter interdisciplinar. De entre los más importantes Kolossov señala los enfoques basados en la evolución de la identidad territorial y los procesos de construcción nacional³² así como los estudios geopolíticos, iniciados con Friedrich Ratzel (VON HOUTOUM 2005, 673), basados en el estudio sobre el impacto de la globalización en la redefinición del concepto y funcionalidad de las fronteras así como sobre el papel de éstas en el ámbito de la seguridad pública y la defensa en los diferentes países.

Respecto a aquellos enfoques que se han ocupado en los años 90' de los modelos sobre las relaciones entre las fronteras y la jeraquía de las identidades territoriales, Kolossov destaca la "teoría sobre el sistema mundial y de las identidades territoriales" basada en palabras de este autor en "a combined analysis of the role of a given boundary in the whole system of world boundaries at different territorial levels-from global to local" (KOLOSSOV 2005, 613) y en "(...) the study of the emergence and the evolution of territorial identities" (614). Según esta teoría, el efecto directo de la globalización es la transformación de las fronteras "westfalianas" en fronteras más porosas que ven limitada su función de obstáculo trasladando la acción social, económica, cultural y política del Estado a un escenario regional en donde la organizaciones internacionales surgen como actores participantes destacados (KOLOSSOV 2005, 614).

Por otro lado, esta teoría conlleva reflexiones sobre el problema de la identidad política y la función del Estado, dando lugar a la elaboración de numerosos estudios sobre el surgimiento de los nacionalismos, los procesos de construcción nacional y las relaciones Estado-Nación en las regiones fronterizas cuya conclusión puede resumirse en palabras de Kolossov: "(...) if there is no stable political identity, there are no stable boundaries, territory, no stable state, or political unit in general" (KOLOSSOV 2005, 615). Kolossov pone de manifiesto con su argumentación la contradicción existente entre el derecho de los pueblos a su autodeterminación por un lado y el principio de derecho internacional por el que se

³² En su estudio Kolossov menciona a autores como A.Paasi, D. Newman, P.Taylor, J.O'Loughlin, T.Lunden, G.Waterburry y J.Ackleson

defiende la integridad territorial de los Estados soberanos y la inviolabilidad de sus fronteras (618).

Dejando de lado el debate sobre territorios fronterizos en donde puede surgir un nacionalismo separatista dentro del territorio de dos Estados limítrofes, Kolossov sugiere así mismo, que también la creación de entidades políticas supranacionales, como en el caso concreto de la Unión Europea, conllevaría el refuerzo de la identidad europea y el debilitamiento de la soberanía de los Estados Miembros. Como se tratará de exponer en esta Tesis enmarcada en el fenómeno migratorio por mar, esto ha sido más un propósito de buenas intenciones que una realidad política. Podemos adelantar en la línea en la que lo hace Sassen, que si bien de alguna manera, como consecuencia de este proceso globalizador, se ha erosionado el concepto de soberanía nacional en algunos ámbitos como el económico, no podemos decir lo mismo en otros ámbitos como el de la política migratoria³³ o la de seguridad y defensa en donde a pesar de los esfuerzos teóricos, en la práctica política, y a pesar de la eliminación de las fronteras interiores, han prevalecido criterios anclados en los principios del tradicional sistema de Estados-Nación y la defensa principal de los intereses nacionales particulares, debilitando de alguna manera la acción exterior común y la coordinación política en las fronteras exteriores de la Unión, especialmente en las fronteras marítimas³⁴.

Sería por lo tanto muy difícil hablar de que la globalización y el proceso de Unión regional han llevado al surgimiento de una identidad nacional europea homogénea³⁵ que además no está basada en un idioma y valores culturales claramente definidos³⁶ sino en la

³³ El Presidente de Francia Nicolás Sarkozy durante su campaña electoral en Marzo de 2012 afirmó: 'Debemos reducir el número de inmigrantes que llegan a nuestro territorio'. "La inmigración es un triunfo, una riqueza, pero por qué no reconocer que puede ser también un problema". Así, a su juicio, "dar el derecho de voto a los extranjeros, separar el derecho de voto de la ciudadanía de la nacionalidad, es lesionar la República. Es abrir la vía al voto colectivo. Es poner a los alcaldes bajo la amenaza del chantaje comunitario". Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/03/internacional/1330799949.html>. [Consulta: el 3 marzo 2012].

³⁴ Sobre estos aspectos resulta de mucho interés consultar la obra "Europa después de Europa" coordinada por E. Lamo de Espinosa

³⁵ Artículo 4.2. de la Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C83 de 30 de Marzo de 2010: La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

³⁶ Artículo 3.1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Artículo 2. La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por

defensa de un conjunto de valores y principios de carácter general recogidos en su Tratado fundacional.

Sin embargo, es la perspectiva geopolítica de los estudios sobre las fronteras y sus funciones los que nos ofrecen el mayor interés a la hora de elaborar el marco teórico de esta Tesis, especialmente los que abordan el concepto de las fronteras desde el punto de vista de la seguridad.

Desde este punto de vista, la función principal de una frontera, según Kolossov, se refiere a la capacidad de un grupo social o comunidad política, identificada con un territorio, de controlar un espacio territorial determinado limitando la entrada a aquellos que no pertenecen al grupo; que no comparten su identidad étnica y nacional (KOLOSSOV 2005, 618). Desde esta perspectiva, las fronteras se vinculan al concepto de seguridad nacional y al de percepción de la seguridad que la opinión pública tiene en cada caso concreto de frontera (KOLOSSOV 2005, 621). De esta manera la frontera de España con Francia se ha visto muchos años vinculada al paso de terroristas pertenecientes a la banda armada E.T.A; la frontera con Marruecos por su parte ha estado vinculada a la inmigración ilegal y a la defensa del territorio español frente a una posible agresión en los territorios españoles del norte de África y la frontera marítima atlántica ha estado vinculada a la inmigración ilegal desde África occidental y al tráfico de drogas desde América del sur.

La interpretación clásica del papel de las fronteras en las zonas fronterizas desde esta perspectiva de seguridad, definidas por Karl Deutsch como “security communities”, en alusión al control ejercido en las zonas fronterizas frente a las amenazas transfronterizas, es de escudo y filtro que impide la entrada en territorio nacional de personas, mercancías, información, etc, consideradas no admisibles al objeto de prevenir conflictos y problemas futuros, trasladando a la frontera el concepto de seguridad del Estado en toda su extensión (KOLOSSOV 2005, 622).

Esta visión ha evolucionado en los estudios geopolíticos postmodernos hacia posturas que defienden un equilibrio entre la necesidad de controlar las fronteras, el desarrollo económico transfronterizo y los propios intereses de las zonas fronterizas y los Estados

el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C83 de 30 de Marzo de 2010. [Consulta: el 4 marzo 2012].

(KOLOSOV 2005, 623). Este cambio significativo está basado según afirma Kolossov en varios argumentos: En primer lugar, la evolución en la valoración de la amenaza a la seguridad nacional por parte de los Estados y sus expertos en seguridad. Nicol y Minghi afirman la necesidad de redefinir los conceptos de riesgo y amenaza así como las respuestas adecuadas a las amenazas globales medioambientales, políticas y militares (NICOL Y MINGHI 2005, 682). En la actualidad, es unánime la opinión de los expertos en esta materia sobre la necesidad de afrontar los nuevos retos a la seguridad como la inmigración ilegal, el terrorismo internacional, el crimen organizado, el tráfico de drogas o los riesgos contra la salud y el ecosistema desde una perspectiva multidisciplinar y no desde la exclusiva respuesta policial o militar. Precisamente, siguiendo el argumento de O'Dowd y Anderson, la mayor porosidad actual de las fronteras como consecuencia de la internacionalización del “flujo de servicios, capital, bienes, trabajo e información”, que a su vez conlleva también el aumento de flujos considerados “indeseables” que suponen los ya mencionados nuevos retos para la seguridad, exige avanzar en el desarrollo de mecanismos de cooperación internacional y en la necesidad de una buena labor de prevención, tanto en las fronteras como en el interior de los Estados. Esta situación representa fuente de contradicciones y problemas: “(...) the European version of the borderless ideology coexists with tendencies towards a Fortress Europe” (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 602).

En segundo lugar, el convencimiento de los expertos sobre la necesidad de favorecer la confianza entre países vecinos que permita el desarrollo fluido de las relaciones sociales y económicas transfronterizas mediante una “desmilitarización” y una “apertura” de las fronteras.

En tercer lugar, el desplazamiento del concepto seguridad desde el nivel central estatal hacia un concepto de ámbito regional en el que se vean implicados los diferentes niveles de gobierno.

El cuarto elemento apuntado por Kolossov se basa en la transformación del concepto de lucha contra las amenazas a la seguridad nacional. Las medidas deben aplicarse en profundidad en toda la extensión del Estado y no deben estar limitadas a los límites fronterizos favoreciendo el uso de los avances tecnológicos de control, la cooperación policial internacional y la transparencia informativa en el ámbito de lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal o el tráfico de drogas. Además, la propia dinámica de los diferentes

fenómenos criminales exige un tratamiento específico para combatirlos, ya que estas actividades delictivas tienen sus propias “fronteras y zonas fronterizas” en las que están presentes. Esta situación pone de manifiesto la actual tensión en las fronteras descrita por Nicol y Minghi basada en la necesidad de configurar unos procedimientos y estructuras de control adecuados a la percepción de inseguridad en las cada vez “más difusas formas de interacción espacial”, frente a las amenazas globales como el “terrorismo, enfermedades, guerra biológica y desastres medioambientales” (NICOL Y MINGHI 2005, 683). Como ejemplo de esto último, respecto al nuevo fenómeno de las migraciones medioambientales, solo en 2010 y 2011 debieron abandonar su país unos 42 millones de personas como consecuencia de catástrofes medioambientales originadas por el cambio climático en la región Asia-Pacífico³⁷.

Además, y respecto a las amenazas globales podemos afirmar por ejemplo que el significado simbólico y la porosidad de las fronteras es diferente en el caso de la delincuencia organizada de carácter económico que en el caso del terrorismo internacional.

Es importante destacar así mismo que efectivamente para luchar contra un fenómeno criminal complejo como los que tienen actualmente su origen en el crimen organizado, la frontera nacional no es el único punto en donde es preciso realizar un control de actividades. Desde la experiencia policial de lucha contra actividades criminales, terroristas e ilegales podemos afirmar que es muy necesario realizar el control y la investigación de los delitos en origen. Con este planteamiento de buscar la máxima eficacia policial, resultaría aceptable entonces justificar el establecimiento de controles fronterizos en las fronteras marítimas de terceros países mediante acuerdos de cooperación bilateral en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal por mar, lo que ha venido denominándose en la literatura como la “externalización de las fronteras”. En definitiva, en opinión de Nicol y Minghi una moderna gestión de las fronteras debe tener en cuenta los nuevos conceptos de Estado-Nación,

³⁷ „42 Millionen Menschen flüchten vor Katastrophen“: „Nach einer Studie der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) treibt der Klimawandel immer mehr Menschen in die Flucht. In der Asien-Pazifikregion haben demnach Stürme, Überschwemmungen, Hitze- und Kältewellen in den vergangenen beiden Jahren 42 Millionen Menschen zeitweise aus ihrer Heimat vertrieben, heißt es in einem Bericht über „Klimawandel und Migration in der Asien-Pazifik-Region“, den die Entwicklungsorganisation am Dienstag (Ortszeit) in Bangkok vorlegte“. Disponible en http://www.focus.de/panorama/welt/studie-enthuellt-klimawandel-vertrieb-42-millionen-menschen_aid_723454.html. [Consulta: el 13 marzo 2012]

territorio nacional, su importancia geopolítica en evolución y la globalización de su cultura, economía y política (NICOL Y MINGHI 2005, 682).

El quinto elemento de la seguridad fronteriza se refiere a la necesidad de involucrar en los sistemas de control a numerosos actores con intereses en juego como pueden ser organizaciones internacionales, y el sexto elemento que Kolossov tiene en cuenta da más importancia a los mecanismos de respuesta adaptados al reto para la seguridad que a los aspectos preventivos. Este último elemento es de especial importancia en las operaciones de control de las fronteras marítimas en donde las características de este tipo de fronteras no hacen posible actualmente el ejercicio de un control efectivo permanente incluso con la tecnología disponible. Sin embargo, es de la máxima importancia contar con la capacidad de reacción suficiente para atender las necesarias operaciones de rescate en la mar para salvar la vida de los inmigrantes.

En opinión de Nicol y Minghi, la postura geopolítica adoptada por EEUU y sus correspondientes líneas de acción política han tenido principalmente en cuenta los nuevos retos a la seguridad como consecuencia de los procesos de globalización tales como los riesgos financieros, crimen organizado y narcotráfico, medioambientales y los de inmigración ilegal. Como ejemplo, el impacto de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América en la región fronteriza con México vieron reducido su efecto como consecuencia de los fuertes vínculos históricos y económicos existentes en la región fronteriza. Incluso estos autores llegan a la conclusión de que: “transnational interaction is constitutive of the definition of the border region itself” (NICOL Y MINGHI 2005, 685).

Otras perspectivas recogidas en los estudios son la de las fronteras y su papel simbólico en la teoría política; la de la percepción popular sobre las actividades fronterizas, y la perspectiva ecopolítica³⁸.

En definitiva estos estudios han evolucionado desde el análisis de la evolución de las fronteras consideradas como líneas territoriales hasta la consideración de éstas como espacios en los que tienen lugar importantes procesos sociales cuyo análisis permite explicar la relación entre territorio, soberanía e identidad (VAN HOUTUM 2005, 672).

³⁸ Kolossov menciona a autores como O.Young, G.White, N.Kliot, S.Dalby, S.Gorshkov y L.Korytny

Como sigue exponiendo Kolossov en su interesante trabajo recopilatorio, los últimos estudios sobre fronteras han desarrollado un enfoque denominado “PPP o Policy-Practice-Perception” que aúna los argumentos teórico-políticos más recientes con los aspectos todavía vigentes del enfoque clásico funcional por el que se considera que “the boundary is not simply a legal institution designed to ensure the integrity of state territory, but a product of social practice (in the terms of H. Lefebvre), the result of a long historical and geopolitical development, and an important symbolical marker of ethnic and political identity”(KOLOSSOV 2005, 625). Desde esta perspectiva, tres son los objetos fundamentales de estudio: en primer lugar las redes comerciales transfronterizas, los procesos y actividades que tienen lugar así como el papel de las organizaciones y los actores locales en las fronteras y zonas fronterizas, teniendo en cuenta cómo los diferentes niveles de gobierno existentes valoran el concepto de seguridad nacional y el papel mismo que la frontera desempeña tras dotarla de un régimen legal determinado; en segundo lugar el nivel de permeabilidad de la frontera como reflejo de las políticas estratégicas del Estado, y en tercer lugar la percepción social de la frontera (KOLOSSOV 2005, 626).

Para entender el significado de las fronteras en toda su dimensión hay que comprender en primer lugar cómo interactúan las redes políticas gubernamentales en los procesos de creación de las fronteras internacionales, su establecimiento y la definición de sus funciones tanto en ellas como en las zonas fronterizas que quedan dibujadas (BRUNET-JAILLY 2011, 1). Resulta por ello de vital importancia analizar la acción política tanto de los gobiernos centrales nacionales como la interacción política local de las comunidades a ambos lados de la frontera internacional establecida. Según el modelo de Brunet-Jailly, se trata de analizar la actividad política en los diferentes niveles de gobierno local, regional, estatal y central.

Las aproximaciones de la ciencia política al estudio de las fronteras han basculado desde posiciones realistas, centradas en el Estado como actor clave en las relaciones internacionales y a la hora de asignar el papel a sus fronteras, hacia posturas más liberales en las que el papel principal lo tienen las fronteras mismas y los procesos de interacción con trascendencia internacional que allí se generan conectando personas (KOLOSSOV 2005, 612).

Para la Unión Europea la definición de las fronteras es eminentemente geográfica y se encuentra establecida en el Acuerdo Schengen: “Fronteras interiores: Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios; Fronteras exteriores: Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores” (Decisión 1999/435/CE del Consejo)³⁹. Esta delimitación además será competencia de los Estados miembros de conformidad con el Derecho Internacional⁴⁰. Llama la atención que tampoco el Código de fronteras Schengen (Reglamento (ce) nº562/2006), de finalidad operativa para el cruce de personas por las fronteras de la Unión, dé una definición exhaustiva de lo que son las fronteras marítimas en su art.2 dedicado a las definiciones: “ «fronteras exteriores»: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores”. Esta circunstancia va a ocasionar diferentes problemas a la hora de poner en marcha los dispositivos de control en las fronteras marítimas que requieren urgentemente un tratamiento diferenciado en los mecanismos reguladores.

El debate surgido a finales de los años 80’ ha cobrado en la actualidad su máximo protagonismo con motivo del incremento de la inmigración ilegal y el refuerzo en el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Esta situación especialmente en las fronteras sur mediterráneas ha tenido diferentes implicaciones en las relaciones entre la Unión Europea y terceros países mediterráneos; entre éstos y sus vecinos del sur; en las sociedades mismas de estos terceros países, así como en la forma de entender las fronteras y los límites territoriales (CASSARINO 2006, 2).

Desde la perspectiva de los geógrafos, las fronteras se han analizado teniendo en cuenta los límites físicos de un territorio, la organización administrativa o el control sobre determinadas áreas de origen precolonial como en África o Asia e incluso las composiciones étnicas territoriales también de épocas precoloniales (2). La transición de los límites

³⁹ Apartado 2 del artículo 1

⁴⁰ Art 77.4

territoriales de las colonias a las fronteras estatales una vez alcanzada la independencia ocasionó el auge de la perspectiva geoestratégica en el estudio de las fronteras y por lo tanto el interés por la redefinición de las funciones multidimensionales de las mismas (2). O'Dowd y Anderson se refieren a la “paradoja de los orígenes” y “las políticas del olvido” cuando mencionan que para aceptar muchas de las democracias actuales hay que “olvidar” sus orígenes no democráticos (O'DOWD Y ANDERSON 1996, 596).

En cualquier idioma existen términos para definir los límites territoriales y fronteras aunque “(...) connotations differ widely across cultures and through time” (ANDERSON Y O'DOWD 1999, 594). En este punto, y antes de avanzar en nuestra exposición es necesario detenerse en el abundante léxico existente en la literatura anglosajona en comparación con la terminología utilizada en castellano sobre el concepto de fronteras.

Así tenemos que la palabra española frontera se define en este contexto por el diccionario de la RAE de la Lengua como: “4. f. Confín de un Estado” o “5. f. límite. U. m. en pl.”; este último (Del latín *limes*, *-itis*) definido a su vez como “1. m. Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios”⁴¹.

En el idioma inglés encontramos sutiles matices para definir el concepto frontera según el contexto. De esta manera el vocablo “borders” o fronteras son definidas como “The boundary line which separates one country from another, the frontier line”⁴² o como “the legal lines separating different jurisdictions” (ANDERSON Y O'DOWD 1999, 594). Así mismo, “frontier” o frontera, concepto incorporado al inglés desde el francés en el siglo XV, is “(...) a broad zone of transition between different societies and centers of power, as was more typical of some pre-modern states and their frontier societies” (ANDERSON Y O'DOWD 1999, 594). Por otro lado, el término similar aunque más antiguo de “marca” nacido en la época del Imperio franco-carolingio y definido como “a border region similar to a frontier, such as the Welsh Marches, the borderland between England and Wales, typically dominated by a single given country and fortified for defence against the neighbouring country”⁴³. Por último, el término boundaries que tiene varios significados uno de los cuales se refiere a los

⁴¹ Disponible en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=frontera. [Consulta: el 16 febrero 2012].

⁴² Disponible en <http://www.oed.com/view/Entry/21617>. [Consulta: el 16 febrero 2012].

⁴³ Ídem

límites o frontera entre dos países. Sin embargo, para encontrar un significado de frontera marítima hay que acudir a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar en la que se determinan las zonas en las que los mares y los océanos se dividen a partir de las líneas base medidas en tierra.

Siguiendo a Cassarino, el término *boundary* o límite determina, como el de frontera, el territorio de un Estado en donde éste ejerce su soberanía. Define un área representada en un mapa que puede estar abierta o cerrada al flujo de capital, bienes y personas, aunque tiene una dimensión más simbólica empleada para definir identidades (CASSARINO 2006, 3). Por su parte, una “*frontier*” no tiene necesariamente que estar definida geográficamente y representa un área de influencia e interacción a ambos lados de una frontera (3). Cassarino incluye entre la terminología específica utilizada en los diferentes estudios académicos conceptos como el de área fronteriza o *borderland*; región fronteriza o *border region*; paisajes fronterizos o *border landscapes*, y barrera o “*barrier*” como delimitación unilateral del terreno realizada por un Estado por razones de seguridad o defensa(3).

La historia del hombre está marcada desde el tiempo del Imperio romano por la definición de las fronteras mediante las conquistas militares y el establecimiento de todo un sistema administrativo. Este método, si bien según Brunet-Jailly marca la diferencia entre el mundo civilizado y el de los bárbaros, no es admisible según la tradición ética de las principales confesiones religiosas y las tradiciones liberales (BRUNET-JAILLY 2005, 634). En la edad media el control se centró en las ciudades y territorios más que en las fronteras siendo el Tratado de Westfalia de 1648 el punto de inflexión con el que se configuró un nuevo orden territorial en Europa significando el comienzo de la era de las Naciones-Estado y los nacionalismos (BRUNET-JAILLY 2005, 635). En opinión de Rudolph, “la soberanía Westfaliana consolidó la autoridad política dentro de un territorio inequívoco que excluía actores externos de la estructuras de autoridad nacionales. Con el sistema Westfaliano, las fronteras claramente delimitaban lo que estaba fuera de lo que estaba dentro y establecían la última autoridad del Estado en el interior de sus dominios” (RUDOLPH 2005, 4). Además, el hecho de desplazarse la soberanía desde un concepto individual a uno colectivo originó la aparición de la identidad nacional para que la soberanía se ejerciera en el seno de una colectividad determinada (RUDOLPH 2005, 5).

Estos procesos de construcción nacional, ligados a la aparición de un fuerte sentimiento de identidad nacional llevaron al Estado a “la monopolización y burocratización del poder militar” dando origen a los ejércitos nacionales con la misión de conservar la soberanía del Estado (RUDOLPH 2005, 5-7). Durante los siglos XIX y XX se desarrolló el concepto de soberanía y autodeterminación como principios organizadores de los Estados modernos separados por límites fronterizos resultado de acuerdos internacionales entre Estados (BRUNET-JAILLY 2005, 635). Quedaron por ello vinculados conceptos como soberanía, territorio e identidad nacional. Desde el final de la segunda guerra mundial, el sistema político internacional se estructuró en base a tres nociones definidas por Elden en su análisis de la Carta de las Naciones Unidas: la igualdad en la soberanía de los Estados; la competencia interna en el ámbito de la jurisdicción doméstica y la preservación territorial de las fronteras establecidas (ELDEN 2006, 11).

De esta manera los historiadores se centran tanto en el estudio de los principios utilizados por los Estados para configurar sus fronteras en el tiempo y en el espacio, atendiendo a las relaciones existentes entre el territorio, la propia legitimidad del Estado y el proceso de construcción nacional que los caracteriza, como a los elementos culturales e identitarios y las dinámicas sociales de la población a ambos lados de una frontera (CASSARINO 2006, 3-4). Atendiendo a estas dinámicas e interacciones, Brunet-Jailly recoge una clasificación de Martínez en la que se dividen las regiones fronterizas en alienadas, coexistentes, interdependientes e integradas (3).

Esta preocupación por la dimensión subjetiva de las fronteras basada en las interacciones de los individuos, los grupos y sus sistemas sociales como principios conformadores de las mismas en el tiempo y el espacio se recoge principalmente en los estudios de los antropólogos (5). Para ellos, las fronteras no pueden ser vistas ya como delimitaciones de territorios y ciudadanía, expresión de una visión Estado centrista (6).

Los académicos en ciencia política han centrado sus estudios en dos aspectos interrelacionados como son los nexos sociales Estado-Territorio y las implicaciones de las fronteras en las relaciones interestatales o dicho de otra manera la interrelación entre Instituciones (soberanía e identidad) y procesos (6) o funciones fronterizas.

Según afirma Van Houtum, el estudio de fronteras se ha dividido de manera ineficaz en dos subcategorías que comprenden el análisis de la posición de la frontera o “boundary studies” y por otro el análisis sobre cómo está socialmente construida la frontera o “border studies” (VAN HOUTUM 2005, 674).

2.2. LOS ESTUDIOS SOBRE FRONTERAS EN LA ACTUALIDAD

El debate académico se centra actualmente en la determinación de las funciones de los límites territoriales y su evolución a lo largo del tiempo. O’Dowd y Anderson basan el estudio de las regiones fronterizas en una comparación con otras regiones e Instituciones en cuatro dimensiones como son la económica, la política, la cultural y las “lealtades nacionales” (O’DOWD Y ANDERSON 1999, 596). Como afirma Nicol y Minghi hablando de la Unión Europea, el diferente papel que desempeñan las fronteras no deja de ser el reflejo “tanto de elecciones estratégicas como de las fuerzas históricas” (NICOL Y MINGHI 2005, 686). Brunet-Jailly diseñó en 2005 un modelo para comprender la dinámica presente en las zonas fronterizas basado en cuatro parámetros fundamentales. Para entender la naturaleza de las fronteras y de las regiones fronterizas, Brunet-Jailly propone analizar ambas desde la perspectiva de los diferentes tipos de gobierno multinivel, esto es, analizar las actividades políticas gubernamentales horizontales, verticales, de propósito general y de cometido específico desarrolladas en el marco de las políticas fronterizas (BRUNET-JAILLY 2005, 637). Este autor afirma que “the nature of their local political organisation and culture influences the very nature of the boundary, and the functioning of the border depends on their activism”. Bien es cierto que en la actualidad los académicos cuestionan el principio de soberanía de los Estados basado en la función simbólica y unificadora de las fronteras establecidas.

“(...) each space may be characterised as open or closed depending on the typology of the border delimiting it” (HORGA Y BRIE 2010, 66).

En cuanto a la clasificación de las fronteras, atendiendo a la mayor o menor porosidad de las mismas, los diferentes autores en la literatura emplean términos equivalentes tanto para uno como otro tipo. Se puede decir de éstas que son “blandas, abiertas, inclusivas, porosas, tipo puente o comunicativas” o por el contrario “duras, exclusivas, no porosas, cerradas o tipo barrera” respectivamente (HORGA Y BRIE 2010, 72). Incluso, autores como

Van Houtum se refieren a la distinción clásica entre fronteras naturales y artificiales o buenas, en el sentido de naturales, y malas, en el sentido de artificiales (VAN HOUTUM 2005, 675). Sin embargo, una misma frontera puede tener ambas cualidades a la vez en función del tipo de regulaciones establecidas (política de visados, de control en frontera, requisitos de entrada, etc) en sus relaciones con terceros países. Incluso, como en el caso de la UE, existen fronteras interiores blandas y exteriores duras, aunque incluso esta división esté sujeta a matices teniendo en cuenta la compleja realidad de la política interior de los Estados de la Unión (HORGA Y BRIE 2010, 71).

Horga y Brie, siguiendo la clasificación conceptual de Charles Maier ponen de relieve la existencia de tres tipos de fronteras. Fronteras que proporcionan “orden político y relaciones de buena vecindad”; las que “son vistas como un obstáculo a una situación de normalidad, paz y unidad”; y las que se caracterizan por su permanente evolución (72). Otro tipo de fronteras que llama mucho la atención de los estudiosos de esta materia son las de la Unión Europea. Fronteras que presentan muchas diferencias funcionales según se considere las internas o las externas al territorio de la Unión en el ámbito de la libre circulación y las políticas de seguridad. Es un hecho que los asuntos migratorios se han convertido cada vez más para la Unión Europea en asuntos de seguridad, en los que los flujos migratorios se consideran un factor de inseguridad (73).

Así mismo, en el debate actual se parte de la base de que no existen las fronteras “artificiales” y que todas las fronteras políticas son productos de la actividad humana (VAN HOUTUM 2005, 675). Como afirma Van Houtum, esta premisa ha llevado a que no haya debate sobre la naturaleza de las fronteras, lo que por un lado impide avanzar en la reflexión sobre por qué la humanidad construye fronteras, sobre la existencia de alternativas a la actual compartimentación del espacio en la tierra, y anula el debate sobre la ética de las migraciones (VAN HOUTUM 2005, 677).

Son muchos los autores que hacen referencia a un tipo de fronteras que van más allá de lo geográfico. Se trata de las fronteras que de alguna manera se hacen invisibles y son consideradas simbólicas y de tipo ideológico. Estas fronteras pueden ponerse de relieve a través del desarrollo de determinadas políticas de vecindad, políticas en el marco de la lucha contra el terrorismo o políticas que tengan un marcado carácter nacionalista, de identidad étnico-religiosa, cultural o favorezca las diferencias sociales (73). Un buen ejemplo de

fronteras simbólicas de tipo cultural que se originan en el seno de las sociedades europeas son las comunidades musulmanas que adquieren una identidad propia colectiva en el seno de las comunidades de acogida muy diferente, en la mayoría de los casos, de la identidad misma en sus países de origen e incluso a la de otras identidades locales desarrolladas por otros grupos de musulmanes (78). Este fenómeno es el que lleva según los expertos a que miembros de estos grupos vivan una crisis de identidad y por lo tanto se radicalicen, como manifestación y en defensa de la identidad a la que creen representar.

Respecto al elemento cultural a tener en cuenta, hay fronteras que separan grupos con identidad propia y fronteras que los dividen por la mitad (BRUNET-JAILLY 2005, 640). En este sentido la importancia política de las fronteras está dejando paso a la cada vez mayor importancia de las fronteras culturales.

Brunet-Jailly señala como elementos analíticos a tener en cuenta en la elaboración de una teoría de las fronteras son tanto el político como el cultural en las comunidades establecidas en territorios fronterizos así como el papel de las fuerzas del mercado (641). Según este autor la globalización del comercio de bienes, capital y mano de obra así como los procesos ya consumados de integración económica en áreas regionales culturalmente homogéneas como la Unión Europea nos lleva inevitablemente a la idea de un mundo sin fronteras, la desaparición del concepto Estado-Nación y su soberanía (641). Sin embargo, continúa exponiendo Brunet-Jailly, en la era de la seguridad este argumento se cuestiona ya que la defensa de un mundo sin fronteras atendiendo a criterios exclusivamente económicos, gubernamentales o culturales de las comunidades fronterizas no parece ser suficiente. En el siguiente punto se hará un repaso de los principales argumentos que defienden este sistema desde la perspectiva de la ética de las migraciones. Afirman Anderson y O'Dowd, poniendo de relieve el significado simbólico de las fronteras frente al meramente material, que el origen de muchos conflictos se encuentra en la falta de congruencia entre el diseño actual de las fronteras físicas en muchas partes del mundo que no tienen en cuenta la existencia de otras "fronteras sociales" en donde se encuentran etnias o grupos religiosos, nacionales o lingüísticos específicos que configuran áreas transfronterizas con identidad cultural propia

(ANDERSON Y O'DOWD 1999, 595)⁴⁴. Estos autores expresan con profundidad las contradicciones que se originan en el significado y funciones mismos de las fronteras. Lejos de poder ser explicadas de manera sencilla, estos "límites de la comunidad o la sociedad" frente al exterior, pueden ser al mismo tiempo y sobre la misma población "(...) gateways and barriers to the outside world, protective and imprisoning, areas of opportunity and/or insecurity, zones of contact and/or conflict, of cooperation and/or competition, of ambivalent identities and/or the aggressive assertion of difference" (ANDERSON Y O'DOWD 1999, 595). Estas contradicciones se resuelven según estos autores con una mayor apertura de fronteras que difumine la función de la frontera como obstáculo (595).

Actualmente, la democracias en los Estados-nación modernos se basan en un modelo territorial en donde las fronteras, no siempre de origen democrático según O'Dowd y Anderson, delimitan el electorado que ejerce su derecho a elegir a sus representantes políticos. En el ejercicio democrático del derecho de sufragio se produce una inevitable identificación del electorado con sus representantes y las propias Instituciones que deben gestionar. Esta identificación, basada en una relación de confianza, puede llegar a constituir el mayor obstáculo actualmente para que los mecanismos de representación política en democracia se incorporen al proceso de globalización, y por lo tanto se avance en el proceso de construcción de entidades supranacionales hacia una gobernanza regional e incluso mundial reales. Los electores votan a quien va a velar por sus intereses directos, previo conocimiento de las personas en quienes depositan su confianza. Este fenómeno se ve claramente tras un análisis de los resultados obtenidos en comicios de carácter municipal y autonómico o federal y sus diferencias con los resultados en referendums de ámbito nacional. El efecto inmediato es que los partidos políticos por lo tanto presenten programas vinculados directamente a satisfacer los intereses del electorado, lo que puede suponer una limitación a la hora de aspirar a formar entidades de gestión política más grandes en donde el electorado no se identifique con las personas que pretenden representarles ni con los objetivos que éstas persigan.

⁴⁴ Como ejemplo, exponen estos autores el caso del área regional o área transfronteriza del país vasco-francés que, según estos autores, teniendo una misma identidad etno-nacional se encuentra dividida en dos Estados diferentes.

Brunet-Jailly ha tratado de elaborar una teoría de las fronteras⁴⁵ mediante el macro y microanálisis empírico de las estructuras y los procesos activos respectivamente que permiten el establecimiento de fronteras y regiones fronterizas en un espacio y tiempo dados desde la perspectiva de sus circunstancias políticas, culturales y geográficas. De esta manera utiliza cuatro áreas de estudio de las fronteras y sus regiones fronterizas y sus correlaciones: las culturas locales transfronterizas; las actividades políticas de sus comunidades e instituciones; las fuerzas del mercado en la zona, y por último, las actividades políticas identificadas en los diferentes niveles de gobierno que afectan a las zonas transfronterizas. Utilizando este análisis llega al enunciado principal de su teoría de las regiones fronterizas: “if each analytical lens enhances or complements one another, what emerges is a borderland region that is culturally emerging and is integrating” (BRUNET-JAILLY 2005, 645).

Victor Konrad y Heather N. Nicol, en una crítica constructiva de este modelo, proponen una definición más exhaustiva de lo que es la cultura local en las zonas fronterizas e incluso incorporan el concepto de identidad cultural que surge en dichas áreas como producto de la interacción social (KONRAD Y NICOL, 2008). Otros autores en la línea de Oscar Martínez y Van Schendel añaden incluso el antecedente histórico existente tras la cultura y la identidad existentes en las regiones fronterizas como perspectiva desde la que analizar su actividad política.

Por su parte, Cassarino identifica cuatro tipos de procesos que se dan en las fronteras y que han evolucionado significativamente a lo largo del tiempo: “power dimension” o la potestad del Estado para aplicar sus leyes; “control dimension” o la potestad del Estado para controlar el flujo de bienes, personas e información a través de sus fronteras; “identity dimension” o la potestad del Estado para proteger a sus ciudadanos y la unidad nacional, y por último una “meaningful dimension” o significado que los ciudadanos de las zonas fronterizas le dan a la frontera en el transcurso del tiempo (CASSARINO 2006, 7).

Cabe destacar que la “dimensión de control” de los Estados adquiere especial significado en el ámbito de las fronteras marítimas y el control de la inmigración ilegal en el Atlántico por cuanto ha impactado directamente en su “dimensión de poder” o ejercicio de soberanía en el escenario marítimo en donde este tipo de inmigración tiene lugar.

⁴⁵ Un modelo es un marco de trabajo amplio necesario para comprender un fenómeno pero no sugiere correlación entre las variables. Una teoría bien al contrario establece relación entre variables y una hipótesis.

Como afirma Cassarino, las dimensiones en las fronteras han cambiado con la puesta en marcha de áreas regionales de libre circulación y comercio aunque en el caso de Europa esta evolución no sea del todo real. Por un lado, para llegar al compromiso de que la UE sea un espacio de seguridad, libertad y justicia, el propio Tratado de la Unión Europea realza la necesidad de una “estricta protección y control de las fronteras exteriores” (HORGA Y BRIE 2010, 65). Incluso, y a pesar de la desaparición de las fronteras interiores, los Estados Miembros, en virtud de lo establecido en el artículo 2.2 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen⁴⁶, tienen la capacidad de cerrar sus fronteras en casos determinados que afectan a la seguridad, lo que significa que los Estados siguen conservando el ejercicio de su soberanía territorial. Y este es el caso en materia migratoria. Con motivo de la crisis económica mundial pero que afecta a la Unión Europea especialmente, los posibles movimientos masivos de inmigrantes a través de las fronteras sur de la Unión hacia Estados como Francia, Alemania y Austria son percibidos por sus gobiernos como una amenaza a la seguridad y el orden social alejándose de poder alcanzar una política migratoria común con propuestas como la de reformar Schengen para que la decisión de cerrar las fronteras no se adopte en la Comisión Europea sino en el seno de los Estados ya que “la prevención de las amenazas de seguridad y del orden público corresponden a la "soberanía nacional”⁴⁷.

Por otro lado, expone Cassarino, que el refuerzo de las fronteras exteriores de UE tiene impacto en las relaciones entre la propia UE y los países de la Unión situados en la frontera exterior con sus vecinos no miembros de la UE. Así mismo, provoca la redefinición de estas relaciones que deben basarse en un nuevo concepto de cooperación en materias de

⁴⁶ “No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0013:0018:ES:PDF> Consulta realizada el 27.02.2012

⁴⁷ “Francia y Alemania piden que vuelvan los controles fronterizos dentro de la UE: Los ministros del Interior de Francia, Claude Guéant, y de Alemania, Hans Peter Friedrich, señalan en una carta conjunta enviada a la Presidencia danesa de la Unión Europea que la decisión de aplicar de nuevo controles fronterizos debe corresponder a cada país, no a la Comisión Europea, puesto que la prevención de las amenazas de seguridad y del orden público corresponden a la "soberanía nacional". Consideran además que ése es "un punto no negociable "".” Berlín y París hablan de cierres de fronteras "provisionales" y sólo "en casos en que alguno de los países del espacio Schengen no consiga controlar el flujo masivo de inmigrantes", citando expresamente las "fronteras del sur y del este" de la Unión, de forma que las fronteras volverían a servir de barrera de contención del problema o para estancar las consecuencias de políticas de inmigración no compartidas por todo el conjunto europeo.” http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/19/union_europea/1334838587.html. [Consulta: el 19 abril 2012].

interés común y control fronterizo. La consecuencia inmediata de este refuerzo puede ser la adquisición de mayor valor geoestratégico de los países vecinos aunque afecte negativamente a zonas fronterizas que poseen características históricas y sociales comunes a ambos lados de la frontera y puedan verse fragmentadas con estos procesos (CASSARINO 2006, 8). En este caso Cassarino propone una idea original de gestión fronteriza: “Borderlands should rather be viewed as places of cross-border exchanges that could be jointly administered by the neighbouring state authorities (i.e., a kind of administrative special status), and not as dividing zones.”.

Bien es cierto que, como afirma Newman, resulta de la mayor importancia el análisis funcional de las fronteras para conocer desde “cómo se establecen, cómo se gestionan, cómo se cruzan y cómo se transforman en Instituciones que se perpetúan a través de las prácticas de control y las relaciones de poder.” (Newman 2010, 774).

2.3. LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, EL TERRITORIO Y SUS FRONTERAS EN EL CAMINO HACIA LA GLOBALIZACIÓN

¿De qué manera está afectando la globalización al concepto de soberanía estatal y a la acción política de los gobiernos, especialmente en las fronteras?.

La idea de autogobierno, que nace en la *polis* griega, definida como el derecho de los ciudadanos tanto de gobernar como de ser gobernados, y la idea de la Nación-Estado circunscrita a un territorio, han sido en opinión de Benhabib claves en el éxito y la estabilidad de las democracias liberales modernas (BENABIB 2005, 673). Sin embargo, para muchos autores en el ámbito de las ciencias sociales, vivimos en una época en la que ambas ideas están en crisis, o en palabras de Benhabib: “the end of the nation-state and the demise of Westphalian conceptions of sovereignty” (BENHABIB 2005, 673). La globalización económica, el final de la guerra fría y la construcción de entidades políticas supranacionales son los elementos que están transformando la visión del mundo desde un “space of places” a un “space of flows” y por ello llevando al pensamiento político teórico a defender el argumento de un mundo sin fronteras (ANDERSON Y O’DOWD 1999, 594).

En opinión de Saskia Sassen, la globalización económica, traducida en la libre circulación transfronteriza de “capitales, bienes, información y servicios”, así como el desarrollo de las telecomunicaciones, han producido efectos sobre dos conceptos

fundamentales para los Estados: la transferencia de soberanía a “entidades supranacionales y el mercado de capitales”, y la “desnacionalización parcial” del territorio nacional, impactando en el concepto de ciudadanía y llevándolo a lo que esta autora denomina “economic citizenship” (SASSEN 1996, xii). Además, estos procesos económicos, favorecidos por el despegue espectacular de la tecnología en las comunicaciones, y la modernización y abaratamiento de los medios de transporte, han unido las economías y favorecido la aparición de redes internacionales migratorias (ADAMSON 2006, 169). A pesar de la crisis económica que comenzó en 2008, el flujo internacional migrante en el mundo se calcula que representa el 3% de la población mundial, habiendo pasado de 191 millones de personas en 2005 a 214 millones en 2010, según un informe de la Organización Internacional para las migraciones (IOM) (IOM 2011).

Este proceso globalizador está poniendo en entredicho los sistemas políticos hasta ahora basados en el centralismo estatal como forma de control territorial de los recursos y las personas en el que prima el interés económico y favoreciendo cada vez más la aparición de nuevas formas de “gobierno transnacional”, “instituciones supranacionales” y “flujos transfronterizos de capital, mercancías y personas” (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 598). En opinión de autores como Nicol y Minghi, la principal contradicción en este siglo en materia de fronteras surge al intentar explicar por qué en la era de los procesos transfronterizos se han mantenido las fronteras como elementos fundamentales de la identidad nacional resistiendo al proceso de globalización (NICOL Y MINGHI 2005, 681). La globalización tiene a veces como efecto el refuerzo de las identidades étnicas nacionales y regionales, lo que a su vez provoca el refuerzo de los regímenes fronterizos (KOLOSSOV 2005, 629).

Sin lugar a dudas esta globalización económica ha transformado al Estado y en particular a su organización territorial en el ámbito económico, en medio de una tensión entre “la desnacionalización del espacio económico y la renacionalización del discurso político en la mayoría de los países desarrollados”, en la que el fenómeno migratorio tiene un papel importante (SASSEN 1996, xiv). Son precisamente las migraciones internacionales las que han situado el concepto de “autodeterminación soberana” frente al de respeto de los derechos humanos poniendo de manifiesto la aparente contradicción existente en la Carta de Derechos Humanos que nada dice de la obligación de los Estados de garantizar la entrada de

inmigrantes que buscan asilo mientras defiende la soberanía de los Estados para controlar sus fronteras (BENHABIB 2005, 674). En opinión de González García, los Estados de la Comunidad Internacional tienen el derecho soberano de determinar quién y bajo qué condiciones será admitido en, o expulsado de su territorio, si bien el ejercicio de este derecho tiene como límite la garantía de la protección de los derechos humanos, incluido el derecho de los extranjeros a buscar asilo (GONZÁLEZ GARCÍA 2014, 10).

Seyla Benhabib, siguiendo el argumento del federalismo cosmopolita kantiano, afirma que las consecuencias más importantes en el fenómeno globalizador no son tanto la desaparición de los Estados-Nación sino la aparición de nuevas comunidades en el seno de los Estados así como de otras de tipo supranacional (BENHABIB 2005, 674).

El proceso de globalización mundial, principalmente económica, favorecido por el enorme despliegue de redes y sistemas de comunicaciones, medios de transporte y desarrollo tecnológico que permite el acceso inmediato a la información y la interacción transfronteriza constante, ha “descentrado” al Estado como actor principal en las relaciones internacionales y situado al concepto concreto de frontera física, política, en uno más abstracto, inmaterial y simbólico basado en elementos económicos, culturales y sociales (KOLOSSOV 2005, 612). Este proceso ha configurado lo que Sassen denomina “una nueva geografía del poder” en la que las economías nacionales ceden en beneficio de la economía global, el territorio se “desnacionaliza” y su soberanía se “descentra” y “redistribuye” a favor de organizaciones supranacionales: la transformación del concepto clásico de jurisdicción territorial, con la aparición de nuevas instituciones y procesos como los mercados financieros y las agencias de clasificación; la aparición de un nuevo orden legal que regula, más allá de los sistemas legales nacionales, la actividad económica y comercial internacional de las filiales de las multinacionales dispersas por el mundo; así como la intensa actividad del comercio electrónico (SASSEN 1996, 5-11, 65). En este nuevo escenario han aparecido así mismo con autoridad acuerdos legales internacionales sobre Derechos Humanos que pueden llegar a deslegitimar la acción de los Estados en casos que contravengan lo dispuesto en estas leyes (SASSEN 1996, 28). Esta afirmación resulta especialmente interesante a la hora de analizar en capítulos posteriores la acción en materia de política migratoria en el ámbito del control de las fronteras marítimas desarrollada por España e Italia.

En opinión de Benhabib, esta crisis del modelo Estado-Nación, debida a la globalización cultural y económica, ha difuminado la separación entre los que son ciudadanos en una comunidad política y los que no lo son (BENHABIB 2005, 674). Este cambio ha exigido desde finales de los años 80' de manera interdisciplinar un replanteamiento de la reflexión teórica política sobre la función de las fronteras, su papel político, así como el nuevo papel de los Estados en sus relaciones internacionales en los diferentes niveles de gobierno y en el marco de las organizaciones supranacionales que supere la visión exclusiva de las fronteras como meros límites administrativos y excluya los efectos interactivos entre las políticas nacionales y las exteriores de los Estados.

En opinión del Profesor Jiménez de Parga, con motivo de la gestión de la feroz crisis económica que vivió España y Grecia en 2012, se hace más evidente si cabe “el poder de decisión que tiene Bruselas”⁴⁸, dejando sin contenido por la vía de los hechos el precepto constitucional español del artículo 1.2 por el que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (JIMÉNEZ DE PARGA 2012).

A estos procesos de creación de nuevos tipos de fronteras, en donde el papel de éstas es más simbólico, y de desagregación del concepto de soberanía en sus elementos, se refieren la mayoría de autores en la literatura como de “desterritorialización” y “reterritorialización”, con el nacimiento de una dimensión conceptual nueva: la soberanía de la sociedad (RUDOLPH 2005, 1). El impacto de la globalización, la integración regional y la permeabilidad fronteriza está llevando inevitablemente en las zonas fronterizas a un nuevo concepto de identidad supranacional no circunscrita a un territorio determinado.

No cabe duda de la vinculación existente entre los conceptos de frontera, territorio y soberanía. Término este último que introdujo Jean Bodín (1529-1596) en la enciclopedia de los saberes políticos con una “fe ciega en el poder absoluto del monarca”, poniendo “fin teórico al feudalismo” y abriendo “el camino que condujo a la soberanía popular” (JIMÉNEZ DE PARGA 2012). “Soberanía de la Nación o Soberanía popular”, ambos términos consolidados tras la Revolución francesa, se impusieron en la Europa de las naciones durante

⁴⁸ “La UE envía inspectores a España para examinar las cuentas públicas”. La Comisión Europea ha enviado esta semana inspectores a España para examinar la situación de las cuentas públicas después de que el nuevo Gobierno anunciara que el déficit público [se situó el año pasado en el 8,5%](#), en lugar del 6% pactado con la UE. Publicado en el diario el mundo el 9.03.2012, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/09/economia/1331284547.html>. Consultado el 9.03.2012

los s. XIX y XX extinguiéndose su significado más totalitario tras la segunda guerra mundial (JIMÉNEZ DE PARGA 2012). En ese momento, el concepto de soberanía basado en la voluntad del pueblo, se expresó en leyes internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o la Carta de las Naciones Unidas, como una de las condiciones de legitimidad política para gobernar (SASSEN 1996, 2).

En opinión de Elden, tras su análisis de la carta fundacional de las Naciones Unidas y otras resoluciones de la Asamblea General, “the notion of territorial integrity means both territorial preservation and territorial sovereignty, and political independence requires both exclusive internal and equal external sovereignty” (ELDEN 2006, 11). Según continúa exponiendo Elden en su obra, dos circunstancias son claves en la reafirmación de la importancia del concepto de integridad territorial y su estrecha relación con el de soberanía: la perpetuación del status quo territorial tras los procesos de descolonización con la consiguiente consolidación de la aplicación en 1964 del principio *uti possidetis iuris*⁴⁹ (López Martín 2012) y la publicación del Convenio de Viena de 1978 sobre la sucesión de los Estados respecto a los Tratados. (ELDEN 2006, 12).

Sin embargo, la adopción del concepto de exclusividad territorial nacional como manifestación de la soberanía de los Estados modernos no fue un proceso pacífico ni uniforme. Más bien al contrario, fruto de conflictos y acuerdos desde la Edad Media hasta los Estados actuales, la transición estuvo marcada por la coexistencia de numerosas formas de concentración del poder como las monarquías, las ciudades-estado o las ligas (SASSEN 1996, 3).

Por otro lado, Elden se refiere al concepto de “contingent sovereignty” para explicar que algunos autores como Haass e incluso políticos responsables de la Estrategia de Seguridad Nacional en países como los Estados Unidos de América consideran también como

⁴⁹ “Actualmente ligado al fenómeno de la descolonización, el principio del *uti possidetis iuris* nació en América Latina donde fue adoptado por numerosos estados para dirimir sus cuestiones de límites, consistiendo en la práctica de establecer, en la medida de lo posible, sus fronteras internacionales siguiendo los límites que tenían cuando eran dependencias españolas en el momento inmediatamente anterior al de su accesión a la Independencia. Esta práctica que se inició por razones de conveniencia, fue aceptada por numerosos gobiernos, pasando a ser incorporada por numerosos tratados internacionales, conferencias e, incluso, en las mismas Constituciones. La traspolación de lo que se consideraba un derecho regional americano a otras esferas geográficas, ha sido objeto de un amplio debate doctrinal, al que puso término, finalmente, el propio Tribunal Internacional de Justicia, en el asunto de la delimitación fronteriza entre Burkina Faso y Mali, al consagrarlo como principio general de derecho internacional.”

límite a la soberanía de los Estados determinadas circunstancias especiales que se pueden dar en relación con la paz, la seguridad y la defensa e incluso en graves situaciones de violación de los derechos humanos. En este sentido, la participación activa de un Estado como “santuario” para terroristas o incluso la mera incapacidad de un Estado para ejercer un efectivo control político dentro de sus fronteras puede ser valorado como que un Estado no es capaz de ejercer responsablemente su soberanía y por lo tanto quedaría legitimada una intervención exterior cuando esas actividades sin control supongan una amenaza a la paz y seguridad internacional o una violación grave de los derechos humanos (ELDEN 2006, 14-15). Lógicamente se suscita un debate sobre la necesidad de que las Naciones Unidas adopten una resolución previa conteniendo un mandato que autorice la intervención o si ésta puede adoptarse sin necesidad de ese mandato cuando la gravedad de la situación así lo exija so pena de consentir tácitamente una catástrofe humanitaria como el genocidio en Rwanda en 1994.

Incluso, llegando más lejos en la reflexión a la que nos lleva el argumento anterior, entendiendo la soberanía como soberanía individual o libertad individual fundamental, y considerando como lo hace Elden que un Estado ejerce la soberanía responsablemente no solo cuando protege la vida y seguridad de sus ciudadanos sino también cuando promueve su bienestar, considerando así mismo el gran impacto actual de la legislación internacional sobre derechos humanos en los Estados y la creciente importancia internacional del concepto “seguridad humana”.

Sobre la forma de entender las diferentes dimensiones del concepto de soberanía menciona Elden la clasificación de Stephen Krasner a la que se refieren muchos otros autores como por ejemplo Rudolph: “soberanía interdependiente, referida a la capacidad de un gobierno para regular los movimientos a través de sus fronteras; doméstica o referida a la “estructura estatal que ejerce el control” o la relación entre Gobiernos y gobernados (RUDOLPH 2005, 12); “legal internacional o de reconocimiento de un Estado por los demás dentro del sistema de Estados-Nación, y Westfaliana o referida a la ausencia de autoridades que influyan desde el exterior” (ELDEN 2006, 14), y al mantenimiento de las fronteras y el territorio (RUDOLPH 2005, 12).

David Newman se refiere en su trabajo a la noción “territorial trap” cuando argumenta que para avanzar en la teoría de las fronteras ha sido necesario superar el concepto

clásico de territorio, definido en los años 50' únicamente como la compartimentación física y política del espacio, "territory as a fixed, unmovable, unchanging entity, whose finite limits determined the beginnings and ends of sovereignty, control and statehood" (NEWMAN 2010, 773). Precisamente han sido los teóricos de la globalización quienes han desarrollado un concepto multidimensional de esta noción basado tanto en el anterior concepto físico clásico como en el de su significado social, político y simbólico; lo que ha llevado a otro concepto ampliamente debatido en la literatura como es el de la "deterritorialisation" (773).

En opinión de Newman, el impacto de la globalización ha transformado el orden político de nuestras sociedades en las que se dan de manera simultánea dos tipos de procesos: la permanencia y a la vez evolución de los territorios físicos; y la existencia tanto de fronteras tangibles como abstractas en donde la interacción se produce mediante la acción de redes y flujos transfronterizos (NEWMAN 2010, 775). Como afirma Brunet-Jailly: "la economía global, las nuevas tecnologías y el libre comercio han transformado las relaciones de los Estados y otras acciones gubernamentales con las fuerzas del mercado haciendo más compleja la tarea de gobernar" (BRUNET-JAILLY 2011, 2), y colocando la idea de soberanía nacional "en el armario de los recuerdos históricos junto al feudalismo" (JIMÉNEZ DE PARGA 2012). Así por ejemplo, en las zonas fronterizas se han generado políticas locales y regionales que dan protagonismo a nuevos actores, generándose "asimetrías políticas, sociales y económicas" que influyen de alguna manera en el concepto que de la seguridad tienen los Estados (BRUNET-JAILLY 2011, 3).

El concepto de fronteras ha evolucionado desde sus comienzos para dejar de ser un concepto inevitablemente ligado al territorio o a consideraciones de tipo geopolítico. Al concepto tradicional de puntos de entrada habilitados terrestres, marítimos o aéreos se le suma el de fronteras virtuales o no materiales como las medidas electrónicas de control de personas o capitales (BRUNET-JAILLY 2011,3).

Sin embargo, no cabe duda que la mejor forma de definir y controlar las fronteras es centrarse en su función específica y en las actividades políticas, sociales y económicas individuales que se generan en torno a ellas y a las zonas fronterizas, como sería el caso de la inmigración ilegal en la frontera de México con los Estados Unidos de América (BRUNET-JAILLY 2011, 3-4).

Newman se refiere a la existencia incluso de “territorios globales” entendiendo por tales las agrupaciones globales y organizaciones regionales a las que pertenecen los Estados que crean sus propias fronteras cuya naturaleza viene dada por las propias dinámicas inclusivas y exclusivas establecidas (NEWMAN 2010, 776).

Sin embargo, en opinión de Sassen, aunque estemos ante una nueva forma entender la soberanía, los estados-naciones son pieza fundamental en los procesos globalizadores por lo que los conceptos de soberanía y territorio, aun habiendo sido desplazados o descentrados hacia escenarios internacionales, limitados en su autonomía de estados-nación por nuevas regulaciones legales de carácter privado internacional, enmarcados en organizaciones supranacionales y limitados por los códigos internacionales sobre derechos humanos “(...) remain key features of the international system” (SASSEN 1996, 29-30).

La ciudadanía, junto a la soberanía y la territorialidad nacional, definida por O’Dowd y Anderson como una postura estratégica orientada a los espacios que mediante su control influye e interviene en los recursos y las personas de un área determinada (O’DOWD Y ANDERSON 1999, 598), son los tres elementos de los Estados modernos que se han visto afectados por la globalización económica (SASSEN 1996, 34). En una revisión que Sassen hace de la literatura sobre el origen del concepto de ciudadanía, destaca los teóricos que la definen como un concepto moderno, producto de la revolución francesa, sobre la base de circunstancias culturales y estructurales, pudiendo “no ser un concepto universal” sino específico del oeste con un destacado papel regulador en la economía global (SASSEN 1996, 34-35).

“As politics become more global, human rights will assume an expanded role in its normative regulation. What will change in that relationship?. Will citizenship rights be partly replaced by human rights?, se pregunta Sassen (SASSEN 1996, 38). Para responder, reemplaza el concepto clásico de ciudadanía por el concepto elaborado de “ciudadanía económica” que ya no es individual sino perteneciente a los actores económicos globales, quienes aglutinan nuevos derechos y legitimidad para ejercer poder de influencia en las políticas de los Estados realizando funciones tradicionalmente vinculadas con el concepto de ciudadanía (SASSEN 1996, 38-41).

En opinión de Benhabib, tres son los componentes que conforman el actual concepto de ciudadanía: “the collective identity of citizens along the lines of shared language, religion, ethnicity, common history, and memories; the privileges of political membership in the sense of acces to the rights of public autonomy; and the entitlement to social rights and privileges” (BENHABIB 2005, 675). Sobre estos aspectos, Benhabib defiende que observando los procesos políticos en la Unión Europea, se está produciendo una “desagregación” de estos tres componentes, en donde la nacionalidad de origen ha dejado de ser el requisito determinante para que un ciudadano se convierta en titular de derechos sociales y políticos en otro Estado de la Unión diferente al de origen; “the entitlement to rights is no longer dependent upon the status of citizenship” (BENHABIB 2005, 675).

Sin embargo, esta situación es muy diferente con los ciudadanos de fuera de la Unión Europea y los diferentes tipos de inmigración legal, ilegal, asilados, refugiados, etc, lo que, en opinión de esta autora, plantea en la era de la globalización y de las “normas cosmopolitas” un gran reto en la reconfiguración del concepto de ciudadanía y soberanía (BENHABIB 2005, 675). En opinión de Benhabib el concepto de soberanía en las democracias soberanas se construye a partir de tres elementos: el pueblo como sujeto activo y pasivo de la leyes; la existencia de un “demos” unido, y la existencia de un territorio autónomo en donde el “demos” gobierna (BENHABIB 2005, 675).

En opinión de esta autora, la globalización ha transformado el significado de estos tres elementos: la existencia del multiculturalismo en las sociedades modernas y sus efectos transfronterizos que ha transformado el tradicional concepto “demos” unido; el surgimiento de nuevas formas de entender la ciudadanía en niveles sub- y transnacionales, y el concepto de territorio soberano en donde se aplica la Ley que se ha extendido más allá de las fronteras nacionales, desagregando jurisdicción estatal y territorialidad. Esto último ha conducido al nacimiento de lo que Aihwa Ong en el ámbito económico denomina, “zonas de soberanía multinacional”, en donde los procesos se rigen por leyes transnacionales cuyos límites han sido establecidos por “colegas invisibles, mercados y ramos invisibles, comunidades de profesionales invisibles o redes sociales invisibles” (BENHABIB 2005, 675). En esta línea son numerosos los académicos que atribuyen la pérdida de importancia del concepto soberanía a la aparición de numerosos actores políticos no estatales, así como la de

numerosas disposiciones legales en el marco de la protección de los derechos humanos (RUDOLPH 2005, 1).

Pero mientras existe consenso global en los Estados para admitir la supresión de controles del flujo transfronterizo de servicios, capitales e información, no lo hay en el ámbito de las políticas migratorias en materia del control de personas en frontera, o como afirma Sassen: “Economic globalization denationalizes national economies; in contrast, immigration is renationalizing politics” (SASSEN 1996, 63), convirtiendo la inmigración a la vez en “objeto y herramienta de la renacionalización del discurso político” (SASSEN 1996, 67). El aumento de políticas restrictivas dentro de la unión Europea en materia de inmigración y asilo ponen de manifiesto la importancia de las fronteras territoriales como ejercicio de soberanía (O’DOWD Y ANDERSON 1999, 598).

2.4. FRONTERAS, FLUJOS MIGRATORIOS Y LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS

Actualmente nos encontramos en la era de los nuevos retos para la seguridad, lo que lleva a los Estados a seguir dando importancia al concepto de soberanía en detrimento de su participación en niveles de gobierno supranacional que suponen de alguna manera pérdida de autonomía en las decisiones políticas (BRUNET-JAILLY 2011,4). Por esta razón, en opinión de Sassen, esta transformación en los conceptos de soberanía y territorialidad es “parcial, selectiva y sobre todo estratégica”, y en el ámbito de la política migratoria, en donde “(...) the state is still considered as absolutely sovereign”, los Estados se ven obligados a tener en consideración los nuevos condicionantes (SASSEN 1996, 32).

El desarrollo de sociedades multiculturales, el aumento de los flujos de inmigrantes a través de las fronteras así como los procesos económicos globalizados ya expuestos en este apartado, no solo retan al Estado y al tradicional concepto de soberanía sino que cuestionan las arquitecturas de los actuales sistemas de seguridad (ADAMSON 2006, 175) y el significado del control en frontera. Tradicionalmente los Estados han controlado sus fronteras por diversos motivos relacionados con el control de población, el control comercial, así como por razones de seguridad pública; todas ellas funciones necesarias que permiten optimizar los servicios públicos y evitar conflictos sociales en relación a la distribución de los recursos en el caso de movimientos masivos de población, o lo que en palabras de Adamson sería una

necesaria relación entre el ejercicio del control fronterizo y la fortaleza de un Estado y sus Instituciones tras la caída del comunismo en el este de Europa (176).

También la globalización está influyendo en la manera en cómo los Estados diseñan sus políticas de seguridad y gestionan entre otros aspectos los flujos migratorios internacionales. El nudo gordiano se sitúa entonces, en definir cómo las migraciones internacionales interactúan con los diferentes modelos de seguridad pública o lo que es lo mismo, según lo define Adamson, en definir el impacto de los flujos migratorios transnacionales en los intereses estatales vinculados con la seguridad nacional⁵⁰ en los ámbitos de la soberanía estatal, el equilibrio de poder interestatal definido este último básicamente por el “tamaño de la población, los recursos naturales, el territorio, la economía y las capacidades militares”, y la propia naturaleza de las amenazas actuales a la seguridad de los Estados como son los conflictos internacionales, el crimen organizado y el terrorismo internacional (ADAMSON 2006, 167-168 y 185).

Adamson, citando literalmente lo expuesto en un informe del IOM de 2003: “Given the vast amounts of money involved, such operations erode normal governance and present real challenges and threats to national sovereignty”, afirma que la existencia de redes criminales dedicadas a la inmigración ilegal supone un reto importante a la autoridad estatal y el ejercicio de su control (ADAMSON 2006, 178).

En opinión de este autor, en el contexto de la globalización surgen nuevas amenazas para los Estados procedentes de actores no estatales que ya desde el siglo XIX vinculan los fenómenos migratorios a cuestiones de seguridad nacional: “Migration flows can interact with other factors in three ways to exacerbate conditions that foment violent conflict in the international system: by providing resources that help to fuel international conflicts; by providing opportunities for networks of organized crime; and by providing conduits for international terrorism” (ADAMSON 2006, 190-191).

En un análisis de O’Dowd y Anderson de las diferentes versiones existentes en la literatura sobre el impacto de la globalización en la soberanía de los Estados y las fronteras, llegan a una clasificación entre versiones “duras” o “blandas” según el grado en que se mide

⁵⁰ Así mismo, Adamson expone la relación existente entre las migraciones y las políticas migratorias con los conceptos de “individual y human security”, “no necesariamente diametralmente opuestos” al de seguridad nacional.

dicho impacto (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 598). De esta manera, describen como postura "dura" la de autores como Ohmae, Castells, Robertson, O'Brien y Fukuyama, centrada fundamentalmente en lo económico más que en lo cultural, y basada en una rotunda pérdida del significado de las fronteras y el concepto de territorialidad en favor de un espacio ocupado por una economía global, la tecnología de las comunicaciones y de la información, unas redes de gobierno con conciencia global, la cultura transnacional, y en definitiva, el fin de los Estados-Nación, de la ideología e incluso de la geografía (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 599). Incluso, las posturas más "blandas", que basan sus posturas en una "internacionalización" de los procesos más que en una "globalización" de los mismos y mantienen a los Estados como elemento central de los mercados y las incipientes formas de "gobierno transnacional", reconocen el impacto que actores transnacionales como multinacionales, movimientos sociales y comunidades tienen sobre la función de las fronteras y la soberanía de los Estados (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 599-600). Lo que en realidad se está produciendo en opinión de O'Dowd y Anderson es una adaptación de los conceptos de territorialidad y soberanía de los Estados por la aparición de nuevas fronteras supranacionales y territorios integrados en grandes entidades regionales basadas fundamentalmente en acuerdos económicos y muy localizadas geográficamente, lo que puede suponer más un obstáculo que un avance en los procesos de globalización. La consecuencia directa según estos autores es la necesidad de estudiar empíricamente las fronteras desde una perspectiva multidimensional de los procesos de globalización que abarquen no solo los aspectos económicos sino también los políticos y culturales relacionados con la expansión del capitalismo, una "expansión colonialista", la "rivalidad geopolítica" y la "guerra", y que indudablemente han tenido efectos sobre las fronteras estatales. Continúan afirmando estos autores que el análisis completo de los procesos globalizadores debe producirse teniendo en cuenta el periodo histórico en el que se producen permitiendo una distinción entre procesos "duros" y "blandos" de globalización en el tiempo. Por el momento, si bien algunas funciones de los Estados se han visto afectadas por la globalización fundamentalmente económica, bien es cierto que el papel simbólico de las fronteras se ha visto reforzado y mantienen toda su soberanía en ámbitos como el de la seguridad pública, educación, salud y bienestar, control de la población y relaciones exteriores o cooperación internacional (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 601).

En opinión de Sassen, en materia migratoria, se enfrentan los derechos a la protección de los derechos humanos de inmigrantes y solicitantes de asilo con el derecho de los Estados a proteger su soberanía, especialmente cuando se tiene la sensación de que ésta se está “erosionando” con la presencia de inmigrantes ilegales en territorio de un Estado que no ha controlado suficientemente la admisión a su territorio (SASSEN 1996, 64).

Como ya hemos afirmado a lo largo de este apartado, un resurgir en la aplicación de las normas internacionales de protección de los derechos humanos está de alguna manera favoreciendo la transformación del concepto tradicional de soberanía estatal y de ciudadanía en los Estados-Nación⁵¹.

Sin embargo, en opinión de Sassen, nos encontramos con el principal obstáculo de la aplicación efectiva y vinculante de las normas internacionales en este ámbito. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como las Convenciones de carácter regional, como la europea o interamericana de derechos humanos, no son tratados internacionales por lo que legalmente no vinculan a los países, si bien la costumbre los ha convertido en Ley. El segundo obstáculo es que en el caso de otros instrumentos internacionales que recogen la protección de determinados derechos civiles, sociales y culturales sólo los países firmantes están obligados a su cumplimiento (SASSEN 1996, 96).

Para esta autora, en una primera fase de elaboración de estos instrumentos, el Estado era todavía objeto y sujeto de la Ley internacional aunque con poca influencia; situación que se transformó en los años 70' gracias a una mayor difusión en los medios de comunicación de situaciones de vulneración de los derechos humanos y la incorporación de estas causas a la agenda política. Así mismo, la cada vez mayor acción de actores no estatales en este ámbito consiguió la independencia de los acuerdos interestatales de los propios Estados, ganando en importancia los Acuerdos de protección de derechos humanos, especialmente en Europa con la Convención Europea de Derechos Humanos la cual da peso a las personas más que a los ciudadanos. Es el fenómeno migratorio ilegal y la incapacidad de los Estados para controlar los flujos de las diferentes clases de inmigrantes lo que llevó a los tribunales a tener cada vez más en cuenta lo acordado en los Tratados sobre derechos humanos, teniendo como

⁵¹ Resulta muy interesante en este punto mencionar la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de Febrero de 2012 (*Application no. 27765/09*) sobre el caso: “CASE OF HIRSIJAMAA AND OTHERS V. ITALY”, que será ampliamente comentada en la parte jurídica de esta Tesis.

consecuencia la redefinición de los conceptos de nacionalidad, ciudadanía y soberanía del Estado-Nación, poniendo incluso en tela de juicio la acción estatal en algunos países en el marco de la protección de los derechos humanos (SASSEN 1996, 96-101).

De esta manera se ve afectado el orden internacional ya que desplaza el concepto de nacionalidad al de responsabilidad del Estado sobre todos los residentes atendiendo a la ley internacional de derechos humanos (SASSEN 1996, 103). “International law still protects sovereignty and has in the state its main object, but the state is no longer the only subject of international law” (SASSEN 1996, 103). Por lo tanto como consecuencia de la globalización económica y de la creciente importancia de la aplicación de los Acuerdos sobre derechos humanos, el concepto de soberanía estatal se desplaza hacia entidades no gubernamentales que influyen en el gobierno de la economía global y el orden político internacional, reduciéndose por ejemplo “la autonomía estatal para el diseño de la política migratoria que ahora se diseña e implementa desde el nivel local, nacional a organizaciones supranacionales y hace participar de ello a más actores y sectores dentro del Estado” (104-105).

La mayoría de autores en la literatura están de acuerdo en que los diferentes niveles de gobierno en los que se encuentran implicados los Estados y como consecuencia la descentralización de determinadas políticas han favorecido el surgimiento de nuevos actores regionales transformando la propia naturaleza de los Estados. Para Brunet-Jailly esta circunstancia se aprecia con facilidad en las regiones fronterizas (BRUNET-JAILLY 2011, 3).

Para algunos autores como Horga y Brie, la globalización “ha erosionado” las fronteras europeas, trazadas sin tener en cuenta las diferentes culturas existentes, origen de otras naciones (HORGA Y BRIE 2010, 71).

Sin embargo, según la opinión mayoritaria, es más una utopía que una realidad que se complete el fenómeno de la desterritorialización y la pérdida significativa de la importancia del concepto de soberanía territorial para llegar a un mundo sin fronteras. En palabras de Newman: “We can not imagine ourselves in a world without borders than we can in a world without some form of social and spatial compartmentalisation” (NEWMAN 2010, 776). Es más, en los últimos tiempos y como consecuencia del auge en la importancia de las políticas de seguridad y defensa, el orden espacial social y el concepto de territorio como espacio de interés geoestratégico y origen de recursos está cobrando mayor significado.

Los procesos de globalización han erosionado de alguna manera los conceptos de ciudadanía y soberanía fundamentalmente en ámbitos relativos a los procesos económicos y comerciales pero de manera bastante menos significativa en otros ámbitos políticos en donde el concepto de Estado-Nación se resiste a ceder a la globalización incluso en la Unión Europea⁵².

Esto ocurre también en el caso de la internacionalización de los flujos migratorios, fenómeno que ha “servido para incrementar la importancia de la territorialidad como componente central de la soberanía y como un principio ordenador en la política mundial” (RUDOLPH 2005, 2). La existencia misma de entradas ilegales de flujos migratorios a través de las fronteras sirve de reafirmación de la actualidad del concepto de soberanía como expresión de autoridad del Estado (RUDOLPH 2005, 3). Además, la aparición de nuevos niveles sub-nacionales para luchar contra los fenómenos criminales, la pobreza en el mundo o la regulación misma de los mercados económicos o el tráfico comercial y de comunicaciones no parecen el nivel más adecuado de gestión de fenómenos que por definición son de ámbito global (BENHABIB 2005, 676).

En opinión de Rudolph, los cambios en las dinámicas migratorias son los que producen la exclusión de la migración internacional de los procesos de globalización en las fronteras debido al sentimiento de inseguridad que se genera en las sociedades de acogida. Este sentimiento de inseguridad en las sociedades reflejado en encuestas de opinión provoca cambios en las políticas gubernamentales de control migratorio y de asilo, radicaliza los discursos políticos en materia migratoria e incluso favorece la aparición de partidos políticos anti-inmigración. Este autor se refiere más que al volumen de las migraciones, a sus características etno-culturales, y al impacto de la identidad cultural de los inmigrantes y su efecto en el concepto de soberanía y “el significado de las fronteras nacionales” para la comunidad política (RUDOLPH 2005, 9-10). Quedan vinculados nuevamente los conceptos

⁵² El presidente francés Nicolás Sarkozy “aseguró que, como se ha hecho con el euro en el tratado firmado el pasado 1 de marzo, los países deberán armonizar el control de sus fronteras, y pidió sanciones para aquellos que no lo hagan”: “Los acuerdos de Schengen no permiten ya responder a la gravedad de la situación”, afirmó Sarkozy, quien agregó que “si en la situación económica y social actual Europa no controla las entradas en su territorio, no podrá acoger dignamente a los que llegan y no podrá financiar su protección social”. “Como en la economía, hacen falta instrumentos de convergencia reforzada en materia de derecho de extranjeros y de derecho de asilo”, indicó el candidato, que también pidió “instrumentos de gestión de crisis que permitan asistir a los países que afronten circunstancias excepcionales y un frente común para luchar contra la inmigración clandestina”. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/11/internacional/1331474596.html>. [Consulta: el 11 marzo 2012].

de identidad nacional, seguridad de la sociedad y soberanía y percepción de las migraciones como una amenaza a la sociedad.

Bien al contrario, son muchos los autores como Benhabib quienes mediante la promoción de la idea del federalismo cosmopolita, defienden el refuerzo del papel de las organizaciones transnacionales permanentes que articulen la cooperación transnacional y gestionen los problemas de importancia global con valores universales aun menoscabando en parte la soberanía nacional (BENHABIB 2005, 676). En esta línea Rudolph se refiere a la “sovereignty bargains” o pactos de soberanía que permiten lograr acuerdos de importancia geoestratégica como los alcanzados en el seno de la Unión Europea como la Convención de Dublín en 1990 en materia de asilo (RUDOLPH 2005, 3).

Es precisamente el estudio de las políticas migratorias en los países lo que revela la dimensión actual del concepto de soberanía en los diferentes Estados y el papel que tienen las fronteras en el mundo actual. De esta manera afirma Rudolph: “Control over migration, both in the forms of citizenship and border control policies, is thus not only an aspect of what Krasner refers to as interdependence sovereignty, but it is intimately linked with domestic sovereignty and Westphalian sovereignty” (RUDOLPH 2005, 13).

En opinión de Rudolph, aunque son muchos los autores que afirman que como consecuencia de los procesos de globalización se está produciendo una paulatina desaparición de las fronteras e incluso erosionando la soberanía, las fronteras junto con el concepto de ciudadanía tienen hoy más que nunca creciente importancia sociopolítica por varias razones: son “puntos simbólicos de conexión económica” y “proporcionan cierre social y separación simbólica entre personas y culturas” (RUDOLPH 2005, 14). Esa aparente contradicción de la era global se justifica en parte por la flexibilidad y adaptabilidad de la actividad comercial y económica transfronteriza mientras que las “identidades sociales” no lo son. Esta situación se ve bien definida mediante el concepto utilizado por muchos autores de “seguridad de la sociedad” para describir la preferencia de las comunidades políticas por el “cierre social”. Esta tendencia al cierre social de las comunidades políticas es reacción por un lado al sentimiento de pérdida de soberanía que supone la impunidad con que la inmigración ilegal entra por las fronteras y por otro al sentirse amenazadas por una creciente heterogeneidad etnocultural de la inmigración legal e incluso la transformación de su identidad nacional (14).

Sin embargo, las políticas que se resisten al gran cambio político, económico y social que está viviendo el mundo con la globalización se enfrentan a dos problemas principales: las sociedades de los países son cada vez más heterogéneas y por lo tanto las identidades nacionales se encuentran en permanente transformación.

En opinión de Rudolph es necesario no fijarse tanto en los vínculos entre las diferentes dimensiones en que se desagrega la soberanía para enfocarse más en el objeto de la misma y preguntarse si ésta reside en un pueblo homogéneo o nación o en los que forman parte de una comunidad política. Esta dimensión social de la soberanía fruto de una cada vez más compleja organización social del mundo, a la que se refiere Rudolph citando a Linklater, abre la puerta a la aparición de “nuevas formas de comunidad política armonizadas según los principios de una democracia cosmopolita y una ciudadanía transnacional” (RUDOLPH 2005, 13).

Los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América vincularon migración con terrorismo complicando en el futuro los acuerdos de soberanía o “sovereignty bargains”, dando mayor importancia a la defensa del concepto de soberanía interdependiente (RUDOLPH 2005, 16). En esta línea se pronuncian Olmedo y Soden, en referencia al impacto de los atentados del 11-S en la frontera de México con los Estados Unidos de América, cuando afirman que: “As the world’s borders continue to erode and sovereignty by all arguments remains strong, the record of changes in behaviour in the case of the United State’s borders suggest 9/11 moved the concept of a seamless border off the political agenda, not ust lower on the agenda. Social patterns have dramatically changed and the border has become an additional obstacle to daily activities in many areas. The turbulence of merging borders has dissipated from the primary topic of the region as national boundaries once again seem like walls rather than bridges” (OLMEDO Y SODEN 2005, 763).

En opinión de O’Dowd y Anderson la política territorial de los Estados y el concepto de soberanía se sitúa actualmente en proceso de transformación frente a los retos que supone la globalización, fundamentalmente económica pero con influencia en la política y en la cultura de las sociedades, y que supone la participación de las naciones-estado en estructuras de gobierno supranacionales, la descentralización del poder, el creciente poder de nuevos actores transnacionales no gubernamentales y la necesaria participación de los Estados en “sistemas de gobierno multinivel con otras instituciones”, aunque todo ello en un mundo

lleno de contradicciones en el que los propios Estados se sitúan ante la aparición de nacionalismos, identidades nacionales en su mismo seno y la propia resistencia de dichos Estados a renunciar a ser el eje fundamental de la política en ámbitos de evidente importancia para su propia supervivencia (O'DOWD Y ANDERSON 1999, 602). El profesor Lamo de Espinosa afirma en esta línea que “ la globalización ha alterado el panorama y lo que tenemos hoy es, ciertamente, un nuevo (des) orden internacional, altamente conectado (más que nunca), y todavía constituido por Estados como unidades básicas, que es la base del sistema inter-estatal de Naciones Unidas y del existente orden internacional. Pero, al tiempo, aflora algo radicalmente nuevo en la historia de la humanidad: una sociedad abierta global, mundial, que salta por encima de los Estados y los deja obsoletos a ellos y a los organismos inter-estatales; nueva sociedad que exige, no otro orden internacional más, sino algo distinto y nuevo” (LAMO DE ESPINOSA 2010, 114).

CAPITULO 3

ÉTICA DE LAS MIGRACIONES

3.1 EL DEBATE SOBRE LA ÉTICA DE LAS FRONTERAS

La globalización de los flujos migratorios ha abierto el debate sobre los límites que el principio de la Justicia debe imponer a las políticas sobre inmigración en la práctica así como sobre la obligación moral de los Estados democráticos liberales de aceptar inmigrantes, partiendo del supuesto aceptado mayoritariamente del derecho general de los Estados a controlar sus fronteras.

El estudio de las migraciones es una labor compleja que requiere el análisis de múltiples elementos relacionados como las numerosas categorías de migrantes existentes, las causas de atracción y empuje que originan los flujos migratorios, el efecto social, económico y político de las migraciones tanto en los países de origen como en los de acogida, los efectos que tiene en nociones como la de ciudadanía o nacionalismo, los retos que supone a la soberanía estatal y las políticas domésticas que es necesario adoptar como las de seguridad o las relaciones internacionales.

Hasta hace treinta años los filósofos y los teóricos políticos no se han preocupado de dar a estas cuestiones un tratamiento sistemático y comprehensivo debido fundamentalmente a que el pensamiento político se ha centrado en buscar principios generales de justicia en condiciones ideales y a que el tema de la ética de las migraciones es particularmente amplio y complejo (BADER 2005, 331).

Incluso cabe afirmar que el estudio de las migraciones internacionales desde el punto de vista del análisis de los derechos de entrada en un país ha sido el gran olvidado por los teóricos políticos (SEGLOW 2005, 317). Este análisis comprende muchos aspectos que tratados de manera comprehensiva provocan un constante y controvertido debate en las sociedades de acogida desde el punto de vista de la ética de las migraciones⁵³.

⁵³ Este debate denominado en la mayor parte de la literatura como ética de la inmigración también ha recibido otros nombres como ética de las fronteras, relación entre fronteras y justicia, democracia y fronteras, ética de

El creciente papel en los últimos tiempos de la ética de las migraciones en el debate político ha propiciado que movimientos en apoyo de los derechos humanos universales pongan de manifiesto aquellos dilemas en conflicto con los principios morales que es necesario identificar y reconocer en la elaboración de las políticas migratorias para que se reconozcan las obligaciones morales de los Estados más allá de sus fronteras nacionales.

¿Es posible articular una teoría global de la justicia en la cuestión migratoria?. ¿De qué se habla realmente cuando nos referimos al principio general de la justicia en las migraciones?. Según Ypi, este principio general identifica las restricciones aceptables e inaceptables de la libertad de circulación, articulando cómo los beneficios y las responsabilidades se distribuyen entre los inmigrantes y los ciudadanos de las sociedades de acogida y de origen (YPI 2008, 391).

En este debate, en el marco de la justicia universal, se enfrentan por un lado el derecho de las comunidades políticas organizadas en Estados a dotarse de los sistemas de cooperación y de reparto de beneficios, conservando por lo tanto el derecho a controlar sus fronteras y restringir el acceso a la comunidad, con el derecho moral de las personas a optar por nuevas oportunidades allí donde existen cruzando las fronteras e incorporándose a otras comunidades. En definitiva surge en este debate un reto para la teoría liberal. Los tradicionales principios liberales del pluralismo, la igualdad, la autonomía individual y la autodeterminación de las comunidades políticas se enfrentan con la obligación moral de los Estados de abrir sus fronteras y permitir la libre inmigración en un mundo drásticamente dividido en sus riquezas y oportunidades. En el fondo subyace una tensión permanente entre los derechos individuales y colectivos y entre una visión universalista de la tradición liberal que defiende los derechos naturales de todos los seres humanos con independencia de otros criterios y la visión particularista de la tradición republicana (BADER 2005, 334).

Sin embargo, parece existir una tensión insalvable entre ambas visiones ya que el razonamiento en el ámbito moral difiere de aquel que se produce a la hora de elaborar políticas públicas. En este último proceso se trata fundamentalmente de evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas adoptadas mediante un análisis de sus costes, beneficios y de las

las primeras admisiones, el caso de las fronteras abiertas, migración sin fronteras o inmigración y los límites de la justicia.

consecuencias políticas obtenidas sin que las implicaciones morales que inevitablemente se derivan tengan prioridad en este proceso⁵⁴ (WEINER 1996, 192).

En primer lugar se refiere este autor, siguiendo el pensamiento de Max Weber, a la necesidad de distinguir entre la moral individual y la aplicación de los principios morales a la política pública, principalmente porque una aplicación universal de la ética individual no tiene en cuenta los costes que asumiría la comunidad política en su totalidad. Este razonamiento nos lleva a evaluar una política pública como moralmente aceptable atendiendo no a sus buenas intenciones sino a sus consecuencias probables (WEINER 1996, 193). Las políticas públicas estarían entonces según Weber por debajo del umbral de “lo ideal” ya que deben ser políticas responsables, evaluadas en sus costes y prudentes aun no buscando el ideal absoluto en sus fines.

En segundo lugar, Weiner distingue entre políticas injustas e injusticias en la implementación de las políticas públicas o lo que es lo mismo la necesidad de superar la confusión entre la moralidad de las políticas y la moralidad en su aplicación, que es donde residen la mayor parte de los problemas. Este es el caso de la aplicación del derecho de asilo o la concesión de visados (194).

A veces la incorporación de la moral a la política pública nos sitúa frente a elecciones entre valores divergentes (194). Difícil elección que se torna muy compleja cuando se tiene que decidir por ejemplo qué inmigrantes tienen que ser ayudados y cómo evaluamos las necesidades y los intereses propios de nuestras sociedades (195). Por ello, introducir consideraciones morales utópicas exige reconocer que los debates sobre la inmigración no pueden resolverse atendiendo a los principios de justicia absoluta en donde numerosos derechos y valores entran en conflicto (195):

“No principles of absolute justice can help us decide how many migrants should be admitted, whether preferences for admission should be given to people with skills and high levels of education or to the unskilled, whether preferences should be given to the spouses, parents and minor children of citizens but not to their siblings, whether or not a country should admit guestworkers, whether refugee status should be granted to anyone whose human

⁵⁴ Weiner explica parte de un gran número de contradicciones que se originan cuando se pretenden resolver los conflictos morales que surgen en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

rights are violated or only to those who are persecuted or are threatened with violence, and what kinds of controls are appropriate for dealing with illegal migrants. The moral questions posed by each of these issues cannot be resolved without consideration of the impact of one policy upon another and upon the effects of policy decisions upon the larger society.”

Para autores como Gibney esta postura es inaceptable ya que las cuestiones que se plantean en materia de política migratoria en el ámbito de la admisión de extranjeros son moralmente relevantes. No podemos distinguir y compartimentar, expone este autor, entre aquellas categorías de admisión consideradas como moralmente aceptables como es el caso de los que demandan asilo y otras categorías que no lo son (GIBNEY 1996, 198).

Según Gibney, no sería válido el razonamiento pragmático en política migratoria que reduce la adopción de políticas de admisión a un análisis de los costes y beneficios para el país de acogida ya que de esta manera se obvia una de las implicaciones morales más importantes que conllevaría una política no restrictiva, como es la capacidad de salvar vidas. Frente a las posibles consecuencias negativas de las políticas migratorias no restrictivas hay que situar necesariamente las consecuencias negativas de la inacción (GIBNEY 1996, 199).

Desde la perspectiva realista de Carens, la aplicación efectiva de principios morales en la ética de las migraciones depende de factores psicológicos, sociológicos y epistemológicos. Respecto al primer factor es de esperar que los Estados den más importancia al bienestar de la Comunidad y sus intereses que a los de los inmigrantes que tratan de ser admitidos. En cuanto al segundo, los principios morales son más eficaces si se ajustan a los intereses de la Comunidad. Nadie puede esperar que los miembros de una Comunidad adopten políticas migratorias que entren en conflicto con sus intereses a largo plazo. Por último, el contenido de los principios morales aplicables depende del propio contexto histórico y social en donde se desarrollan y que solo comparten quienes comparten un estilo de vida común (CARENS 1996, 160-163). A primera vista un análisis de este planteamiento y por lo tanto que los Estados opten por el argumento de las fronteras abiertas quedaría descartado (CARENS 1999, 1088).

La aceptación moral de las políticas restrictivas de la inmigración ha sido la postura clásica de los Estados liberales más aceptada en la literatura. En la actualidad sin embargo diferentes corrientes liberales como la de los igualitarios argumentan que la restricción a la

inmigración es incompatible con los principios liberales y que “las sociedades democráticas basadas en estos principios, están moralmente obligadas a admitir inmigrantes como respuesta parcial a las injusticias globales como la pobreza y la violación de los derechos humanos” (WILCOX 2009, 813).

Zapata-Barrero afirma que: “las migraciones internacionales requieren una reflexión global sobre la relación entre la justicia distributiva y los derechos humanos; y la pertinencia de precisar las características que dan a este proceso global un sentido histórico” (ZAPATA-BARRERO 2005, 1). Todos estos elementos ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre las políticas restrictivas a la inmigración de los Estados y los principios liberales democráticos (ZAPATA-BARRERO 2008, 36).

En lo que sí parecen estar de acuerdo las comunidades académica y política es en que se debe producir un cambio en la política migratoria actual. Sin embargo, no existe consenso sobre la dirección que ésta debe tomar, existiendo opiniones diametralmente opuestas entre los defensores de las restricciones migratorias, consideradas el equivalente moderno de los privilegios feudales, y aquellos que apoyan tesis como la de las fronteras abiertas.

En realidad, lo que subyace en estas diferencias de pensamiento son las diferentes concepciones existentes en política sobre la Justicia e incluso sobre los mismos objetivos finales a los que debe dirigirse la política pública. En palabras de Pevnick: “La manera como respondemos a los sucesos políticos depende del paradigma empleado, el marco o conjunto de expectativas que utilizamos para pensar sobre ellos o conceptualizarlos”⁵⁵ (PEVNICK, 2011, 2-3). Por esta razón continúa exponiendo Pevnick, para entender de manera adecuada los conflictos que se suscitan en torno a las políticas migratorias es fundamental determinar y valorar los diferentes paradigmas que utiliza la sociedad para analizar las controversias surgidas entorno al fenómeno.

Algunos de estos elementos a los que se refiere Pevnick son los conceptos de ciudadanía compartida, los derechos a los que podrían optar los inmigrantes en los Estados de

⁵⁵ Pevnick, como explica más adelante, se refiere aquí fundamentalmente a que nuestras opiniones sobre cómo tratar las cuestiones que se suscitan en torno a la gestión de la inmigración ilegal o incluso si se debe “militarizar” la frontera, depende de los puntos de vista existentes sobre la misma naturaleza de la soberanía estatal y de la legitimidad del control estatal sobre su territorio.

acogida, la justificación de la existencia de una “frontera militarizada”, los límites que el estado de Bienestar tiene en la gestión de las migraciones, la libre circulación de las personas, los argumentos éticos a favor en contra de un mundo con fronteras abiertas así como el objetivo último del ejercicio de la soberanía estatal y la autodeterminación (PEVNICK 2011, 2).

Es muy variada la metodología que se encuentra en la literatura sobre la ética de las migraciones a la hora de abordar los principales paradigmas que surgen. Por un lado tenemos las principales tradiciones teóricas que se ocupan desde la perspectiva de la filosofía política de estudiar los flujos migratorios en su relación con el papel que deben desempeñar las fronteras y el concepto de justicia. Estas tradiciones teóricas pueden dividirse básicamente entre universalistas (utilitaristas, libertarios y liberales igualitarios) y particularistas (desde nacionalistas liberales y moderados hasta socialdemócratas y comunitaristas o nacionalistas extremos) (BADER 2005, 335; LOEWE 2009, 497). Sin embargo, al analizar las diferentes escuelas de pensamiento es fácil observar cómo filósofos pertenecientes a una misma escuela defienden posturas encontradas al valorar cada uno de los paradigmas que surgen en el estudio de la ética de las migraciones.

Autores como Veit Bader proponen sin embargo un debate centrado en los principales problemas que surgen en este debate desde el punto de vista de la filosofía práctica en lugar de centrarse en las escuelas de pensamiento filosófico en su exposición de los argumentos a favor y en contra de la apertura de fronteras (BADER 2005, 335). En esta línea, otros autores como Pevnick, centran su estudio en tres paradigmas básicos y concretos que surgen del debate sobre la ética de la política migratoria: estatismo o comunitarismo; fronteras abiertas e identidad compartida.

Hemos escogido esta última metodología para la exposición de las principales ideas que surgen en la literatura sobre la ética de las migraciones, ya que proporciona más claridad y precisión a la hora de exponer los fundamentos teóricos principales en donde se enmarca esta tesis que el mero relato de las principales posturas defendidas en las diferentes tradiciones de la teoría y filosofía políticas.

3.1.1 Estatismo y Comunitarismo frente a los principios liberales

Las respuestas que la filosofía política ofrece a las cuestiones abiertas en materia de política migratoria en el marco de la ética migratoria van desde la defensa de un mundo con fronteras abiertas basado en la existencia del derecho a la libertad de circulación sin controles en fronteras (CARENS,1987; LOEWE, 2007; 2009) hasta el control fronterizo hermético defendido por Walzer (1983), pasando por posiciones intermedias como las de Rawls, Pevnick o Bader quienes aceptan un sistema universal de fronteras abiertas en determinados casos.

Los partidarios del estatismo o comunitarismo⁵⁶, teoría basada en la defensa de la comunidad y de la nacionalidad como pertenencia a una institución política a la que llamamos Estado (WEINER 1996, 176), mantienen que las consideraciones de la Justicia no pueden aplicarse más allá de las fronteras estatales, y de acuerdo con ello, sus ciudadanos deberían seleccionar la mejor política migratoria para sus conciudadanos, dando poca o ninguna importancia a los intereses de los extranjeros.

El contexto cultural o político-cultural es constitutivo en este caso del sentido de lo justo en el camino hacia la construcción del Estado-Nación. Por esta razón sería moralmente aceptable limitar el acceso a los inmigrantes procedentes de otras culturas políticas que pueden representar una amenaza a la forma de entender el Estado que tienen las diferentes comunidades políticas receptoras. Por lo tanto, no habría obligaciones de justicia más allá de las fronteras políticas o culturales (LOEWE 2009, 498).

En esta línea de pensamiento se daría en todo caso preferencia además a los extranjeros que con su especial cualificación favorecen los intereses nacionales del Estado en el que trabajan o a aquellos con los que los Estados tienen vínculos ideológicos o étnicos. La inmigración no origina en los Estados una obligación en términos de justicia (WALZER 1983).

Estas teorías comunitaristas despiertan mucha oposición y críticas entre los académicos. Para Pevnick esta política es injusta en sí misma y no es moralmente defendible ya que solo se les da oportunidad a ser admitidos a quienes ya tuvieron la suerte de recibir en

⁵⁶ Sobre esta postura consultar la obra de George Borjas, Walzer y Gray

sus países de origen educación y formación (PEVNICK, 2011, 9). Es inadecuado decir, continúa en su razonamiento, que los Estados en virtud del ejercicio de su soberanía pueden diseñar cualquier tipo de política migratoria sin límite alguno. La tarea que queda es definir cómo se conforman dichos límites.

Tesis similares a los comunitaristas son presentadas por los defensores del nacionalismo liberal del que son representantes Miller (1995), Tamir (1993) o Kymlicka (1989) para quienes las obligaciones siguiendo el principio de justicia se tienen con los nacionales y en segundo lugar con los que no se encuentran en esta categoría.(Loewe 2009, 501).

En este punto habría que definir lo que Rawls llama “la premisa fundamental para desarrollar un concepto de Justicia que sea apropiado a un régimen democrático” (RAWLS 1991, 5). Es decir, llegar a una “sociedad como un sistema justo de cooperación en el tiempo, de una generación a otra” (15). Para ello, según Rawls y su teoría del derecho de gentes, las instituciones más importantes de la sociedad deben ser organizadas de acuerdo a principios de justicia que regulen las consecuencias de una situación de partida moralmente arbitraria como es el nivel de desarrollo económico y social de las sociedades por un lado y las capacidades individuales, nacionalidad y ciudadanía por otro.

Rawls, para quien la inmigración es una anomalía⁵⁷ que no requiere la aplicación de principios de justicia, defiende desde una teoría liberal centrada en el Estado-nación⁵⁸, una posición muy restrictiva de la inmigración que rechaza el principio de justicia global y en algunos casos es cercana tanto a la teoría comunitaria como a las liberales nacionales (LOEWE 2009, 507).

Rawls no contempla la desigualdad económica como causa de emigración ya que ésta no existiría “si todas las sociedades se organizaran de acuerdo a una estructura interna liberal o decente” (LOEWE 2007, 33), lo que no deja de sorprender en un autor que defiende una teoría liberal igualitaria, que es cosmopolita por definición.

⁵⁷ Para Rawls no existirían las causas migratorias de “empuje” si se realizara la utopía de lograr una sociedad internacional bien ordenada y organizada de acuerdo a los principios liberales.

⁵⁸ Rawls en su obra “The Law of Peoples” extiende el concepto de justicia liberal doméstica a las relaciones entre pueblos. Partiendo de la igualdad moral entre individuos llega por analogía a la igualdad entre los pueblos. Sin embargo, rechaza la interpretación cosmopolita de su teoría y el principio de justicia global. De esta manera su teoría no encuentra aplicación en las relaciones internacionales entre pueblos.

Como apunta Pevnick, debemos elegir entre dos conceptos de sociedad. Por un lado, aquella que maximiza el resultado fruto de sus recursos sin tener en cuenta la ciudadanía, y por otro, aquella que se basa en un sistema de cooperación justa tratando a todos como iguales (PEVNICK 2011,11). Esta elección es la que va a determinar el tipo de política a desarrollar sobre el trato a los extranjeros incluso respecto a los potenciales inmigrantes.

Es en este punto en donde la teoría de la propiedad asociativa⁵⁹ que defiende Pevnick encuentra su punto en común con las teorías de Rawls apoyando la legitimidad existente para favorecer una sociedad como un sistema justo de cooperación en el tiempo, a través de generaciones.

Sin embargo, como apunta Loewe, “los inmigrantes que ingresan a una sociedad caracterizada por una alta calidad de vida son tan poco merecedores de estos frutos como todos aquellos que nacen en esa sociedad” (LOEWE 2007, 34), por lo que no es admisible el argumento de la exigencia de participación activa en la producción de los frutos previamente a disfrutarlos en un sistema de cooperación social. De la misma manera, continúa exponiendo Loewe, no sería convincente impedir la emigración a aquellos que tras haber disfrutado de los bienes procedentes del esfuerzo de cooperación de otros sin aportar nada en sus sociedades de origen argumentando “el *principio de fairness*” también utilizado por Rawls⁶⁰ (34).

Por último, destacar que habría un caso en el que los comunitaristas y los estatistas convergen como se expondrá con amplitud más adelante: el de los refugiados políticos (YPI 2008, 397).

3.1.1.1 Soberanía estatal y ética de las migraciones

Dos cuestiones fundamentales deben ser revisadas al abordar el concepto de soberanía de los Estados y su ejercicio cuando se controlan las fronteras. En primer lugar, si

⁵⁹ Según esta teoría, la ciudadanía se constituye como una asociación que se prolonga en el tiempo adquiriendo cierto derecho sobre las Instituciones del Estado como resultado de los esfuerzos, desde el trabajo físico y el pago de impuestos hasta la obediencia a las leyes y normas, que han hecho posible la existencia misma de dichas Instituciones. Esta relación a través del concepto de propiedad asociativa entre la ciudadanía y las Instituciones legítima de alguna manera derechos de soberanía si bien con limitaciones en su ejercicio. La soberanía representa en definitiva una forma de propiedad colectiva, lo que incluye límites además de responsabilidades a los “no-propietarios”.

⁶⁰ Además no es rigurosamente cierto que la inmigración no contribuya a sus países de origen ya que en su mayoría envían remesas

este ejercicio es ilimitado y en segunda lugar, aceptando que no lo sea, definir qué políticas migratorias selectivas serían moralmente aceptables.

La idea del ejercicio ilimitado de la soberanía por parte de los Estados la encontramos en el pensamiento de Thomas Hobbes en su *Leviatán* y su obsesión por que los Estados traten de mantener el poder y dominar a otros Estados en un sistema internacional de fuerzas anárquico. La lucha continua por la hegemonía sitúa a éstos en una situación de ofensiva continua que asegure su supervivencia y en donde el concepto de Justicia resulta inaplicable (PEVNICK 2011, 22). El ejercicio ilimitado de la soberanía en materia de políticas migratorias estaría entonces justificado atendiendo a la idea de la búsqueda permanente de la comunidad política de su supervivencia en términos de bienestar, ingresos, oportunidades y viendo por lo tanto a los extranjeros como una amenaza potencial para lograrla.

Es ampliamente aceptado por los Estados que el derecho que tienen a definir políticas de control migratorio se fundamenta en el principio de soberanía política que liga este derecho al principio de autodeterminación de las comunidades políticas (CARENS 1999, 1089). Sin embargo, a la vista de los acuerdos de soberanía compartida que existen en la actualidad en los sistemas federales que incluso se extienden a cuestiones migratorias, afirma Carens, no se corresponde con la realidad afirmar que los Estados deben ser soberanos y unitarios y deben ejercer el control sobre sus fronteras. “Like property, sovereignty is a bundle of rights that can be divided up in many different ways. Yet this sovereignty co-exists with open borders among the various units” (CARENS 1999, 1089). En esta línea, que revisaremos más adelante, pone el ejemplo de la Unión europea y su política de libre circulación dentro de la Unión que pone de relieve la idea de que el control migratorio es “inherente al principio de soberanía o esencial para que una comunidad política posea carácter colectivo” (CARENS 1999, 1090).

La jurisdicción es la autoridad para administrar un sistema de derechos de propiedad; incluye el derecho a implementar normas, regular el uso de la propiedad y resolver conflictos. Estos son los derechos que reclaman los Estados y que implica la autodeterminación⁶¹. Los

⁶¹ Algunos autores subrayan que el concepto de propiedad debe entenderse aquí en sentido más amplio y de forma diferente al de propiedad privada. Si bien hay diferencias entre el derecho de propiedad que subyace en los derechos de propiedad privada y el de jurisdicción de los Estados, no es razón suficiente, argumenta

esfuerzos y las contribuciones de los ciudadanos pueden darles derecho de propiedad sobre las Instituciones lo que justifica un derecho limitado de autodeterminación. Por otro lado, este derecho de autodeterminación es una consideración importante en los argumentos que tienen que ver con el correcto diseño de la política migratoria (PEVNICK 2011,52).

Autores como Pevnick afirman que la Justicia debe limitar la acción de los Estados incluso más allá de sus fronteras: “Rechazo la postura según la cual la soberanía es ilimitada, de tal manera que las necesidades e intereses de los extranjeros no imponen limitaciones a la autodeterminación⁶² y a la formulación de la política migratoria” (PEVNICK 2011, 19). Este autor rechaza que el derecho a ejercer la soberanía o la autodeterminación justifiquen la búsqueda ilimitada de los intereses de los ciudadanos, siendo estos libres como grupo soberano para diseñar las políticas migratorias que deseen sin tener en cuenta las necesidades e intereses de los extranjeros. Ello es debido a que la Justicia exige que todos sean tratados teniendo el mismo estatus moral por lo que los derechos de los extranjeros podrían imponer límites significativos a los derechos de la ciudadanía a su autodeterminación y por lo tanto limitar a los ciudadanos los términos en los que se formula la política migratoria (21).

Siguiendo a Rawls en su defensa del papel de las fronteras en el Derecho de Gentes, los Gobiernos deben asumir la responsabilidad sobre su territorio, el crecimiento de la población y la sostenibilidad medioambiental (RAWLS 1999, 38-39). El papel asignado a las fronteras es en definitiva la delimitación del territorio en donde los Gobiernos ejercen su responsabilidad con la puesta en marcha de políticas y asumen las consecuencias y costes de sus propias decisiones. Sin embargo, “las consecuencias de los factores morales arbitrarios deben ser corregidas de acuerdo a principios de justicia” (LOEWE 2007, 43) e incluso “el que malos gobiernos puedan destruir la capacidad de un territorio para sostener a su pueblo a perpetuidad, no implica que se deba limitar la libertad de los individuos que sufren bajo esas

Pevnick, para concluir que el derecho ciudadano de autodeterminación que se manifiesta en la jurisdicción no sea un tipo de derecho de propiedad. Es decir, si bien la jurisdicción del Estado no puede ser entendida como un tipo de propiedad privada, puede sin embargo ser vista como un tipo de propiedad colectiva. De esta manera, construyendo la comunidad política las Instituciones del Estado y contribuyendo con los recursos necesarios para su mantenimiento, la ciudadanía obtiene derecho de propiedad que le permite de alguna manera participar en la elaboración de las futuras decisiones sobre cómo se deben utilizar en el futuro dichos recursos.

⁶² Pevnick utiliza a lo largo de la exposición de su modelo teórico el concepto de autodeterminación en sentido restringido, como principio en base al cual una comunidad política dada ejerce su derecho a la soberanía en su territorio diseñando y poniendo en práctica las políticas que desee. No es objeto de este trabajo tratar como tema la controvertida idea de que todas las naciones o grupos que comparten identidad cultural tienen derecho a la autodeterminación.

malas políticas para buscar mejores oportunidades de vida cruzando fronteras” (LOEWE 2007, 44). Por su parte Rawls aun reconociendo el derecho de los pueblos a regular los asuntos de su incumbencia no pretende defender un concepto de soberanía o autodeterminación ilimitados (44). La teoría de este autor expresa más bien “una concepción normativa acerca de las relaciones internacionales” con la que trata de exponer “el derecho de pueblos”, dotados de un carácter moral y por lo tanto de “razonabilidad” en la persecución de sus intereses frente a la racionalidad de los Estados en la búsqueda de los suyos. (44).

Las actuales prácticas internacionales de control que regulan los movimientos migratorios a través de las fronteras están directamente relacionados con el surgimiento de los Estados-Nación y el concepto de soberanía (CASEY 2009, 19). Weiner se plantea la existencia de conflictos morales en los Estados liberales actuales si existe un derecho humano básico a la emigración o tienen los Estados la obligación moral de velar por el máximo interés de sus ciudadanos (WEINER 1996, 171). Para Weiner el debate actual sobre la inmigración se plantea como una cuestión de soberanía nacional en lugar de una cuestión de derechos humanos (171).

Abordando la segunda cuestión planteada en este epígrafe, Weiner se pregunta si la soberanía de los Estados legitima para discriminar qué personas pueden acceder al país y quienes no en función de criterios selectivos como la raza, religión o el grupo étnico como los casos de la política de Australia blanca, la política de los Estados Unidos de América con los asiáticos o la desgracia de Alemania y otros países occidentales a admitir musulmanes y gitanos (178).

En la actualidad las políticas migratorias discriminatorias se consideran moralmente inaceptables. Tema bien distinto es el de las políticas selectivas en base a preferencias que vienen determinadas por el nivel educativo, económico o formación técnica. Aunque estos criterios se reconocen como moralmente más aceptables, se torna complicado distinguir lo que moralmente es aceptable como selección sin caer en la discriminación (178). Este autor nos lleva de nuevo al concepto de la seguridad a la hora de justificar desde el punto de vista moral las políticas selectivas de admisión, reflexionando sobre la persecución histórica de los judíos en el mundo o la protección de determinadas sociedades indígenas en peligro como en el caso de los tibetanos en Bhutan (179).

En definitiva para este autor las políticas selectivas migratorias en base a criterios educativos, de formación específica, de reunificación familiar y todos aquellos que no sean discriminatorios tienen que ver con los intereses y valores de una Nación y por lo tanto forman parte del ejercicio de la soberanía de los Estados y nada tienen que ver con los principios morales (179).

Por su parte Carens expone que incluso determinados criterios de selección de la inmigración pueden ser considerados tan aceptables moralmente como cualquier otro criterio utilizado en otros procesos selectivos análogos que las personas enfrentan a lo largo de su vida como encontrar un trabajo o estudiar en la universidad (CARENS 2003, 104).

Muchos autores se oponen al concepto de soberanía estatal por resultar este un concepto anacrónico en un mundo laboral, económica e informativamente globalizado en el que resulta difícil controlar eficazmente los movimientos migratorios (WEINER 1996, 179). Las fuerzas del mercado y las políticas son tan poderosas como el concepto de soberanía estatal que se fundamenta en la noción de fronteras y la capacidad de los Estados para definir el concepto de ciudadanía (WEINER 1996, 181).

Actualmente la preocupación de los Estados liberales por la desintegración de otros Estados en el mundo se fundamenta en parte por la preocupación de velar por la salvaguarda de los derechos humanos y por otro lado por considerar que estos procesos en los que se pierden muchas vidas, desplazan millones de personas, originan graves problemas de orden público y general flujos de inmigrantes a través de las fronteras internacionales suponen una amenaza a la paz mundial (WEINER 1996, 189). Hacer frente a esta amenaza es lo que lleva a algunos Estados occidentales incluso a no ver en la soberanía una limitación a la intervención de Occidente en el tercer mundo que por otra parte encuentran avalada por las Naciones Unidas en el cumplimiento de la obligación de protección de las personas desplazadas y refugiados(189).

No hay un consenso real internacional sobre la obligación de los Estados a admitir inmigrantes. Al contrario, existe cada vez un mayor consenso sobre que la inmigración es una cuestión de política nacional, que los gobiernos deben hacer más eficaces el control en sus fronteras, que se deben realizar esfuerzos por detener la inmigración ilegal y que se deben implementar nuevos procedimientos que distingan los que realmente buscan asilo y

refugiados que sufren persecución y violencia de aquellos que buscan migrar por razones económicas. (WEINER 1996, 192).

La respuesta a estos interrogantes quizás se encuentre en la práctica filosófica tras la búsqueda de posiciones intermedias que conjuguen el razonamiento moral, ético-político, la prudencia y los argumentos realistas. Una lucha permanente entre la universalización de los principios morales y la particularización de las Instituciones, culturas, y prácticas para evitar tanto el peligro de lo abstracto como el del particularismo irreflexivo (BADER 2005, 336).

3.1.1.2 ¿La analogía con el feudalismo?

Muchos autores, entre ellos Joseph Carens comparan el estatus feudal con las actuales restricciones a la inmigración. Argumenta este autor que el concepto de ciudadanía en la era moderna puede considerarse de manera análoga a los privilegios feudales en la Edad Media adquiridos con el nacimiento en el seno de una determinada sociedad y entorno familiar.

Bader considera la ciudadanía un criterio que no es moralmente más defendible que el del “sexo, edad, idioma, religión o clase social” (BADER 2005, 337). El universalismo de los principios morales, continúa afirmando este autor, no admite situaciones de privilegio moral para los miembros de un Estado-Nación determinado (BADER 2005, 337).

Esta arbitrariedad hace que el concepto de ciudadanía no sea el adecuado para distribuir derechos y posiciones sociales. En este sentido se pronuncian también Pécoud y Guchtinaire, Michael Blake, y Zapata Barrero quien considera una discriminación contraria a la Democracia contemplar el nacimiento como criterio de admisión: “...decidir quién puede entrar (la admisión selectiva) vulnera los derechos humanos en tanto que se discrimina a las personas por razones que no dependen de su voluntad, sino de propiedades que son de su nacimiento” (ZAPATA BARRERO 2005, 2). “La ciudadanía se debe basar en la residencia en el territorio de un Estado determinado” (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 156). “El principio del nacimiento vuelve a tener un significado social sin precedentes, traducible en tener o no derechos, en poder tener o no una identidad pública” (ZAPATA BARRERO 2005, 5).

La ciudadanía, que se adquiere con el nacimiento, produce efectos injustos a la hora de examinar la posibilidad que tienen de circular las personas de diferentes países. “los ciudadanos de los países desarrollados pueden viajar y asentarse casi en cualquier lugar del mundo, en tanto que sus congéneres de los países menos desarrollados dependen de la dudosa expedición de visas y permisos de residencia para migrar”(PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 145).

Igualmente la cualificación de los trabajadores es otro elemento discriminador del acceso a la migración. Para Michael Blake, el concepto de ciudadanía al igual que otras cualidades personales como el sexo, la raza o la etnia son moralmente arbitrarias aunque no es comparable con un estatus medieval (BLAKE 2006, 10). La aplicación del principio de igualdad moral no puede estar limitada en las fronteras de los Estados, continúa defendiendo este autor, pero eso no significa, a diferencia de Carens, que el concepto de ciudadanía compartida en una comunidad política no sea moralmente relevante (10). Bien al contrario: “A border marks something of moral importance, an area of shared liability to a community. The state can do powerful things to those living within its borders that it cannot do to others, and the special demands on the justifiability of its institutions and measures vis-à-vis those subject to its authority create a morally relevant relationship among its subjects. Moral equality does not require equal political rights, and so does not require political equality” (11). Derechos como el del acceso a los Estados surgen de la necesidad de justificar la autoridad del Estado por lo que, siguiendo la posición de Blake, las restricciones a la inmigración no vulneran el principio de igualdad moral ya que los extranjeros no están sujetos a esa relación especial con el Estado.

Sin embargo es importante tener en cuenta la importante distinción que hace Miller entre derechos humanos propiamente dichos y derechos de ciudadanía. Según Miller, estos últimos corresponden a una persona en razón de su pertenencia a una comunidad determinada y se distinguen de los que tienen los miembros de otra comunidad. En segundo lugar conllevan también responsabilidades y obligaciones (MILLER 2008, 194). Los derechos humanos deben protegerse como cuestión de justicia mientras que los derechos de ciudadanía pertenecen a los que tienen la consideración de ciudadanos plenos con obligaciones legales y morales tras haber accedido cumpliendo los requisitos necesarios.

Desde la perspectiva Rawlsiana de la “posición original” en la que se comienza con un “velo de ignorancia”, los filósofos liberales igualitarios debido a que desde el punto de vista moral resulta arbitrario el lugar de nacimiento como factor determinante para poder formar parte de una sociedad, no se justifica la limitación de acceso a formar parte de una comunidad. Es por lo tanto absolutamente injusta la aplicación tanto de las nociones de *ius sanguinis* como de *ius solis* que impiden la elección de la comunidad en la que un individuo quiere mejorar su seguridad, bienestar, situación económica y libertad (WEINER 1996, 175)

3.1.2 El principio de la Justicia global y el argumento de las fronteras abiertas

El segundo paradigma más importante en la literatura sobre la ética de las migraciones es el de las fronteras abiertas.

En primer lugar, cabe destacar que tanto las posturas que defienden un sistema de fronteras abiertas como las que se oponen a este sistema no guardan relación directa con posturas políticas liberales en el primer caso o conservadoras en el segundo (CASEY 2009, 25).

La defensa de este sistema tiene su origen en dos escuelas muy diferentes de pensamiento: los economistas neoclásicos y los partidos de izquierdas críticos con las políticas migratorias restrictivas (CASTLES 2004, 872).

La defensa de la teoría de las fronteras abiertas en el marco de la ética de la política de inmigración la basan la mayoría de los autores fundamentalmente en tres argumentos: la protección de los derechos individuales a la libre circulación, argumento básico de la teoría política liberal; la búsqueda de la maximización de la productividad económica y la exigencia de la justicia distributiva en un mundo en donde predominan las desigualdades y las grandes diferencias económicas.

En definitiva, un sistema de fronteras abiertas permitiría una extensión de la movilidad laboral y de los derechos del Estado del bienestar desde el nivel nacional a una escala global (BAUDER 2003, 175).

Por su parte, Bader utiliza solo dos argumentos a favor de este sistema: en primer lugar, afirma que la libre circulación de todos los individuos es un principio moral importante e incluso debería reconocerse como derecho humano básico así como moral con independencia de cuestiones como la pobreza o la justicia redistributiva. En segundo lugar, la obligación moral y legal de los Estados de favorecer la reducción de las desigualdades políticas, sociales y económicas en el mundo garantizando el derecho de admisión a cualquier persona (BADER 2005, 337).

Por un lado, las restricciones a la circulación contradicen la perspectiva liberal igualitaria que defiende la igualdad de oportunidades entre las personas (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 146), mientras que por el otro, “Los términos del debate hoy en día se encuentran en los fundamentos que legitiman abrir/cerrar las fronteras a las personas que buscan instalarse para trabajar, y en la incoherencia entre la libertad de movimiento de los bienes (el mercado) y la libertad de movimiento de las personas” (ZAPATA BARRERO 2008, 34).

El gran defensor de las fronteras abiertas es Joseph Carens al que se unen autores como Ackerman, Phillip Cole, Bader, Kukathas y Michael Dummet quienes consideran este sistema de gran valor para alcanzar la igualdad de oportunidades, la libertad y la igualdad moral en los países más desfavorecidos. Joseph Carens, tras la primera crisis de los refugiados procedentes de Haití en Estados Unidos a finales de los años '70, empezó a reflexionar sobre la ética de las migraciones al descubrir tanto el problema moral que se planteaba con las políticas de acceso restrictivas aplicadas por los Estados liberales como el de las limitaciones mismas de las teorías liberales ya que examinadas con detenimiento muchas de ellas podían conducir a un sistema de fronteras abiertas (CARENS 1999, 1082). De esta manera Carens se convierte en referencia del debate sobre la ética de las migraciones y punto de partida para las teorías cosmopolitas o de Justicia global.

Distingue en su argumentación desde el punto de vista de la práctica de la reflexión ética entre una aproximación realista y una idealista a la ética de las migraciones⁶³, ambas necesarias en el análisis de la ética de las migraciones (CARENS 1996, 156).

⁶³ Sobre esta distinción Meilaender hace la siguiente afirmación: “The realistic approach focuses on minimizing the gap between ought and can, on avoiding a morality which would require of people things which there is no

Desde la perspectiva realista de Carens, tres elementos fundamentales integran la definición de lo que es posible hacer en el ámbito de la política migratoria práctica dadas las circunstancias reales existentes. En primer lugar, el elemento institucional que reconoce la autoridad del Estado, en el actual sistema de Estados modernos, para admitir o excluir inmigrantes como parte fundamental en el ejercicio de su soberanía⁶⁴. En segundo lugar, el elemento del comportamiento por el que lo que es moralmente obligatorio depende en gran medida de lo que se está haciendo, es decir, para evitar la distancia entre el “debería ser” y el “es” no se pueden utilizar estándares morales que nadie utiliza en la actualidad⁶⁵. En tercer lugar, el elemento político por el que se seleccionan aquellas opciones políticas que pueden llevarse a la práctica (CARENS 1996, 158-159).

La aproximación idealista no resulta demasiado útil a la hora de diseñar políticas públicas mientras que una aproximación realista desde el “punto de vista moral convencional”⁶⁶ permite abordar temas prácticos como el de los “refugiados, las reunificaciones familiares y los criterios de admisión adecuados” (MEILAENDER 1999, 1075). Para Carens la aproximación idealista permite evitar que se legitimen políticas y prácticas inmorales aumentando nuestra capacidad crítica aunque no resulta muy útil para definir políticas concretas en materia migratoria ya que sitúa el debate en un nivel de abstracción conceptual que impide abordar la ética de las migraciones de manera práctica (CARENS 1996, 167).

Para Gibney el problema reside en el concepto mismo de idealismo defendido por Carens a la hora de abordar la cuestión de las fronteras abiertas, partiendo de la idea de un mundo justo y por lo tanto de un mundo en donde no haya refugiados. Propone un nuevo concepto de idealismo en donde la política migratoria tenga como parámetro moral por ejemplo la minimización de pérdida de vidas humanas (GIBNEY 1996, 202).

Esta teoría mantiene que el principio de las fronteras abiertas es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades económicas, sociales y

likelihood of their actually doing...An idealistic approach, on the other hand, recognizes that focusing on present possibilities may simply legitimate injustices.” (Meilaender 1999, 1074)

⁶⁴ “An ethics of migration that requires abolition or even radical transformation of the state system is not a morality that can help us to determine what is to be done in practice”

⁶⁵ “A moral approach that ignores behavioral realities is doomed to irrelevance”

⁶⁶ “The conventional moral view is that justice permits the political community to pursue its own interests in these matters within broad limits” (Carens 1999, 1087)

políticas y dejar de excluir a aquellos que quieren unirse a nosotros permitiendo el libre movimiento. Su principal argumento para defender la opción de libre movimiento está basado en la igualdad fundamental de todos los individuos o como afirma Meilaender: “(...) la defensa de Carens de las fronteras abiertas realmente descansa en su compromiso con el liberalismo”⁶⁷ (MEILAENDER 1999, 1070).

Si esta premisa es cierta, afirma Carens, no hay razón que justifique el empleo de Instituciones políticas para restringir el movimiento a otros. Incluso partiendo del principio de igualdad moral de los individuos, ampliamente aceptado entre los liberales, se podría cuestionar el derecho de los Estados a definir criterios de admisión de los inmigrantes (CARENS 1999, 1088). La exclusión a la inmigración debe ser justificada (1083).

Para Carens el debate comienza analizando el principio de justicia en las políticas migratorias una vez han quedado definidos qué elementos requieren la existencia de un mundo justo, en el sentido idealista Rawlsiano. Hay que tener en cuenta que el principio de Justicia, afirma Carens: “requires must be humanly possible, under ideal circumstances”.

Esta igualdad básica basada en que todos los individuos tienen el mismo valor moral, conlleva además igualdad en las oportunidades, por lo que en un mundo en el que éstas se distribuyen de un modo desigual a lo largo de la geografía física y política constituye una razón *prima facie* para permitir a los individuos que se desplacen en busca de nuevas oportunidades (PEVNICK 2011,13). Analizando los argumentos de Carens en defensa de las fronteras abiertas en su escrito “Aliens and Citizens: The case for Open Borders” reconoce que las teorías liberales tanto de Nozick, como de Rawls y la de los utilitaristas, conducen a reconocer la necesidad de ir a un sistema de fronteras abiertas, a lo que se opone Meilaender.

Según este autor estas teorías dan la prioridad a los intereses del individuo sobre la comunidad lo que permite organizar las instituciones de la comunidad y la vida colectiva según un ideal particular que permitiría la adopción de medidas restrictivas de la inmigración (Meilaender 1999, 1062-1065).

⁶⁷ “What is needed, I believe, is a version of liberalism that takes rights seriously without making them absolute and that retains the fundamental liberal commitment to human freedom and equality, but is more pluralistic and open-ended in its understanding of the human good, and more sensitive to context and history” (Carens 1999, 1083)

Para Meilaender, los Estados-Nación tienen el derecho moral de restringir la inmigración para preservar su identidad nacional y sus sistemas político-culturales aunque dentro de ciertos límites entre los que menciona a los refugiados políticos, las víctimas de desastres naturales y hambrunas. El principal problema ético del control migratorio para este autor es decidir si damos la preferencia a proteger nuestro estilo vida y nuestra comunidad frente a otros o no (MEILAENDER 2001).

Autores como Zapata-Barrero, en la línea del pensamiento idealista o “realista utópico” de Rawls, defienden el pensamiento utópico como dimensión inspiradora de la teoría política y fuente de respuestas alternativas a dilemas políticos como el de la movilidad humana y la gestión de los flujos migratorios y de las fronteras a los que el realismo político es incapaz de dar respuesta. Propone “un mundo sin fronteras como la principal propuesta utópica de nuestra sociedad del siglo XXI (...)” (ZAPATA BARRERO 2008, 28-29). Es necesario, sigue afirmando Zapata, permitir que avancen los procesos de transformación social y política sin aferrarse al concepto de estabilidad social anclado en la práctica del conservadurismo y realismo político.

La defensa de los derechos humanos, la Igualdad y la Justicia deberían actuar como principios orientadores que conducen a una sociedad más justa. Según la lógica utópica que debe orientar el cambio social, no se debe persistir en el empeño en mantener un sistema establecido basado exclusivamente en el concepto de estabilidad. (ZAPATA BARRERO 2008, 32). Efectivamente la parte más complicada de esta teoría política es su transición de lo teórico a la dimensión práctica. Esta lógica de pensamiento utópico según la distinción de F.O. Wright debe analizar el problema en sus diferentes fases entre lo deseable, lo viable y lo realizable (WRIGHT F.O. 2007).

En el caso práctico que nos ocupa y que Zapata describe con detalle en su trabajo habría que contestar en la primera fase a la pregunta de si es deseable mantener tanto el sistema de fronteras cerradas como las actuales restricciones; en la segunda fase si es viable el reconocimiento del derecho a la movilidad humana como derecho humano básico e incluso el diseño de una ética de la admisión en el caso de que se siga reconociendo un derecho de control de la inmigración por parte de los Estados y en la tercera de realización práctica, la posibilidad de construir un marco teórico a partir de estudios de caso o incluso crear un

régimen de fondo global y una tasa de transferencia de riqueza de países ricos a pobres (ZAPATA 2008, 38).

Para Casey, la soberanía nacional mantiene su tradicional importancia por lo que las fronteras en su argumento deberían hacer “más permeables” a las migraciones aunque no por ello dejar de existir (CASEY 2009, 53). Tres son los argumentos que deben utilizarse, según este autor, para defender la apertura de las fronteras. En primer lugar los enormes beneficios que se generan con el tráfico ilegal de inmigrantes, en segundo lugar los costes necesarios para mantener los sistemas de control de las fronteras, los centros de internamiento y las operaciones de repatriación; y por último, la cantidad de pérdida de vidas humanas que se producen al intentar cruzar las fronteras de manera clandestina (CASEY 2010, 17).

Las teorías liberales igualitarias a favor de la libre circulación a través de las fronteras argumentan que este sistema de fronteras abiertas garantiza la igualdad de bienes declarados moralmente relevantes. Un sistema de fronteras abiertas se encaminaría a neutralizar las desigualdades entre las personas que se producen de manera moralmente arbitraria en razón del lugar de nacimiento. Por lo tanto, el ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas a través de las fronteras como principio de justicia global no encontraría impedimento teórico aunque sí práctico como por ejemplo sería el modo de poner el modelo en marcha en todas las comunidades políticas de manera simultánea (LOEWE 2009, 509).

Un mundo sin fronteras, continúa exponiendo Loewe, que defiende la extensión del derecho humano a emigrar al derecho humano a inmigrar, ofrecería igualdad de oportunidades a todas las personas para migrar así como para encontrar una vida, económica, social, política y culturalmente hablando, de acuerdo a las expectativas que tengan (LOEWE 2009, 510). Sin embargo, inmediatamente surgen preguntas en el marco de la filosofía moral sobre si los inmigrantes que se han desplazado libremente encontrarán igualdad de oportunidades en las sociedades de acogida teniendo en cuenta los diferentes niveles culturales y de formación que tendrán, la competencia existente en el seno de las sociedades de acogida que posiblemente origine nuevas desigualdades económicas o la verdadera

eficacia del sistema para reducir las desigualdades existentes en el mundo⁶⁸. Por otro lado, el reconocimiento de tal derecho podría tener como consecuencia que el número de personas que cruzara las fronteras desbordara las capacidades del Estado/s receptor/es.

¿Cuánta gente emigraría realmente?. Esta pregunta difícil de responder esconde el miedo de los países receptores a las migraciones masivas y sus efectos sociales, culturales y sobre su estado de bienestar. Predicciones sobre experiencias pasadas permiten afirmar que en principio no habría movimientos continuos de zonas pobres a zonas ricas además de que se producirían regresos o “reemigración” por factores “push-pull” similares a los que originaron la emigración (CASEY 2009, 27). Para este autor, la emigración es la excepción y no la regla por la que optan las personas quienes prefieren permanecer junto a su familia y amigos en su ambiente cultural (CASEY 2009, 28).

Muchos son los estudios que han analizado el impacto de las migraciones Este-Oeste en Europa con motivo de la ampliación de la Unión Europea concluyendo que en ningún caso se han producido movimientos masivos de migrantes quizás en razón de las fronteras culturales, administrativas e idiomáticas existentes. A este respecto, extrapolar el modelo de la Unión Europea a nivel global es complicado ya que la emigración se ve afectada por factores de distancia, idiomáticos y lazos histórico-culturales (CASEY 2009, 30).

Sin embargo, la adopción del modelo de un mundo sin fronteras y las consecuencias que éste tendría en los flujos migratorios del norte de África y Asia hacia Europa son desconocidas y nada comparables al caso anterior de Europa. Hay autores como Pécoud y Guchtinaire que argumentan que los niveles migratorios teniendo en cuenta las restricciones actuales no se verían alterados por la adopción de un sistema universal de movimiento sin fronteras ya que la decidida voluntad de migrar es independiente de las restricciones existentes. Por lo tanto, los inmigrantes tratan de acceder a los diferentes países tanto legal como ilegalmente (PECOUD Y GUCHTENAIRE 2005, 152). Los principales efectos que se obtendrían serían una disminución de los peligros que encuentran en sus travesías ilegales así como la disminución de los asentamientos permanentes como consecuencia directa de la libertad de circulación (PECOUD Y GUCHTENAIRE 2005, 152).

⁶⁸ Los autores liberales igualitarios se refieren a una concepción de la igualdad de oportunidades en su sentido material más que en el formal. Según esta concepción, esta igualdad se produce no solo cuando se tienen las mismas opciones para competir por algo sino que se tienen las mismas opciones de ser formado para poder competir por algo, lo cual neutraliza de lleno las arbitrariedades en origen.

Para otros autores, tanto las economías de los Estados emisores como las de los receptores se compensaría por efecto de los mercados y no resultaría descompensada ya que la mayoría optaría por permanecer en sus lugares de origen. Para Castles esta confianza en la regulación automática de los mercados resulta lógica para los economistas neoclásicos pero asombrosa para los idearios de izquierdas proclives a defender desde el Estado a los grupos más vulnerables (CASTLES 2004, 872-873).

Para Casey la apertura de las fronteras facilitaría los movimientos de entrada y salida generándose un nuevo concepto de migración basado en su circularidad y transnacionalidad (CASEY 2009, 28).

Por otro lado Pécoud y Guchtенаire afirman que: “Si bien existen sólidos argumentos a favor del escenario, sus efectos en los salarios, la asistencia social, el racismo o la ciudadanía son, como se ha indicado, inciertos” (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 157). La puesta en práctica de un escenario como el de fronteras abiertas haría necesario un enfoque multilateral que incluyera la cooperación necesaria entre todos los Estados para evitar los efectos perversos de la aplicación unilateral de la medida así como asegurar la gestión conjunta de los flujos migratorios y el diseño de mecanismos de observación de los cambios sociales que el sistema produciría (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 158).

Los escenarios del movimiento sin fronteras son importantes desde el punto de vista de la defensa ética del libre movimiento de las personas en un mundo globalizado caracterizado por la desigualdad de oportunidades y las hasta ahora insalvables diferencias económicas entre regiones. Así mismo, su adopción solucionaría la cuestión apreciada por numerosos autores de la asimetría existente entre el derecho de salida y los derechos de acceso a un país. Sin embargo, su implantación no está exenta de problemas tan importantes como el de la incertidumbre que produce desconocer los efectos económicos, sociales y políticos que puede tener tanto en los países emisores como en los de tránsito y receptores. Es por lo tanto un sistema difícil de poner en marcha que no asegura la solución al problema de la redistribución justa de las riquezas en el mundo. “Es una visión inspiradora para el futuro de la migración y una preciosa fuente de ideas para imaginar políticas migratorias más justas” (PÉCOUD Y GUCHTENAIRE 2004, 162).

Otros autores, aun siendo defensores de los postulados políticos liberales, se sitúan en un punto intermedio y están más en la línea de las teorías cosmopolitas en defensa de una mayor apertura de las fronteras como es el caso de autores como Gibney, Bader, Isbister o Pevnick aún manteniendo las restricciones. Esta línea de pensamiento intermedia también defendida por Wilcox destaca que las sociedades democráticas están moralmente obligadas a admitir a los inmigrantes necesitados como “una respuesta parcial a las injusticias globales del mundo real, tales como la pobreza y las violaciones de los derechos humanos” (WILCOX 2009, 813). La tercera postura es la del mantenimiento de control y las restricciones en las fronteras defendida fundamentalmente por Walzer, Rawls, Meilaender y Miller.

Si bien las tesis utilitaristas están enfocadas en el beneficio económico que se obtiene con la libre circulación de mano de obra en un sistema de fronteras abiertas (SEGLOW 2005, 326), según Meilaender éstas facilitan la argumentación de la restricción a la inmigración en mayor medida de lo que lo hace Rawls⁶⁹, teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos a la hora de restringir el acceso a los inmigrantes (MEILAENDER 1999, 1063). En una obra posterior este autor defiende también el derecho de los Estados a regular la inmigración, centrándose en la importancia central que tienen las comunidades políticas, y por lo tanto su estabilidad, seguridad y cultura, como punto de partida natural para que se desarrolle la vida humana (MEILAENDER 2001).

Para Seglow esta aproximación económica del pensamiento utilitarista tiene tres problemas principales: los costes de la inmigración pueden superar a los beneficios, no se da una justa redistribución de los beneficios económicos obtenidos por los inmigrantes en los países de origen y finalmente, ignora los conceptos de soberanía y pertenencia a una comunidad (SEGLOW 2005, 326-327).

Pevnick opina que los beneficios de la inmigración en este sentido son exagerados ya que en primer lugar un aumento de la mano de obra disminuye su coste y en segundo lugar este aumento poblacional conlleva un aumento de los costes en bienes públicos como transporte, servicios de seguridad o sanitarios entre otros (PEVNICK 2011, 104-105).

⁶⁹ En “The Law of Peoples” (1993) Rawls defiende que la posición original no debería aplicarse en su totalidad si bien debería influir en el diseño de las políticas de los Estados. Esta posición original busca reflejar con exactitud que los principios de la justicia como la libertad y la igualdad, serían la manifestación de una sociedad democrática, basada en la cooperación necesaria entre los ciudadanos.

Sin embargo, mientras la globalización siga ganando importancia, cada vez será más difícil detener el flujo migratorio llegando a ser “inviabiles, contraproductivos e irrelevantes” los sistemas de control de fronteras (CASEY 2009, 25). Los controles migratorios evolucionarán hacia la firma de acuerdos transnacionales de tipo bilateral, multilateral y regional (26).

Además, el impacto económico y demográfico que la inmigración tiene en las sociedades de acogida es positivo. Creación de nuevos puestos de trabajo, compensación del envejecimiento de la población en los países industrializados, mano de obra en actividades que no desarrollan los nativos, incremento de la productividad y reducción de la presión fiscal (CASEY 2009, 32). En las sociedades de origen el impacto positivo viene de la mano de las nuevas oportunidades a su población, las remesas, del estímulo que supone para la mejora de los sistemas educativos y de formación así como la presión que los emigrantes ejercen para que se acelere el desarrollo político y social en sus países. Liberar las fronteras es incrementar los efectos positivos de la emigración en los países de origen haciendo los flujos migratorios circulares.

Otro factor positivo sería el ahorro de los costes de los controles en frontera, los centros de internamiento, las repatriaciones, las operaciones contra las redes clandestinas y el tráfico de personas, así como los procesos de petición de asilo.

Para finalizar, realmente el escenario denominado migración sin fronteras se estima poco realista (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 138). El debate sobre las fronteras abiertas, en una época en el que los flujos migratorios irregulares retan la acción de control de los Estados, no se contempla en la práctica política e incluso se considera utópico⁷⁰ o como una opción descabellada. Además, no es una posibilidad que pueda contemplarse en la práctica política dadas las circunstancias actuales políticas, en materia económica y actual percepción de la situación de seguridad y la amenaza terrorista global (BAUDER 2003, 174). Sin embargo, se trata de la opción predominante entre los académicos que estudian en el campo de la inmigración y la justicia (PEVNICK 2011,79) si bien ninguno de sus defensores

⁷⁰ Sobre la vinculación de la lógica utópica a la teoría política en el debate de la gestión migratoria y las fronteras es imprescindible leer al profesor Ricard Zapata-Barrero en su artículo “Utopía, fronteras y movilidad humana”.

hasta el momento ha explorado los pasos necesarios que hay que dar para poner en marcha el sistema (CASEY 2009, 19).

3.1.2.1 El debate sobre el Derecho a la libre circulación de las personas

En la mayoría de la literatura se encuentran argumentos que no distinguen conceptualmente entre lo que es moral y lo que es legal en el sentido de ser un derecho legalmente reconocido. Según Pevnick “un individuo tiene un derecho cuando algún aspecto importante de su bienestar exige a otros la obligación de hacer o de evitar hacer algo” (PEVNIK 2011, 82). De esta manera, para justificar la práctica de un derecho se deben identificar los intereses que se tratan de proteger, es más, aquéllos intereses de tal significado moral como para garantizar tal protección extraordinaria (BUCHANAN 2004, 128). Sigue Buchanan afirmando que esto último sucede cuando es muy difícil si no imposible para los individuos disfrutar de una vida humana decente en ausencia de dicho bien. Sin embargo, “para justificar un derecho moral la existencia de un interés es condición necesaria pero no suficiente” (PEVNIK 2011, 82). Para poder diferenciar un interés con necesidad de ser protegido de lo que solo sería un objetivo de alta prioridad, el reconocimiento del presunto derecho debe ser viable y además que sea posible la protección de esos intereses mediante la necesaria promoción de cambios institucionales efectivos (PEVNICK 2011, 83). Es necesario obtener una respuesta Gubernamental afirmativa.

Para Bader, la libre circulación no solo es un principio moral importante sino un derecho humano básico “independiente de cuestiones de pobreza o de justicia redistributiva” (BADER 2005, 337). La libertad de circulación resulta un derecho moral básico de las personas ya que la libertad es en sí misma la más fundamental de las libertades, prerequisite para que exista la autonomía y autodeterminación del individuo, para que se avance hacia la igualdad de oportunidades y como instrumento de la justicia redistributiva (BADER 2005, 338).

Con frecuencia se afirma que los individuos poseen un derecho al libre movimiento basado en los postulados del liberalismo igualitario que justifica una política de fronteras abiertas (CARENS 1992, 25). Sin embargo, este mismo autor considera que este derecho a la libre circulación a través de las fronteras estatales no es absoluto y podrían existir razones

compatibles con el principio de igualdad moral que justificaran su restricción teniendo en cuenta los posibles conflictos de intereses entre los individuos (CARENS 1999, 1089).

Este derecho se fundamenta en que si se reconoce el derecho al libre movimiento en el interior de un Estado-Nación es obligación reconocer el derecho general al libre movimiento a través de las fronteras de los Estados y por lo tanto a las fronteras abiertas. No tiene sentido, argumenta Carens que exista la libertad de movimiento en el interior de un Estado en base a argumentos morales y que el libre movimiento internacional a través de las fronteras sea una cuestión de discreción política (CARENS 1992, 27-28). Sin embargo a pesar de esta tendencia cosmopolita que propugna el pensamiento liberal igualitario, las teorías igualitarias son teorías centradas en el modelo Estado-nación por lo que “la justicia encuentra su campo de acción válido dentro de sociedades organizadas en forma estatal” (LOEWE 2009, 507).

Los liberales clásicos o libertarios defienden la intervención mínima del Estado en sus funciones redistributivas de la riqueza por lo que la movilidad de las personas no puede ser entonces restringida. La posibilidad de emigrar e inmigrar sin limitaciones impuestas por el Estado estarían basadas en el derecho de las personas a “vender su fuerza productiva y de otros a comprarla” (LOEWE 2009, 504). Este argumento favorece las tesis de los que defienden un mercado sin fronteras con el objetivo de incrementar la capacidad económica.

Sin embargo, el mismo argumento libertario podría volverse en contra, según afirma Loewe, ya que el mismo mercado y las necesidades que surjan del mismo podrían imponer las limitaciones al ingreso de inmigrantes y excluir a los inmigrantes atendiendo a razones económicas o cualquier otra que consideren apropiadas (LOEWE 2009, 506).

Según Ackerman (1980), ningún individuo ni sus planes de vida tiene más valor que los de otro por lo que los principios liberales limitan las restricciones a la inmigración.

Muchos autores como Pevnick defienden el derecho solo de algunos individuos que se encuentran en determinadas circunstancias a que las leyes protejan su libre circulación a través de las fronteras aunque no exista un derecho moral con carácter general que reconozca a los individuos esta posibilidad (PEVNICK 2011,80). Para este autor, basándose en la argumentación de Buchanan sobre intereses y derechos morales ya expuesta anteriormente, la

libertad de circulación dentro de los Estados no conlleva una extensión indefinida de este “derecho” de la misma manera que son legítimas otras restricciones de la circulación en base a derechos de propiedad. Incluso la mayoría de los teóricos liberales consideran la seguridad como un bien y derecho básico para el hombre cuya necesaria protección permite la restricción del derecho de circulación como se expondrá más adelante.

Incluso Carens afirma en este sentido que el derecho a la reunificación familiar no es absoluto y podría limitarse la admisión de inmigrantes en estos supuestos si el hacerlo supusiera una amenaza a la seguridad nacional (CARENS 2003, 97)

“Estamos comprometidos, entonces, con el derecho de libre circulación solo para proteger un interés individual de vida autónoma; y esto requiere, una vez más, la protección de un conjunto suficiente de opciones” (PEVNICK 2011, 85). Aunque la libre circulación internacional no puede entonces calificarse como un derecho moral con carácter general, en determinadas circunstancias, este reconocimiento resulta crucial para la protección de bienes que deben ser considerados “derechos morales”. En estos casos la libertad de circulación debería protegerse por Leyes internacionales.

Este es el caso, en opinión de Pevnick, Rawls y Buchanan entre otros, del controvertido derecho moral a un nivel básico de subsistencia como ya se reconoce en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 en su art.25⁷¹. Siguiendo el razonamiento de Buchanan, Pevnick afirma : “el acceso a un cierto nivel de bienes materiales es irrefutablemente necesario para la construcción de una vida humana decente” (PEVNICK 2011, 86). Para Seglow, en su visión cosmopolita de la ética de las migraciones, considera que una vida decente “requiere libertades, recursos, oportunidades y relaciones particulares con otros, incluyendo a sus conciudadanos” (SEGLOW 2005, 329).

Loewe argumenta por su parte que sin embargo “la relevancia dada en las sociedades liberales a las libertades civiles y políticas, hasta el punto de considerarlas derechos humanos,

⁷¹ Art.25: 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

así como la importancia creciente del derecho a subsistencia, dificulta a cualquier Estado liberal (es decir, un Estado con entendimientos liberales compartidos) el restringir la inmigración sin atender a las razones morales que, en razón de estos elementos normativos, se podrían articular a su favor.” (LOEWE 2009, 499).

O como sigue afirmando Loewe, si nuestras sociedades consideran el derecho a la subsistencia como un derecho universal o derecho social básico, no hay razones atendiendo al concepto de justicia para no admitir la entrada de los refugiados económicos. El derecho a un movimiento sin fronteras debería adquirir el estatus de un derecho humano (LOEWE 2007, 25).

La cuestión relevante que se plantea es determinar qué se considera nivel básico de subsistencia⁷² o en definitiva consensuar una definición de la pobreza⁷³. Una vez establecidos

⁷² Según Naciones Unidas: “El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es una nueva medida diseñada para presentar las múltiples carencias que sufren las personas más desfavorecidas. El IPM recoge tanto la incidencia de estas carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias se sufren al mismo tiempo. También se puede utilizar para elaborar una idea general de las personas que viven en la pobreza y permite realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial, como dentro de los países, comparando grupos étnicos, zonas rurales o urbanas, así como otras características relevantes de las familias y las comunidades. El IPM utiliza los recientes avances teóricos y estadísticos para presentar el primer estudio global de esta naturaleza, y ofrece un valioso complemento a las medidas de la pobreza basadas en los ingresos”. http://hdr.undp.org/en/media/FAQs_2011_MPI_ES.pdf. Acceso el 15.12.2011

⁷³ Otra sistematización del concepto pobreza sería a modo de ejemplo: “Enfoque de Pobreza basada en los Ingresos: enfatiza que se es pobre si los ingresos de una persona o familia no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de subsistencia. Para ello se ha elaborado como nivel de referencia la “línea de la pobreza” que se expresa en el costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población. Enfoque de Pobreza basada en Capacidades: como una forma de complementar la mirada sobre los ingresos surge esta perspectiva, que busca puntualizar que no basta con comprender la pobreza como falta de recursos económicos, sino también como falta de oportunidades para el desarrollo del ser humano que le permita vivir una vida saludable, creativa y disfrutar de un nivel de vida digno. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (www.pnud.cl) ha acuñado el concepto de Índice de Desarrollo Humano, el cual permite medir el progreso de un país en términos de su longevidad, conocimientos de la población y nivel de vida adecuado. Enfoque de Pobreza desde el Capital Social: esta perspectiva hace aún más complejo el concepto de pobreza, introduciendo al concepto la importancia de las relaciones sociales. Señala que una persona es pobre cuando no logra en la relación con su entorno mejorar sus condiciones de vida, acceder a nuevas oportunidades, ni obtener beneficios. Enfoque de Pobreza basada en la Vulnerabilidad Social: a través del concepto de vulnerabilidad se intenta comprender la pobreza como el resultado de un proceso en el cual un hogar, una persona o comunidad se ve dañada al enfrentarse a una situación específica que es una amenaza a su bienestar. Para ilustrar este enfoque, una familia es más vulnerable si sólo uno de sus miembros trabaja, al perder esa fuente de ingreso de inmediato se afecta su nivel de vida; del mismo modo, una persona que trabaja sin contrato laboral, es vulnerable a caer en situación de pobreza si sufre un accidente, pues no está protegido con leyes laborales de previsión social”. Definiciones elaboradas en el marco del Seminario “Perspectivas Innovativas en Política Social. Experiencias relevantes para la superación de la pobreza: Una mirada desde lo Posible”, realizado durante los días 29 y 30 de Octubre del 2002. Departamento de Evaluación Social, de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile.

estos límites mínimos básicos de subsistencia, el reconocimiento del derecho a la libertad de movimiento a través de las fronteras internacionales a los individuos que residan en países con economías por debajo de ese mínimo, se convertiría en una herramienta básica de protección de los derechos morales de subsistencia de los individuos. Las migraciones actúan como mecanismo redistribuidor de la riqueza en el mundo por lo que podría resultar moralmente reprochable impedir a los más desfavorecidos que accedan a las riquezas de los países más desarrollados mediante el control de fronteras (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 146).

Algunos autores piensan que el problema de la pobreza en el mundo se debe afrontar vía cooperación y desarrollo en lugar de esperar que las políticas migratorias solucionen el problema. Otros consideran como vías alternativas para la redistribución de la riqueza el comercio exterior, la inversión extranjera y la cooperación al desarrollo ven cualquiera de estos mecanismos insuficientes como para reducir la pobreza (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 146). Además, las políticas de cooperación y desarrollo no pueden por sí mismas anular el debate en torno al derecho a la libre circulación a través de las fronteras para aquellos que viven en países por debajo del nivel básico de subsistencia aceptable. Siguiendo a Pevnick, hasta que los planes de cooperación al desarrollo eleven el nivel de subsistencia hasta un nivel aceptable determinado, las personas en esos países siguen reclamando el derecho a salir de sus fronteras. El desarrollo no sustituye a la migración, sino que más bien la fomenta, al menos a corto plazo (MASSEY ET AL, 1998).

De esta manera la propuesta más extendida en la literatura sobre este fenómeno propugna ampliar los casos de las personas que pueden alcanzar la protección que ofrece el derecho de asilo, reservado hasta ahora a aquellas personas que huyen de ser perseguidas en sus países por motivos ideológicos o políticos, con los de aquellas otras que se encuentran en

Disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_108.pdf. [Consulta el 5 Noviembre de 2011].

estado de pobreza severa y procedan de Estados que se encuentran por debajo de los niveles básicos de subsistencia que hayan sido determinados.

En definitiva se podría argumentar que tanto los migrantes económicos como los refugiados políticos pueden considerarse como pertenecientes a grupos de personas cuyos Estados no son capaces de proporcionarles las necesidades humanas básicas como seguridad y bienestar si bien en el caso de los refugiados son diferentes las demandas de justicia (SEGLOW 2005, 318; CHRISTIANSEN 1996, 16).

En este punto destacamos que la práctica política en la Unión Europea sigue un camino bien diferente a las corrientes de opinión académicas y es muy próxima a las tesis Walzerianas que claramente defienden el derecho de los Estados a restringir este tipo de inmigración basándolo en el derecho de las comunidades a la autodeterminación (CARENS 1987, 266) y en que los Estados sólo se pueden sentir obligados hacia los refugiados, hacia los cuales existen obligaciones especiales, o con aquellos inmigrantes con los que se mantienen vínculos ideológicos o étnicos (WALZER 1983).

Así mismo, para Carens aquellos que no sufren un peligro real en origen sino que desean buscar oportunidades económicas y reclaman el estatus de asilo no tienen derecho moral para entrar en un país (CARENS 2003, 102)⁷⁴.

También para Pevnick la libertad de circulación tiene algunas limitaciones como la de permitir el desplazamiento de los inmigrantes a los países más cercanos con economías saneadas, o a los que necesiten más mano de obra o los designados como más apropiados por el comité internacional sobre refugiados económicos (PEVNICK 2011, 93).

Por otro lado, David Miller (2005) distingue entre los intereses que resultan básicos y por lo tanto vitales por lo que necesitan protegerse con un derecho y los intereses simples que aun siendo legítimos no tienen la importancia de los básicos. Para este autor la libre circulación internacional no es un derecho y desde luego no es comparable con la libertad de

⁷⁴ Nota del Autor: En Mayo de 2011 y con motivo de las revueltas sociales en el Norte de África, en concreto las que tuvieron origen en Túnez, salieron cientos de inmigrantes por mar hacia las costas italianas. Las autoridades italianas tras solicitar la ayuda de la UE para hacer frente a la avalancha producida, apelando al principio de solidaridad de los Estados, y ante la ausencia de la misma decidieron proporcionar autorizaciones temporales de residencia para permitir que los inmigrantes se desplazaran por territorio Schengen. La respuesta de Alemania, Francia y Austria no se hizo esperar y se decidió unilateralmente por parte de las autoridades nacionales un cierre temporal de sus fronteras con Italia. Entre los argumentos destacó que no se podía considerar a los inmigrantes llegados en esta ocasión refugiados y por lo tanto sujetos a lo dispuesto en el derecho de asilo sino que se trataba de inmigrantes económicos.

circulación dentro de los Estados. La excepción a las restricciones migratorias vuelve a estar presente en aquellos casos en los que los individuos sufren persecución o hambre.

En este punto, se plantea otra cuestión como es la extensión del derecho de libre circulación a aquellos individuos que aun viviendo por encima del nivel básico de subsistencia, tienen menos recursos y posibilidades de las que tendrían viviendo en una economía saneada (PEVNICK 2011, 94), o lo que es lo mismo la justificación y protección por las leyes internacionales del derecho a una justicia distributiva motivado tanto por las desigualdades económicas actualmente existentes en el mundo como por constituir en sí mismo un derecho humano individual.

Otro argumento que aparece habitualmente entre los autores es el de la existencia del derecho a salir del país y la asimetría existente en la práctica política de los Estados liberales entre el derecho de entrada y el derecho de salida de sus ciudadanos (ZAPATA BARRERO 2008, 38). De la misma forma argumenta Ypi, atendiendo a un principio general de la justicia en las migraciones, que si se pueden justificar las restricciones a la libertad de circulación, estas restricciones deberían tener en cuenta igualmente dicho principio tanto en la inmigración como en la emigración. Teniendo en cuenta que la ciudadanía es un estatus que no se elige libremente sino que se adquiere de forma arbitraria, esta asimetría constituye una laguna moral importante y es incompatible con el principio general de la justicia en las migraciones (YPI 2008, 391).

La emigración se reconoce entonces como un derecho humano mientras que la inmigración se interpreta como una cuestión de soberanía nacional (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 145). Según el art. 13.2 de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Esta Tesis de la asimetría entre la inmigración y la emigración es aceptada casi por todos los autores en el ámbito de la filosofía política una vez analizada desde la perspectiva de las teorías liberales. “But if people are free to leave, where are they to go?” (WEINER 1996, 171).

Esto lleva a muchos autores como Nett, Zolberg o Cole a defender la tesis de las fronteras abiertas ya que como afirma este último: “no se puede afirmar con consistencia que haya un derecho humano fundamental a la emigración pero no lo haya a la inmigración; esta posición liberal asimétrica no es mínimamente ética y además es conceptualmente incoherente (...) si puede afirmarse que el Estado tiene el derecho de controlar la inmigración, también tiene el derecho de controlar la emigración (...)”. (COLE 2000,46).

Autores comunitaristas como Walzer defienden esta asimetría. Para este autor, la emigración es reconocida como un derecho humano pero no implica un derecho a la inmigración complementario u obligación de los Estados a aceptar a los emigrantes, salvo en casos de genocidio y esclavitud.

Pevnick no utiliza tampoco un razonamiento basado en el derecho a la libre circulación como punto de partida para afirmar que los individuos tienen derecho a salir, sino que vuelve a utilizar sus argumentos de protección de determinados intereses morales básicos para concluir que en algunos casos en los que éstos están en juego, los individuos tienen derecho de salida. Esto no significa según este autor que por otro lado los Estados no tengan el derecho de controlar la inmigración o de descartar las restricciones a la inmigración (PEVNICK 2011, 98). Para este autor ni el derecho a la emigración ni a la inmigración son derechos morales básicos sino que son preciados instrumentos por su capacidad de proteger intereses elevados a la categoría de derechos morales como el derecho a huir de la opresión o de la pobreza.

Sin embargo, analizando el contenido de la asimetría, el derecho a salir de un país se ha configurado como derecho humano en tanto que permite escapar a la acción de regímenes autoritarios como herramienta de protección de la libertad y la vida individual, lo que no significa que en general los Estados tengan que permitir la entrada a cualquier inmigrante o a un número ilimitado de estos (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 145). Incluso los acuerdos internacionales como la Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y miembros de sus familias⁷⁵ o la Convención de 1951

⁷⁵Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>. [Consulta: el 16 diciembre 2011].

sobre el estatuto de los refugiados⁷⁶ nada dice sobre el derecho a acceder a un Estado (BAUDER 2003, 176).

Si bien es cierto que no parece tener mucho sentido regular el derecho de salida sin que quede reconocido el derecho complementario a entrar en otro país. En este sentido y siguiendo la argumentación utilizada para reconocer el derecho a la salida, es en los casos para los que ésta se previó aquéllos casos en los que se permite entrar en otro país y analizar el motivo mismo para ser incluidos en el derecho de refugio y asilo.

“El derecho de salida no es en sí mismo un derecho moral básico, sino que proporciona protección como un derecho legal a causa de su importancia en la protección de intereses que en sí mismos se califican de derechos morales básicos” como la subsistencia, la libertad de asociación, de expresión o de religión. (PEVNICK 2011, 98). Si esta situación de protección especial de intereses no fuera necesaria, afirma este autor, como es el caso de la “fuga de cerebros”⁷⁷, no podría hablarse de violación de derechos ante una limitación en la salida, ya que este derecho no puede calificarse como caso especial de derecho general a la libre circulación. En materia de diseño de la política migratoria hay que tener en cuenta que el derecho a la libre circulación debería protegerse cuando es instrumento necesario para que se puedan cumplir derechos morales como los ya mencionados.

Sin embargo, la práctica política no está exenta de dificultades a la hora de dar respuesta a preguntas como: ¿De qué forma se implementan esas políticas cuando tienen un coste para el Estado del bienestar en las sociedades de acogida?; ¿deben existir límites en la protección de esos derechos más allá de las fronteras del Estado?.

En opinión de Pevnick, es necesario establecer prioridades en los derechos. Establecidas éstas, se debería admitir en los países de acogida a aquellas personas que proceden de países en donde no está garantizado un nivel básico de subsistencia con el límite establecido en un número de personas que no genere costes significativos⁷⁸. El cumplimiento

⁷⁶Disponible en <http://www.ACNUR.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. [Consulta el 16 diciembre 2011].

⁷⁷Explica Pevnick que si la comunidad política proporciona los recursos de formación mediante el establecimiento de programas para mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos, entonces adquiere ciertos derechos limitados sobre las futuras actividades de los individuos que recibieron esa formación subvencionada.

⁷⁸ Por costes entiende Pevnick tanto los materiales como los cambios culturales bruscos.

de esta obligación moral supone un sacrificio del nivel de nuestro Estado del bienestar y una limitación en la consecución de nuestros propios intereses como comunidad. Los límites de esta obligación moral, que supone asumir riesgos y limitaciones en el estilo de vida de los individuos parte de la comunidad política de acogida, son inciertos y objeto de controvertidos debates.

Algunos autores como Ypi van más allá al defender que también hay que tener en cuenta a la hora de no restringir el derecho a emigrar los efectos que se producen en la sociedad emisora y por lo tanto puede restringirse este derecho cuando esta libertad de movimiento produce daños en la ciudadanía de origen como un empeoramiento de su Estado del bienestar o un aumento de la presión fiscal cuando los que salen son los grupos con mayor formación o los más productivos (YPI 2008, 409).

Siguiendo el razonamiento de este autor en su explicación de la asimetría se llega a la paradoja de la justicia en las migraciones. Estas mismas razones que moralmente se aceptan para restringir la emigración también serían válidas para restringir la admisión en los países de destino ante la imposibilidad de satisfacer simultáneamente los derechos de todas las partes afectadas. Una teoría igualitaria de las migraciones justas se haría entonces inviable (412).

Esto lleva a la conclusión de que no hay derechos absolutos y la libertad de circulación como otros derechos individuales básicos pueden restringirse (BADER 2005, 338). Este sería el caso en la práctica política de la protección de un bien como la seguridad pública.

Incluso Carens, se muestra defensor de la libre circulación excepto por razones de seguridad nacional, seguridad pública o los peligros que supone admitir inmigración masiva con actitudes antiliberales (CARENS 1992, 28-31).

La seguridad pública se protege por los Estados por encima de cualquier otro valor o principio rector clásico en los Estados liberales. Es un bien de interés público sin el que las demás libertades no existen y protegido por criterios de exclusión de la inmigración moralmente permisibles que no suscitan cuestiones de justicia. Sin embargo, si bien es un principio aceptado por la mayoría de autores, la dificultad estriba en identificar con precisión

los criterios restrictivos de admisión de los inmigrantes en las fronteras en base a una definición de seguridad nacional y seguridad pública concreta.

Según la mayoría de autores estos criterios deben aplicarse de manera individual. Esto lleva también a que el derecho de salida reconocido como derecho humano en la Carta de las Naciones Unidas pueda limitarse en aquellos casos en los que la seguridad nacional está en juego. Como ejemplo, la vigente Ley del Pasaporte en la R.F. de Alemania que en su artículo 10 permite a la policía impedir a un ciudadano alemán salir del país y retirarle el pasaporte en razón de, entre otras causas, aquellas que afectan a la seguridad del país⁷⁹. Esta herramienta se está utilizando actualmente en aquellos casos de alemanes musulmanes de origen árabe o turco o convertidos al Islam que se supone pretenden viajar a campos de entrenamiento terrorista en Afganistán y Paquistán para unirse a grupos terroristas y posteriormente regresar a territorio alemán a desarrollar labores de radicalización entre los jóvenes e incluso cometer atentados.

Retomando el argumento ya expuesto de Ypi, sólo serían entonces moralmente aceptables aquellas restricciones a la libre circulación que tengan en cuenta por igual tanto la aplicación del principio general de justicia a la emigración como a la inmigración y que estén basadas en los mismos fundamentos. Incluso aceptando esta analogía, sería entonces la defensa del bien “seguridad” (SÁNCHEZ 2004)⁸⁰ de las sociedades un claro ejemplo de

⁷⁹ Paßgesetz (PaßG) del 19.04.1986 en su art. 10 **Untersagung der Ausreise:** (1) Die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden haben einem Deutschen, dem nach § 7 Abs. 1 ein Paß versagt oder nach § 8 ein Paß entzogen worden ist oder gegen den eine Anordnung nach § 6 Abs. 7 des Personalausweisgesetzes ergangen ist, die Ausreise in das Ausland zu untersagen. Sie können einem Deutschen die Ausreise in das Ausland untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß bei ihm die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 1 vorliegen oder wenn er keinen zum Grenzübertritt gültigen Paß oder Paßersatz mitführt. Sie können einem Deutschen die Ausreise in das Ausland auch untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Geltungsbereich oder die Gültigkeitsdauer seines Passes nach § 7 Abs. 2 Satz 1 zu beschränken ist. (2) Die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden können einem Deutschen, dem gemäß Absatz 1 Satz 1 die Ausreise in das Ausland zu untersagen ist, in Ausnahmefällen die Ausreise gestatten, wenn er glaubhaft macht, daß er aus einem dringenden Grund in das Ausland reisen muß. (3) Die Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes darf einem Deutschen nicht versagt werden. Disponible en Bundesministeriums der Justiz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH - www.juris.de. [Consulta: el 15 noviembre 2011].

⁸⁰ “La seguridad es una necesidad básica de la persona y de los grupos humanos y al mismo tiempo un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, sin cura, sin temor; implica las nociones de garantía, protección, tranquilidad, confianza, prevención, previsión, preservación, defensa, control, paz y estabilidad de las personas y grupos sociales, frente a amenazas o presiones que atenten contra su existencia, su integridad, sus bienes, el respeto y ejercicio de sus derechos, etc. La seguridad se genera con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible

argumento para adoptar la restricción de los movimientos migratorios mediante el control sin contradecir el principio general de justicia en las migraciones.

Esta tesis estaría incluso apoyada por lo dispuesto en la Declaración de Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas en donde se limita en su art. 29.2 el contenido de su art.13 por razones de “moralidad, orden público y bienestar general”. Así mismo, el art. 12.3 del Convenio sobre derechos civiles y políticos contempla razones de “seguridad nacional, orden público, salud pública, morales o los derechos y libertades de otros” que pueden anular el derecho a la emigración desde el país de origen. Incluso algunos autores defienden la restricción del derecho de salida con motivo de otras obligaciones legales y morales como pueden ser tratar de evadirse de la justicia o la obligación de compensar al Estado por la educación pública recibida antes de emigrar (BADER 2005, 339)

Sin embargo, los autores que justifican la restricción de la libertad de circulación niegan la analogía entre el derecho a emigrar y el derecho a inmigrar basándose fundamentalmente en las diferentes implicaciones que tienen por la naturaleza misma de las comunidades políticas libremente constituidas, el tipo de obligaciones que se originan al emigrar e inmigrar y el impacto que la inmigración causa en los valores de la comunidad receptora y no en la de origen (YPI 2008, 403).

La inmigración no es para Weiner un derecho humano básico y no lo será mientras haya Estados. Cada Estado debe evaluar el conflicto de intereses que se genera al aplicar principios de justicia universal y el sistema de fronteras abiertas de un lado y las consecuencias que se generan para una Comunidad política dada (WEINER 1996, 195). Para este autor las políticas migratorias no pueden analizarse exclusivamente desde un prisma moral.

afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad”.

⁸¹ Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: seguridad. (Del lat. *secūritas*, -*ātis*).1. f. Cualidad de seguro. Seguro, ra. (Del lat. *secūrus*) 1. adj. Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Disponible en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=seguridad. [Consulta: el 20 enero 2012].

Otro argumento clásico encontrado en la literatura a favor de la libre circulación de las personas es la denuncia de la asimetría que también existe entre la libertad de circulación de bienes, personas, dinero y servicios (CASEY 2009, 39). Como apunta Weiner, lo primero que cabe destacar en la denuncia de esta asimetría es que las consecuencias de la adopción de la libre circulación de los trabajadores a través de las fronteras internacionales no son las mismas que las de adoptar un sistema de libre circulación de bienes y capitales (Weiner 1996, 182). Este autor se refiere fundamentalmente a que en el caso de los bienes y capitales la lógica del mercado lleva a situaciones de equilibrio comercial que benefician a todos los países implicados mientras que en el caso de la libre circulación de las personas, aquellos países que adoptaran el sistema de fronteras abiertas “resultarían dañados”, haciendo referencia a los costes económicos, ecológicos, sociales y educativos para el país de acogida, frente a aquellos que mantuvieran sus controles en frontera (183). También este autor hace una referencia a la desestabilización política y del orden público que los conflictos étnicos en las sociedades receptoras podrían producir. En este punto nos encontramos de nuevo con el argumento de la protección del bien seguridad en las comunidades políticas.

Atendiendo a este principio de seguridad nuevamente sería incorrecto afirmar en términos absolutos que en nuestras sociedades exista libertad de circulación de bienes y capitales. El filtro de la seguridad está presente en el control de estos movimientos para los que también existen fronteras. Estas fronteras virtuales tratan de determinar mediante control aquellos movimientos de mercancías y capitales que representan un peligro para la seguridad. Como ejemplo pondremos el transporte aéreo de mercancías sometido a estrictas normas de seguridad en origen, tránsito y destino que neutralice las amenazas a la seguridad de las personas como por ejemplo los envíos de cartas y paquetes bomba por parte de grupos terroristas internacionales o las partidas de alimentos contaminadas o sin estrictos controles fitosanitarios.

Así mismo, las transferencias de capital son sometidas a fuertes controles con el objeto de detectar la financiación del terrorismo y del crimen organizado mediante blanqueo de capitales. Es decir, la libertad de circulación existe en principio pero no supone la ausencia de control lo que trata de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos. La migración internacional no sería entonces como afirman Pécout y Guchteneire una excepción en el proceso de globalización a la hora de hablar de las restricciones (PÉCOUD Y

GUCHTENEIRE 2005, 149). Por otro lado, no es demasiado acertado comparar la libre circulación de personas con la de capitales, información o mercancías ya que al hablar de movimiento de personas implica hablar de un fenómeno mucho más complejo que los demás por las consecuencias que tiene desde el punto de vista social y político. (150)

Otra asimetría que se denuncia en la literatura en relación con la libre circulación es la que se refiere a los movimientos de inmigrantes dentro de los propios Estados. La pregunta que surge sería si la justificación moral para permitir la libertad de circulación en el interior de un Estado podría extenderse a la libertad de circulación internacional y global. Aunque el movimiento de grupos de inmigrantes dentro de un Estado tenga también impacto en las comunidades de acogida, “no se considera válido el derecho a restringirlo porque consideramos más importante garantizar la libertad de movimiento interno” (Meilaender 1999, 1070). Desde la perspectiva de otros autores, el derecho a la libre circulación en el interior de los Estados está limitado de alguna manera por el derecho a la propiedad privada y regulado por el Estado (MILLER 2005, 195) e incluso con argumentos realistas como la necesaria regulación del espacio o la protección de la naturaleza y de los derechos de los aborígenes (BADER 2005, 339).

Carens se refiere a esta cuestión explicando que “si la libertad de movimiento dentro de un Estado es tan importante que deja a un lado las demandas de las comunidades políticas locales, ¿en base a qué podemos restringir la libertad de movimiento a través de los Estados?. Esto requiere la distinción moral del Estado-Nación como una forma de comunidad provista por Walzer en su discusión sobre barrios” (CARENS 1987, 267)

Para Pécoud y Guchteneire la configuración de un nuevo derecho de circulación se justifica por el mismo carácter global y multicultural de las sociedades (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 147). El reconocimiento de este derecho serviría para garantizar la eficacia de otros ya reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el derecho a elegir libremente un trabajo o a un nivel de vida adecuado que permitan en definitiva la igualdad de oportunidades en un mundo caracterizado por las grandes desigualdades socioeconómicas. (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 147).

Aceptado el derecho a que los Estados controlen las fronteras, el debate sobre la ética de las migraciones se traslada al ámbito de la definición sobre cómo deben realizarse

estos controles y qué criterios deben emplearse para la admisión de personas o “ética de la admisión” (ZAPATA BARRERO 2008, 38) si es que estos están justificados como en el caso de la protección del bien seguridad.

3.1.2.2 El debate sobre el Derecho a la Justicia Social y el sistema de fronteras abiertas

“Los procesos de migraciones internacionales y la globalización comparten como característica la inevitabilidad histórica”, y a pesar de esta circunstancia, nuestras sociedades parecen recibir solo con entusiasmo los beneficios del proceso de globalización rechazando los efectos que sin duda se producen como el de las migraciones internacionales, consecuencia directa de la falta de justicia distributiva global en un mundo polarizado entre ricos y pobres (ZAPATA BARRERO 2005,1).

Este fenómeno conlleva que cada vez más y en más fronteras del mundo, inmigrantes de las zonas más deprimidas del planeta llamen a la puerta de los países desarrollados, buscando acogida. Unos lo hacen utilizando los cauces legales y otros procedimientos ilegales. Ambos procedimientos ponen encima de la mesa el debate de las migraciones y los derechos humanos por dos razones: se trata de migraciones forzadas y el mecanismo migratorio en sí conlleva una disminución de la protección de los derechos humanos (2).

El problema de las injusticias globales mundiales como la pobreza y las violaciones de los derechos humanos se ha afrontado desde la teoría política y la filosofía política con dos argumentos no ideales: el de la pobreza global y la obligación moral de los Estados liberales de erradicarla adoptando un sistema de fronteras abiertas; y el argumento de que los Estados más favorecidos transfieran riqueza a los más pobres en virtud del principio de justicia distributiva global (WILCOX 2009, 818). El debate sobre un mundo sin fronteras no se puede medir en términos de coste-beneficio. La aplicación del principio de la Justicia es el valor moral por excelencia al que deben subordinarse los intereses económicos de los Estados y sus ciudadanos. La redistribución global no se puede considerar entonces como un acto humanitario sino como una obligación moral.

El impacto económico de las migraciones influye en las políticas migratorias de todos los países afectados en el circuito migratorio. Los países que dejan salir a sus ciudadanos más cualificados, las fugas de cerebros, la reunificación familiar que es importante para los emigrantes pero supone motivo de regulación en los países de acogida, la protección de los intereses nacionales, etc. (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 150).

¿Quién debe asumir entonces la responsabilidad?. Para autores como Zapata-Barrero en este problema de derechos humanos son los países occidentales desarrollados que atraen quienes tienen la responsabilidad porque “son económicamente superiores y están organizados alrededor de valores democráticos y liberales que ellos no tienen”.

Autores como Pevnik niegan que el derecho moral de los individuos a tener un nivel básico de subsistencia pueda extenderse a situaciones de privación relativa de derechos. Como ya hemos mencionado anteriormente la dificultad estriba en alcanzar un consenso internacional sobre lo que debe ser considerado y qué conjunto de elementos debe incluir un nivel básico de subsistencia.

A este respecto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 es clara. Sin embargo, Pevnik no sigue en este caso el hilo argumental utilizado anteriormente para defender la libre circulación de los individuos a través de las fronteras internacionales apoyándose en dicha Carta, la cual considera como derechos individuales una serie amplia de bienes y servicios que garantizan a los seres humanos un nivel de vida adecuado. Pevnick, atendiendo a las razones anteriores que pretenden justificarlo, limita este derecho a los ciudadanos dentro de cada Estado o entre economías nacionales. “Favorecer la inmigración de los pobres (pero no de los realmente empobrecidos) de los Estados pobres a los ricos es parecido a incrementar las desigualdades en los países desarrollados”(BORJAS 1999).

Por otro lado, los defensores de esta extensión como Buchanan consideran que entre los intereses humanos a proteger elevándolos a la categoría de derechos morales en base al concepto de Justicia distributiva también se encuentran los derechos a la participación política así como también los derechos a la asistencia médica básica y a la educación.(BUCHANAN 2004, 197). De esta manera argumenta este autor se limitan las desigualdades materiales entre

los ciudadanos y como consecuencia se reducen las desigualdades en la efectividad de sus derechos civiles y políticos.

Algunos autores defensores de las fronteras abiertas basándose en argumentos de justicia distributiva como Ackerman no reconocen derechos especiales de las comunidades políticas sobre los bienes y sugieren que cualquiera tiene derechos sobre el fruto del trabajo de los ciudadanos en su proceso de construcción de instituciones benéficas mutuas, es decir, los recursos y la pertenencia a la comunidad política deberían ser igualmente accesibles para todos aquellos que cumplan los requisitos de un Estado liberal. (PEVNICK 2011, 112). Pevnick se opone a este argumento ya que obvia la relación existente entre los bienes en juego y aquellos que tienen derecho de titularidad sobre ellos. Para este autor, los beneficios producidos por la comunidad política “son el producto de decisiones colectivas coordinadas, trabajo y contribuciones de los miembros del grupo” por lo que a través del tiempo la comunidad ha generado derechos especiales sobre los bienes producidos. Desde luego que esta postura no cierra la posibilidad según Pevnick a algún tipo de obligación a compartir los beneficios de la cooperación social internacional e incluso a reconocer ciertas injusticias que se hayan podido producir a lo largo del proceso de desarrollo.

Los libertarios que defienden el sistema de fronteras abiertas implícitamente toleran la redistribución de la propiedad colectiva de ciudadanos a no ciudadanos lo que entra en conflicto con el derecho de propiedad básico en las teorías políticas morales de esta corriente política (PEVNICK 2011, 113). Según este autor estos argumentos pasan por alto la importancia que tiene la asociación política y el papel de la ciudadanía así como la forma en la que el sistema de fronteras abiertas puede dar respuesta a las injusticias existentes.

Según la teoría de la Justicia distributiva, tratar a los demás como iguales conlleva solo que tengan igualdad de oportunidades. Sin embargo, para poder aceptar como consecuencia el argumento general de ir a un sistema de fronteras abiertas, sus defensores deberían demostrar que cualquier desigualdad en la vida es una injusticia (PEVNICK 2011, 117).

Solo hay cuatro casos fundamentales para Pevnick en los que no tener igualdad de oportunidades podría ser considerado como injusto: 1-la existencia de aquellos considerados desesperadamente pobres, por encontrarse por debajo de los estándares mínimos de una vida

decente, incluso cuando los que se consideran que están acomodados tienen superabundancia; 2-cuando la desigualdad de un país es resultado directo de acciones ilegítimas por parte del grupo más acomodado⁸²; 3-cuando las desigualdades se producen entre ciudadanos que mantienen determinadas relaciones personales y políticas lo que puede dar origen a injusticias de otro tipo; 4- cuando las desigualdades reflejan un fraccionamiento injusto de las ventajas que se obtienen con un sistema de cooperación social (Pevnick 2011, 122), o lo que es lo mismo, cuando las desigualdades resultan de la distribución injusta de los beneficios de un sistema de cooperación social.

El derecho de gentes de Rawls sin embargo no reconoce ningún principio de justicia distributiva global. “El deber de asistencia de un pueblo bien ordenado a un pueblo en condiciones desfavorables no implica la aplicación y adecuación de políticas de justicia distributiva en las sociedades menos favorecidas. Rawls propone que la ayuda que se le brinda a las sociedades menos favorecidas no sea siempre de carácter económico, puesto que la ordenación o no de una sociedad no depende directamente de las riquezas que ésta posea. Además de lo anterior, Rawls reconoce y aprueba, de alguna manera, la existencia de desigualdades económicas entre las naciones, ya que si éstas son sociedades liberales o decentes, no importa si tienen escasos recursos económicos” (ESPONDA 2009, 52).

Para Veit Bader la relación entre un sistema de fronteras abiertas y la pobreza o la desigualdad en el mundo “it may be remedial, causal or moral” (BADER 2005, 341). Este autor considera que la migración libre a través de las fronteras no es un remedio efectivo contra la pobreza, una de las causas de las migraciones, pues quienes emigran no son los más desfavorecidos. Más bien al contrario, favorece la “fuga de cerebros” y debilita la acción política internacional sobre los Gobiernos para que combatan la pobreza en sus países. Sin embargo, los Estados solo pueden mantener sus fronteras cerradas siempre que cumplan con sus obligaciones “desde el humanitarismo o la justicia distributiva” de lucha contra la pobreza y la desigualdad global, lo que en su teoría ha denominado el GMO o Global Moral Obligations de los Estados.

La idea de no restringir el acceso a los inmigrantes hace que surjan toda una serie de preguntas hasta ahora no abordadas en profundidad por la teoría política como son entre otras:

⁸² En este punto incluye Pevnick situaciones de esclavitud de trabajadores, de apoderamiento ilícito de recursos naturales o de una situación de comercio injusto.

¿Es una respuesta válida al problema de las injusticias globales mundiales como la pobreza o las violaciones de derechos humanos?; ¿realmente un sistema de fronteras abiertas reduciría las desigualdades entre los países?; ¿qué cantidad mínima de ayuda sería requerida?; ¿cuál sería el impacto económico en las sociedades origen, tránsito y acogida?; ¿no se producirían más desigualdades en los países receptores de inmigrantes procedentes de países pobres?, y por último, ¿qué ocurre con aquellos que sufren persecución y violencia y no pueden acceder al régimen de asilo?.

Ligado indisolublemente al debate ético, de derechos humanos y justicia de las migraciones se sitúa el debate económico que analice el impacto del fenómeno migratorio. Para los liberales nacionalistas como Kymlicka y Miller, la solución real al problema de la presión migratoria se encuentra en la mejora de las condiciones de vida en los países emisores de migración y no en el diseño de políticas flexibles en la admisión en los países receptores.

Desde esta perspectiva, afirma Loewe, da la impresión que la defensa de los principios de justicia global y las teorías cosmopolitas no implican la defensa de un sistema de fronteras abiertas. (LOEWE 2007, 31). Este autor continúa argumentando que esta deducción no sería correcta ya que aun siendo efectivos los principios de justicia distributiva global persistiría la desigualdad de oportunidades entre sociedades, lo que unido a que las razones para emigrar son variadas nos lleva a pensar que disfrutar de la libertad en el sentido liberal cosmopolita es aceptar un mundo sin fronteras.

Para Weiner, los defensores de la globalización de la Justicia no han valorado en profundidad si la apertura de fronteras en un mundo formado por Estados soberanos mejoraría o empeoraría la situación de las sociedades e incluso no se ha evaluado el riesgo que representa que no todos los Estados adopten el sistema de fronteras abiertas (WEINER 1996, 176). Para Carens, los Estados solo tienen obligación moral de admitir inmigrantes por razones de reunificación familiar y aquellos refugiados que solicitan asilo (CARENS 2003, 103).

Otros autores defienden la idea de las fronteras abiertas ya que aun tratándose de una respuesta parcial al problema de la pobreza global se considera que la inmigración sin restricciones es la adecuada respuesta colectiva moral al problema, frente a la respuesta basada en ayuda directa. Esta ayuda material se malgasta con una administración ineficiente,

se emplea en proyectos a veces con poco sentido y en pagar “élites corruptas” (WILCOX 2009, 818). Wilcox defiende la obligación moral de los Estados en admitir a los futuros inmigrantes “quienes de otra manera resultarían seriamente dañados por las políticas de esos Estados”, o en el caso de que “el asentamiento sea el único medio de compensar a los individuos por antiguas violaciones de los derechos humanos” (WILCOX 2009, 818). Para este autor sus argumentos no ideales no dependen del reconocimiento del derecho a la libre circulación internacional sino de derechos ampliamente reconocidos como el derecho a la subsistencia. Por lo tanto, de la obligación moral de los Estados más favorecidos a luchar contra la pobreza global y la violación de los derechos humanos se deriva el derecho de admisión en dichas sociedades de los inmigrantes pobres o cuyos derechos humanos están siendo violados.

Sin embargo, no todos los teóricos están de acuerdo con tal obligación moral de los Estados más favorecidos, y con que ese argumento solucione el problema teniendo en cuenta el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2014⁸³. Según dicho informe ese año más de 2.200 millones de personas viven en pobreza multidimensional o muy cerca de esa condición (más del 15 por ciento de la población mundial); casi el 80 por ciento de la población mundial carece de protección social integral, y 842 millones de personas sufren de hambre crónica. En 2012, hubo 45 millones de desplazados debido a conflictos o persecuciones, registrándose un total de más de 15 millones de refugiados.

El número de personas que recibirían los Estados haría ingestionable la sociedad receptora saturándose todos los servicios. Además habría que tener en cuenta que, los más desfavorecidos en los Estados de origen no tienen la posibilidad de beneficiarse de los movimientos migratorios, incluso las remesas se envían a las familias más favorecidas (WILCOX 2009, 819)

Para Bartram, no hay duda en que la inmigración es beneficiosa para algunos inmigrantes como los refugiados, los que se encuentran en situación de pobreza extrema y los que buscan la reunificación familiar. Sin embargo, la afirmación de que la migración es beneficiosa con carácter general es más un presupuesto que hay que poner en duda que un hecho empíricamente contrastado (BARTRAM 2010, 357).

⁸³ Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>. [Consulta: el 28 octubre 2015].

Autores como Seglow prefieren un sistema universal de redistribución de la justicia social a las fronteras abiertas por varias razones: la redistribución se considera un sistema mucho más eficaz para suprimir las desigualdades que permitir las migraciones masivas y porque la mayoría de las personas prefiere buscar nuevas oportunidades en su país de origen que intentar emigrar. “Suprimir las restricciones a la migración no solucionaría el problema de la mala distribución de los recursos y las oportunidades en el globo” (SEGLOW 2005, 328). Para Carens, la causa principal de empuje a la inmigración es la situación existente de falta de oportunidades y de justicia en los países origen, estando convencido de que un sistema de fronteras abiertas no solucionaría el problema de las injusticias ni ayudaría a la mayoría de las personas que las padecen. Quizás no sería necesario adoptar este sistema si se adoptaran medidas contra las causas directas que producen esta situación injusta (CARENS 1999, 1089)

3.1.2.3 Crítica al modelo de fronteras abiertas

Los Estados justifican en general sus políticas migratorias restrictivas y el cierre total o parcial de las fronteras fundamentalmente por su intención de protegerse de amenazas a su seguridad, a su buena situación económica, a la estabilidad política y a la identidad cultural (WEINER 1996, 172). Incluso algunos autores como Godwin y Tolstoy no reconocen ninguna obligación moral transnacional de los Estados (BADER 2005, 345).

Entre los argumentos principales para rechazar este modelo y a favor del control en frontera se encuentran las atribuidas a los comunitaristas estatales y sus versiones más moderadas liberales como la de M. Walzer basadas en una reflexión, centrada en el concepto de Estado-Nación, sobre la justicia; en la identidad nacional, el bienestar y supervivencia de la comunidad y su cultura (WALZER 1995, 247). La inmigración se regula, de acuerdo con este autor, de manera análoga a un club, en función de los intereses nacionales, considerándose la pertenencia a la comunidad política un bien social obtenido gracias a los acuerdos que comparte dicha comunidad (WILCOX 2009, 814).

Para Bader los argumentos por los que se cierran las fronteras son de cinco tipos: de seguridad pública y defensa de los derechos civiles; dar la prioridad a los ciudadanos en el mantenimiento de su estatus de vida y sus parámetros morales; mantener la democracia; mantener el Estado del bienestar, y por último preservar la identidad etno-cultural (BADER

2005, 351). Los tipos de razones que se dan para rechazar las fronteras abiertas conforman los tipos de restricciones y por lo tanto el tipo de política migratoria desarrollada (PEVNICK 2011, 79).

Como hemos expuesto en epígrafes anteriores parece problemático pretender defender un sistema de fronteras abiertas basado en la existencia de un derecho de libre circulación. En primer lugar y antes de entrar en el debate sobre si las fronteras deben permanecer abiertas o cerradas, debería resolverse la confusión que se encuentra ampliamente extendida en la literatura existente sobre el concepto mismo de frontera y sobre lo que queremos decir cuando afirmamos que deben estar abiertas. Es decir, si supone esto que aun existiendo las fronteras, éstas no deben ser controladas o si quizás deben incluso desaparecer dando lugar a un nuevo orden mundial. Y por supuesto cualquiera de estas posibilidades nos lleva a reflexionar sobre cómo llevar la teoría a la práctica.

Para Castles supone la retirada de cualquier forma de control migratorio (CASTLES 2004, 872). Para autores como Michael Walzer, Peter Meilaender o David Miller el Estado debe controlar las fronteras apelando al valor de las Comunidades políticas y los derechos que tienen de ejercer el principio de exclusión y preservar un estilo de vida, así como a las injusticias que un modelo de fronteras abiertas podría generar.

Un mundo sin fronteras plantea el debate sobre la necesidad de existencia de los diferentes Estados evitando un gobierno global que concentre todo el poder de manera tiránica ya que como expone Meilaender “When we speak about open borders, we mean just that: a world of open borders, not a world in which a few countries open their borders while the rest refuse to do so” (MEILAENDER 1999, 1079). En este punto el argumento liberal que defiende la tesis de las fronteras abiertas estaría incompleto y mal planteado ya que se deduce que sólo los Estados liberales tienen la obligación moral de abrir sus fronteras mientras otros con otras creencias no la tendrían.

Si en opinión de Carens, los teóricos liberales no han ofrecido hasta ahora un argumento convincente para oponerse al sistema de fronteras abiertas, Isbister menciona hasta cuatro argumentos que en su opinión han sido utilizados por aquéllos.

Según el primero o de eficiencia, los seres humanos pueden ser ayudados más eficientemente por aquellos que están más cercanos y así entienden su situación mejor. Estamos más predispuestos a ser más generosos con aquellos con los que tenemos mayor conexión personal. El segundo argumento o de la imposibilidad técnica-económica de los gobiernos de los países desarrollados de tratar a toda la población mundial de igual manera y así superar las diferencias económicas con los países el tercer mundo. El tercer argumento defiende que la generosidad es algo voluntario y nadie está obligado a comportarse de “manera santa” por lo que hay que buscar un estándar de justicia universal basado en obligaciones y no en acciones que necesariamente tienen que ser voluntarias. Con el cuarto argumento se defiende que la Justicia es relevante en condiciones de reciprocidad, es decir, las comunidades tienen obligaciones para con otros en materia de Justicia si éstos contraen también obligaciones con la comunidad, situación que se produce exclusivamente dentro de las fronteras nacionales y no más allá de éstas (ISBISTER 2000, 632).

Aunque básicamente está de acuerdo con Carens en que los controles en frontera sirven fundamentalmente para proteger intereses económicos y políticos, éstos sirven a causa justa en dos aspectos: conservar el derecho moral que los países tienen de atender las necesidades de sus ciudadanos más desfavorecidos antes que las de los extranjeros y evitar que las migraciones masivas de la gente más desfavorecida del tercer mundo empobrezca a los más desfavorecidos que residen en los países de acogida.

Carens por su parte aun coincidiendo con Isbister en el fondo no está de acuerdo con este autor en que aunque sus argumentos sean moralmente aceptables sea evidente que den derecho a excluir la inmigración potencial (CARENS 2000, 638). La intención de poner sobre la mesa la tesis de las fronteras abiertas es llamar la atención y alentar el debate sobre la actual actitud de complacencia de las políticas migratorias que dan por sentado presupuestos que excluyen a otros de los recursos sociales de los que disfrutamos. El argumento de las fronteras abiertas, reconoce Carens, no está pensado para llevarlo a la actual práctica política ni legislativa sino que sirve para la reflexión investigadora: “Revealing to us something about the specific character of the moral flaws of the world in which we live, the institutions we inhabit, and the social situation of those who dwell in rich industrial states”.

Para algunos autores como Zapata Barrero, desde la perspectiva del pensamiento lógico utópico que pretende transformar la teoría política migratoria, habría dos fases en la

evolución del control fronterizo hacia un mundo sin fronteras. En primer lugar, las fronteras estatales permanecen, autorizándose la libertad de movimientos a través de ellas sin control o manteniendo en un principio la política de visados, salvo que determinadas circunstancias permitan el restablecimiento de los controles. Ejemplo de libertad de circulación entre Estados democráticos-liberales sería el espacio Schengen⁸⁴. En menor medida también otras iniciativas han avanzado en esta dirección como los acuerdos de fronteras abiertas entre Australia y Nueva Zelanda del 2004 o los acuerdos de libre circulación de trabajadores entre los países del Caribe en 2005 (CASEY 2010, 16). Avanzar en la creación de estas “áreas de confort”⁸⁵ según Casey sería dar los primeros pasos para llegar a un sistema de fronteras abiertas (CASEY 2009, 45). Veremos más adelante precisamente que la preexistencia de estas áreas y en definitiva la de un sistema basado en la confianza mutua es *conditio sine qua non* para la apertura de las fronteras.

En una segunda fase las fronteras como instituciones del Estado desaparecerían (ZAPATA BARRERO 2008, 37).

Sin embargo, uno de los principales obstáculos que los académicos encuentran en este argumento es que para llevar a la práctica política la idea de un mundo sin fronteras todos los Estados deberían ser liberales para que no se vulneren los principios liberales democráticos (O. O’NEILL 1994,) y con el mismo nivel socioeconómico (ZAPATA BARREDO 2008, 38). Como ya hemos mencionado, la mayoría de los autores pone como ejemplo paradigmático de la libertad de circulación entre Estados con ausencia de controles

⁸⁴ “Los países que aplican en su totalidad el acuerdo de Schengen constituyen un territorio denominado espacio Schengen. El acuerdo de Schengen permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. El espacio Schengen abarca a los Estados miembros de la Unión, excepto algunos de ellos, y a determinados terceros países (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein). No todos los países de la Unión son miembros del espacio Schengen, ya sea: porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras con los otros países de dicho espacio (Reino Unido e Irlanda), o bien porque no reunían todavía las condiciones requeridas para ello (Bulgaria, Rumanía y Chipre)”. http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Schengen. [Consulta el 15 noviembre 2011].

⁸⁵ Para Casey, las “zonas de confort” como antesala de la adopción de un sistema de fronteras abiertas son el producto de acuerdos bilaterales y multilaterales en el ámbito de las relaciones internacionales y las reglas de comercio y de regulación migratoria entre países unidos por su proximidad geográfica y sus lazos históricos, culturales y económicos. Como ejemplo de estas “zonas de confort”, la Unión Europea, la Comunidad del Caribe, el Consejo Nórdico y los acuerdos de Trans Transman Travel entre Australia y Nueva Zelanda o los acuerdos de libre comercio como ASEAN, Mercosur, la Unión Suramericana, la Conferencia Islámica y la Comunidad económico africana.

fronterizos el espacio Schengen⁸⁶, con la idea de extender este modelo a un mundo sin fronteras.

En esta línea de pensamiento se encuentra Casey para quien aun aceptando que actualmente no es posible permitir el libre movimiento de personas considera que el establecimiento de un sistema de fronteras abiertas es inevitable a largo plazo como consecuencia de la globalización y como mecanismo regulador de la desigualdad económica entre Norte y Sur (CASEY 2010, 15).

Sin embargo, es difícil encontrar entre los que defienden esta postura un análisis en profundidad del modelo que explique los presupuestos necesarios y los pasos prácticos para poder establecer un sistema parecido con carácter universal.

En este punto hay que decir que el Convenio Schengen que deriva del Acuerdo Schengen para lograr una Europa sin fronteras interiores que permita alcanzar un nivel de unión sólida entre los Estados participantes está basado en la confianza entre los países firmantes.

Confianza a la que se ha llegado, entre otras razones, mediante la aplicación consensuada y mutuo compromiso para aplicar en la zona unos estándares de seguridad pública homogéneos en los Estados participantes, así como en la aplicación de criterios e instrumentos comunes en diversos ámbitos como el de la cooperación policial, judicial y procesal penal que garanticen unos niveles de seguridad pública aceptables dentro del espacio Schengen.

⁸⁶ Del Título II del Acuerdo Schengen que regula la supresión de controles en las fronteras interiores y la circulación de personas: Las fronteras comunes podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas. Por lo tanto, las fronteras comunes no desaparecen sino que desaparecen los controles aunque por motivos de seguridad o de orden público pueden ser efectuados de nuevo estos controles por cualquier Estado, previa consulta de las demás partes contratantes. Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Disponible en http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/union_europea/convenios/common/pdfs/B.25-cp--CONVENIO-SCHENGEN.pdf. [Consulta: el 15 noviembre 2011].

Es decir, para llegar a un acuerdo basado en la confianza y permitir la libre circulación de los miembros de los Estados Schengen dentro de sus fronteras, el bien protegido en este caso que prevalece frente a cualquier otra libertad que propugna el Estado liberal o principio de Justicia Universal es el de la seguridad de los ciudadanos. Precisamente con la protección de la seguridad pública frente al crimen organizado transfronterizo, la inmigración ilegal y las emergencias sanitarias se garantiza el libre ejercicio de la libertad de los ciudadanos que se constituyen voluntariamente en comunidad política.

Y es precisamente el “bien” seguridad pública el que como excepción reconocen la mayoría de los autores que defienden un mundo sin fronteras puede imponerse a otros valores liberales en las prácticas de los Estados en el ámbito de la gestión de fronteras que propugnan un mundo sin fronteras. Si bien el escenario de migración sin fronteras “podría ser moralmente deseable desde la perspectiva de los derechos humanos” (PÉCOUD Y GUCHTENEIRE 2005, 138), para los liberales nacionalistas como Kymlicka renunciar al control de las fronteras pondría en riesgo la riqueza y la seguridad necesarias para garantizar la autonomía de los individuos.

Para la teoría de Rawls el ejercicio de las libertades dependen de un sistema de orden y seguridad público que garantice su existencia. Por lo tanto, si el sistema de fronteras abiertas pusiera en peligro el principio del orden público y por ende el ejercicio de otras libertades, sería moralmente lícito limitar la inmigración y en consecuencia establecer los controles en frontera. Sin embargo, en opinión de este autor a la hora de aplicar las restricciones, resulta insuficiente como justificación la hipótesis de la existencia de riesgo para el orden público, debiendo estar basado tal análisis del riesgo en evidencias.

En esta línea, considera Loewe que el desplazamiento masivo de inmigrantes a través de las fronteras sin control podría ser considerada en sí misma una amenaza para el orden público en las sociedades de acogida empeorando la situación de todos los miembros de la comunidad sumidos en esas circunstancias en una especie de caos (LOEWE 2007, 36).

También autores como Kukhatas basan las restricciones en razón de la seguridad.

De manera análoga al argumento de primar el principio de seguridad pública frente a la justicia universal que lleva a limitar la inmigración y legitimar moralmente la existencia de

los controles en frontera encontramos en la literatura la defensa del argumento de protección de la seguridad nacional. Incluso el propio Carens afirma que si bien el sistema ideal para lograr un mundo justo es el de fronteras abiertas, la segunda mejor opción sería tener en cuenta cierto grado de control para que queden protegidos otros elementos que conforman la idea de un mundo justo (CARENS 1999, 1093). En concreto, defiende el que los Estados puedan limitar la inmigración si es necesario para mantener el orden público, la seguridad nacional o proteger instituciones liberales (CARENS 1992).

Por ello, incluso entre los liberales hay consenso en que las libertades pueden ser restringidas de manera justificada y legítima, incluida la libertad internacional de circulación, si es necesario para preservar otras en el largo plazo (WILCOX 2009, 816).

Sin embargo, otros autores como Casey ven en estas políticas una priorización de los aspectos de seguridad a la hora de afrontar el fenómeno migratorio como consecuencia del nuevo clima de inseguridad surgido tras los ataques terroristas del 11 de septiembre en los EEUU y la “criminalización” del fenómeno migratorio que es visto como una amenaza a la cultura o a la seguridad del país de acogida (CASEY 2010, 15).

Para Bauder así mismo los ataques terroristas del 11 de septiembre en Nueva York acentuaron el temor a ese tipo de amenazas vinculando la inseguridad a la inmigración y a la falta de control en las fronteras lo que llevo a desatar nuevos mecanismos más rígidos de exclusión de los inmigrantes que en el fondo reflejan la ambición económica de los Estados y una prioridad absoluta por la seguridad nacional lo que contradice a los principios liberales de igualdad y justicia social (BAUDER 2003, 168).

Bader hace una interpretación más amplia cuando afirma que los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos civiles no sólo de los miembros del Estado sino de todo aquel que reside en un territorio en base a que los derechos civiles no son consecuencia de la ciudadanía sino de los derechos humanos. Si la entrada no controlada o masiva de inmigrantes amenazase el orden público o provocase inestabilidad social, los derechos civiles de los miembros de la comunidad política se verían afectados por lo que el Estado para cumplir su misión estaría moralmente legitimado para restringir la inmigración a partir de ciertos niveles mínimos de admisión (BADER 2005, 348).

En este punto son muchos los autores que se refieren a la visión actual de la inmigración como una amenaza a la cohesión social, en concreto al impacto negativo que sufrirían los Estados de Bienestar tras la pérdida de sus capacidades asistenciales y el aumento de la competencia entre trabajadores locales e inmigrantes (PECOUD Y GUCHTENAIRE 2005, 153).

Esta situación, como analiza Castles, llevaría a una reacción contraria a la inmigración en las sociedades de acogida potenciada por los medios de comunicación y los políticos de partidos de derecha que llevaría a un aumento del racismo y la violencia. (CASTLES, 2004, 873).

Por otro lado, tanto Ackerman como Rawls justifican la restricción a la inmigración cuando se puede esperar de los potenciales inmigrantes que no respeten las instituciones liberales de los Estados de acogida. Esta transformación del argumento no está exenta de problemas a la hora de ponerla en práctica ya que puede llevar “al rechazo de una clase de individuos definida por su posible peligrosidad” (LOEWE 2007, 36) y en estos casos “aceptar un criterio no individual de selección implica una discriminación no justificada”. El respeto de los inmigrantes a las instituciones liberales de los Estados liberales de acogida pasa por que hagan compatibles sus propias “concepciones del bien con la concepción de justicia política liberal imperante”.

Otro argumento ampliamente extendido en la literatura defiende así mismo que una sociedad liberal democrática que no pueda controlar el acceso de inmigrantes a través de sus fronteras es incapaz de diseñar políticas públicas adecuadas lo que inevitablemente conduce a una disminución de las libertades políticas de la comunidad. La solución que propone este autor es el diseño de procesos adecuados de integración de los inmigrantes en las sociedades estableciendo plazos y pruebas con requisitos definidos en materia de conocimiento de idiomas y funcionamiento de las instituciones que den acceso a la ciudadanía.

Así mismo, otro argumento que se encuentra frecuentemente para limitar el movimiento de los inmigrantes a través de las fronteras es el de defender a los más desfavorecidos en las sociedades de acogida, cuya situación empeoraría ante la llegada de numerosos inmigrantes que directamente competirían por los servicios públicos y las ofertas de trabajo.

Siguiendo la teoría de Rawls no sería éste un argumento válido ya que no es moralmente aceptable impedir la inmigración, es decir, limitar la libertad de movimiento de las personas, en defensa de intereses económicos. Sin embargo, es posible que esta situación nos llevase a un estado de desorden público y violencia que nuevamente nos conduce al argumento del mantenimiento del orden para permitir legítimamente las restricciones a la inmigración.

No obstante, la emigración de los más desfavorecidos en las sociedades más desfavorecidas hacia sociedades desarrolladas permitiría a muchas personas salir de la pobreza lo cual defiende el derecho a un movimiento sin fronteras (LOEWE 2007, 38). Además las remesas que posteriormente envían a sus sociedades de origen contribuyen a mejorar la situación de los más desfavorecidos.

Sin embargo, los inmigrantes que consiguen salir de sus países no son los más desfavorecidos en sus países de origen. Todo lo contrario, la mayoría de las veces quienes tratan de salir de sus países son los más fuertes, mejor preparados y que tienen los recursos suficientes para poder hacerlo como lo demuestra el hecho de las enormes cantidades de dinero que tienen que pagar para hacer los viajes hacia Europa.

Hay modelos que podrían considerarse mixtos como el de la propiedad asociativa de Pevnick. El modelo defendido por este último rechaza un sistema de fronteras abiertas ya que “ignora las contribuciones históricas a Instituciones constituídas por las comunidades políticas”. Considera que la propiedad o el control tanto de los beneficios como de los resultados obtenidos pertenece a los grupos de individuos que han puesto en marcha los diferentes programas que generan beneficio mutuo. Abrir las fronteras sería tanto como ignorar el modo en el que las comunidades políticas establecen los sistemas de cooperación entre sus miembros. No existe un derecho moral general a la libre circulación de las personas por lo que en consecuencia es un error sugerir que puede establecerse un modelo de fronteras abiertas en referencia a los derechos a la libre circulación.

Si bien Castles apunta que la libre circulación sería un objetivo deseable a largo plazo, hasta ese momento la eliminación de los controles migratorios sería perjudicial por numerosas razones: la fuga de cerebros y la selección de los más cualificados; empeoramiento de los salarios para los locales ante una mayor fuerza laboral disponible con baja

cualificación; posibilidad limitada de absorber la mano de obra inmigrante disponible mejorando poco las condiciones de los países de origen; el conflicto entre inmigrantes y trabajadores locales originaría racismo y xenofobia; al desaparecer la diferencia entre refugiados y migrantes económicos la aplicación del estatuto de asilo perdería significado quedando muchas personas desprotegidas; conduciría a una especie de anarquía en la que los más desfavorecidos en origen y destino se verían aún más desfavorecidos (CASTLES 2004, 873).

En lo que sí parecen ponerse de acuerdo los teóricos es en que hay grupos hacia los que la comunidad tiene alguna obligación de admitir su acceso como es el caso de las familias de los inmigrantes que ya sean ciudadanos, los desplazados pertenecientes a etnias nacionales y aquellos que tienen necesidades urgentes siempre y cuando el acceso suponga riesgos y costes bajos como el caso de los refugiados que buscan asilo.

Para Walzer, en lugar de las posturas defendidas por Bader de apertura de fronteras o redistribución a gran escala para acabar con las desigualdades, las cuales considera radicales, propone lo siguiente: “The admission of refugees to full citizenship; increased foreign aid, economic unification, and cooperation across borders; multilateral political and, if necessary, military interventions for humanitarian purposes; extensions of sovereignty to stateless peoples;(…)” (CARENS 2000, 249).

Hay muchos autores en la literatura entre los que destaca Bader que exigen una definición moralmente más amplia de la definición de refugiado ya que consideran muy limitados los casos contemplados tanto en la Convención para los refugiados de las Naciones Unidas de 1951 como la definición más amplia establecida por la Organización de Unidad africana en 1969 sobre aspectos específicos de los refugiados en este continente, en la que incluyen en el estatus de refugiado a todos aquellos que salen de sus países como consecuencia de la alteración de orden público. Ninguna de estas definiciones sin embargo, incluye los casos en los que los desplazados se producen en el interior de un país o los que lo son como consecuencia de sufrir las consecuencias de desastres naturales o los que huyen de regímenes dictatoriales a menos que sean personalmente perseguidos u objeto de violencia (WEINER 1996, 185). Las definiciones actuales sobre la figura del refugiado no protegen suficientemente a “las mujeres, los niños, aquellos que huyen de la guerra civil o la violencia

generalizada” y por otro lado “no reconocen las catástrofes ecológicas, las hambrunas y otras razones para huir y que obligan a migrar” (BADER 2005, 340).

Para Carens, la definición de refugiado⁸⁷ presenta dos problemas. En primer lugar, la definición está sujeta a diversas interpretaciones por los Estados que aplican la Convención de Ginebra: “¿Qué debe entenderse por miedo bien fundado?; ¿son relevantes los sentimientos del refugiado o solo las condiciones en el país de origen?; ¿debe haber evidencia de que el peticionario ha sido objeto de persecución él mismo o es suficiente que otros en situación análoga la hayan sufrido?; ¿qué perjuicios son suficientemente serios como para calificarlos de persecución?”. En segundo lugar, desde una perspectiva moral, la definición deja fuera casos en los que claramente hay personas que huyen por miedo a perder la vida o por necesidad extrema de asistencia como las víctimas de una guerra civil de carácter étnico o religioso (CARENS 2003, 103).

La aplicación de esta definición más amplia no está exenta de riesgos como la consecuencia de la mala fe por parte de Estados totalitarios o que violan permanentemente los derechos humanos y que quieren discriminar sus minorías o sus poblaciones más empobrecidas forzando su salida a Estados liberales que se vean moralmente obligados a aceptarlos (WEINER 1996, 186). “Las políticas de refugiados pasarían a ser de políticas sobre casos individuales a políticas que valoren los propios regímenes políticos” (WEINER 1996, 186). Además sería muy difícil distinguir los casos que necesitan una protección frente a la persecución y a la violencia de aquellos en los que se busca mejorar las oportunidades económicas. Autores como Ypi defienden directamente que por analogía se incluya a los migrantes económicos en el caso de los refugiados (YPI 2008, 415).

Seglow, de manera análoga a como otros autores han propuesto respecto a un sistema de responsabilidad compartida en materia de asilo, propone que con los inmigrantes económicos se debería adoptar un sistema de cuotas en la admisión de accesos de inmigrantes. Dichas cuotas estarían determinadas por una agencia internacional en base a su

⁸⁷ De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él". Disponible en <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>. [Consulta el 28 octubre 2015].

PIB, densidad de población y la calidad de sus infraestructuras. Además estas cuotas estarían vinculadas a la obligación de los Estados con la redistribución de los recursos (SEGLOW 2005, 330)

En Weiner encontramos una postura interesante basada en determinados peligros al adoptar un sistema de fronteras abiertas global. Según este autor, algunos Gobiernos utilizarían este sistema para buscar sociedades más homogéneas en las que etnias minoritarias serían fácilmente expulsadas u otros que de manera tiránica y autoritaria desplazarían a parados, pobres, opositores políticos, presos, ancianos o enfermos mentales. Incluso podría ser utilizada la población como medida agresiva de invasión de países vecinos o simplemente para despoblar países superpoblados (WEINER 1996, 173). Para que este sistema pudiera funcionar sin convertirse en una pesadilla deben darse unos supuestos, afirma Weine, como que en el mundo sin fronteras, sin Estados, los niveles de salud, educación, ingresos, empleo sean similares (177). “In the real world of states, governments are morally reponsible to their own citizens and to those who legally reside within their territory”.

3.1.2.4 El debate sobre el Derecho de los Estados a controlar sus fronteras

Hasta finales del siglo XIX no se puede hablar de fronteras cerradas y regulaciones migratorias; hasta entonces las fronteras estaban abiertas a pequeños grupos e individuos (Plaut 1996, 19). El control de fronteras está vinculado a la aparición de los modernos estados-naciones y el concepto de soberanía (CASEY 2010, 19). Tanto las migraciones como las políticas para los refugiados suscitan cuestiones morales ya que en ambos casos se produce el ejercicio de la coerción estatal y se debaten cuestiones de justicia como el concepto de ciudadanía, ya que el país de nacimiento o la nacionalidad de los padres condiciona al individuo sin opción de elección.

Esta coerción estatal aparece en los controles fronterizos cuando se impide la entrada de inmigrantes indocumentados por mar o por tierra, en las repatriaciones, en el confinamiento de los inmigrantes ilegales en centros de internamiento o las detenciones policiales de aquellos que facilitan la inmigración ilegal (WEINER 1996, 172). Para autores que defienden la teoría de la justicia global o cosmopolita como Seglow, el control de fronteras tiene implicaciones en la aplicación del concepto de justicia ya que el control afecta a la igualdad de oportunidades. Para Carens, las restricciones a la inmigración y el control de

fronteras sirven fundamentalmente para proteger intereses económicos y políticos de las comunidades económicamente privilegiadas frente a otras más desfavorecidas (CARENS 1999, 1090)

La mayoría de los argumentos que se encuentran para defender la tesis del mantenimiento de los controles en frontera se basan en que su eliminación aumentaría determinados peligros como la sobrepoblación, el turismo de asistencia social, los desórdenes sociales, la criminalidad y el terrorismo o amenazas para la homogeneidad cultural, el paro o la disminución de población trabajadora local (SEGLOW, 2005 319). Para autores como Bauder las políticas migratorias restrictivas tienen como argumentos básicos contrarios a los principios liberales: la amenaza que la inmigración supone a la existencia misma de la Nación-Estado, la necesidad de mantener la identidad colectiva y el carácter de propiedad privada que se le da al territorio del Estado (BAUDER 2003, 170-171).

Sin embargo y a pesar del consenso académico en que la inmigración mejora las economías estatales, los partidarios del control migratorio argumentan que los Estados tienen un derecho colectivo para determinar los derechos de admisión (SEGLOW 2005, 319). Incluso Rawls, teórico liberal y defensor de posiciones intermedias en la defensa de las fronteras abiertas argumenta que “a people has at least a qualified right to limit immigration” (RAWLS 1993, 39).

Para Walzer el principio mismo de la justicia distributiva implica la existencia de una comunidad política que debe mantener el derecho de control sobre sí misma a la hora de distribuir justamente los bienes sociales entre sus componentes. Esta defensa del control en fronteras conlleva una visión restrictiva de la justicia por la que el acceso a un Estado no puede incluirse entre los derechos en justicia. Este mismo autor defiende así mismo el valor de la soberanía democrática por encima del derecho a la justicia global lo que confiere a las comunidades, en virtud del principio de autodeterminación, capacidad para decidir sobre a quiénes se admite en y a quienes se excluye de ellas. En la teoría comunitaria de Walzer se da importancia al carácter histórico de las sociedades y a los vínculos que estas comunidades crean entre sus miembros y sobre su estilo de vida (WALZER 1983, 62). Para él los Estados deben proporcionar ayuda a aquellas personas que se encuentren en un estado de grave necesidad siempre que los costes de la ayuda sean bajos y sin que implique una admisión en la comunidad. En este caso no se alude al principio de Justicia sino de caridad. La amenaza

que un masivo flujo migratorio podría suponer a la cultura política de un Estado y a sus instituciones motiva la posición cercana al comunitarismo de otro autor como Meilaender (SEGLOW 2005, 321).

Son muchos los factores que hay que tener en cuenta a la hora de precisar cómo afecta la inmigración al carácter de una sociedad como el número de inmigrantes que entran, la densidad poblacional de los Estados de acogida o el carácter multicultural o no de las mismas pero si además tenemos en cuenta que la cultura nacional cambia con el paso del tiempo, ¿cómo se sostendría entonces el argumento cultural para justificar una restricción a la inmigración (SEGLOW 2005, 322).

Según la teoría de la propiedad asociativa que defiende Pevnick⁸⁸, “el Estado es una asociación que perdura en el tiempo, cuyos miembros a través de sus contribuciones, satisfacen mutuamente importantes necesidades y se proveen de bienes necesarios”. Los ciudadanos contribuyen mediante este esquema de cooperación social a crear y mantener Instituciones políticas participativas y a desarrollar todo un sistema de bienes públicos como por ejemplo los planes públicos de pensiones, el sistema público de educación o el de sanidad que de otra manera no existirían. Esto les da derecho de propiedad sobre los bienes en juego que además pasan de generación en generación. Pero, ¿se genera por ello un derecho a excluir a los no miembros de la comunidad del territorio del Estado?, Aún reconociendo el derecho a la titularidad de los bienes públicos, ¿se pueden justificar los derechos sobre el acceso al territorio reclamados por los Estados?, ¿pueden los Estados tener derechos territoriales?

Quizás se vea más clara la conexión entre la creación del mencionado sistema de bienes públicos y el derecho al control del territorio cuando se toma de nuevo como ejemplo un bien como la seguridad. Entre estos bienes de los que se dota la comunidad política, no refiriéndose en exclusiva a los miembros de los Estados, a través de la asociación para su propia existencia, con su trabajo y que de otra manera no existirían, en opinión de Pevnick, se encuentra la protección de amenazas externas e internas o lo que es lo mismo se dota de un

⁸⁸ La línea general del argumento de Pevnick es que “mientras el valor de entrada a un territorio dependa de los bienes que como de un proceso social de cooperación llegan a estar unidos a ese territorio, es un error sugerir que todos tienen derecho a entrar. En lugar de esto, porque estos bienes solo existen mediante los esfuerzos coordinados de la ciudadanía, la comunidad política tiene el derecho legítimo de controlar la forma de acceder a ellos.” De esta manera justifica las restricciones a la inmigración en base a un derecho de propiedad y no al concepto de identidad nacional compartida o a los límites inherentes al concepto de Justicia.

sistema de seguridad pública y defensa, así como de planes que protejan a la comunidad de riesgos como la sanidad pública o el sistema de pensiones.

De todo lo anterior se deduce que el establecimiento y mantenimiento de este sistema de seguridad pública frente a amenazas interiores y exteriores conllevaría entre otras cosas que “los miembros de la comunidad están en posición legítima para negar la membresía a personas de fuera porque este derecho (se entiende sobre las Instituciones creadas y mantenidas y el sistema de bienes) lleva a un privilegio *prima facie* para así hacerlo” (PEVNICK 2011, 53) y por lo tanto siguiendo esta teoría nos llevaría entre otras medidas a un legítimo control de las fronteras por parte de los Estados.

“El control territorial es una condición necesaria para la continuidad en la provisión de tales beneficios (porque se necesita para hacer posible sus continuos esfuerzos en la provisión de seguridad, salud pública, protección del fraude (...)). Estas medidas podrían situarse en lo que este autor llama coerción ideal del Estado⁸⁹ aunque se trate de medidas externas de la acción estatal⁹⁰. Esta teoría encuentra su fundamento en la tradición política liberal en la que los ciudadanos aceptan voluntariamente o consienten la coerción del Estado cuya justificación se encuentra en los mismos resultados obtenidos con su aplicación, es decir, en los propios beneficios que la misma reporta⁹¹. Incluso Carens que defiende la inmigración sin restricciones pone como condición que no se ponga en peligro el orden público ya que en la posición original los ciudadanos eligen un sistema en el que su libertad se restringe para asegurar su defensa.

Bauder (2003) propone, siguiendo el argumento utilizado por Jennifer Hyndman, rediseñar la aplicación de los controles migratorios pasando del modelo estatal al individual en el que se evalúen las necesidades y la motivación de los inmigrantes en lugar de su nacionalidad (BAUDER 2003, 175).

⁸⁹ Por medidas de coerción debe entenderse aquí aquellas que se adoptan con el propósito de cambiar el comportamiento de otros. Para ser aceptables en el diseño de políticas estas medidas deben cumplir dos condiciones: no deben reducir la posibilidad de tener una vida autónoma y no deben ser irrespetuosas.

⁹⁰ Ejemplo de medidas de no coerción o coerción no ideal externas serían los subsidios agrícolas adoptados por la EU y los Estados Unidos o la selección de inmigrantes muy cualificados en origen puestas en marcha por Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

⁹¹ Pevnick emplea el concepto de coerción estatal ideal afirmando que: “The key point of social contract theory is that state coercion is a necessary condition for the provision of a whole set of benefits (including public goods) that are extremely valuable and impossible to provide in the absence of such coercion. “The coercion of an effective state thus allows us to live together more profitably and safely than would be possible in the absence of such coercion”.

Como ya hemos comentado anteriormente un punto que exige una larga y pausada reflexión sería no tanto el de qué ganamos realmente con los controles en frontera sino quizás analizar qué no tendríamos si eliminamos estos controles en frontera. Las consecuencias de un sistema universal de libre circulación no son fácilmente evaluables en el mundo en el que vivimos.

Incluso, un posible reconocimiento como derecho humano del derecho moral al libre movimiento a través de las fronteras que permita el acceso a los recursos y de esta manera garantice a todos un nivel mínimo de subsistencia vital y su protección, no justifica por sí mismo, en opinión de la mayoría de los autores, la apertura de las fronteras por dos razones principalmente. Por un lado, a menudo se confunde en los debates sobre la ética de las migraciones el reconocimiento de los derechos mismos, aunque éstos sean morales, con su ejercicio y protección. Naturalmente que incluso en los casos de los derechos a los que nos referimos como también en el de asilo y refugio es necesaria la habilitación de controles que atestigüen la veracidad de las circunstancias que llevan a su reconocimiento.

En segundo lugar, el carácter polivalente de la función que desempeña la frontera y los controles que se realizan en ella aconseja su continuidad en un mundo que a pesar de realizar grandes inversiones en seguridad se torna cada vez más inseguro y acechado por amenazas y retos a la seguridad transnacionales.

Una de las misiones fundamentales de las fronteras es entonces garantizar la protección de otros bienes fundamentales para la vida humana como la seguridad pública de las comunidades. Incluso, cuando las sociedades no pueden garantizar el pleno ejercicio de las libertades básicas de sus miembros, parece lógico pensar en una restricción del libre acceso de inmigrantes a través de sus fronteras ya que de modo extensivo se puede afirmar que si el libre acceso sin control en las fronteras llevase a esa sociedad a una situación en la que no es posible garantizar las libertades básicas de sus ciudadanos, habría razones legítimas para imponer limitaciones a la inmigración (LOEWE 2007, 37). De alguna manera este argumento nos lleva a la posibilidad legítima desde el punto de vista de la ética de las migraciones de recurrir a lo que numerosos autores denominan la “externalización de las fronteras” en el caso de los países africanos de tránsito de la inmigración por mar hacia el sur de Europa como Mauritania, Senegal o Libia, como veremos en profundidad más adelante.

El control de las fronteras seguirá teniendo sentido y peso moral mientras se justifique la necesidad de garantizar el bien común de una Comunidad política y se acepte la responsabilidad compartida de bien común universal mediante la adopción de políticas de admisión de inmigrantes menos restrictivas (CHRISTIANSEN 1996, 16).

3.1.3 Identidad nacional y restricciones migratorias

Finalmente, en tercer lugar, el paradigma de la identidad, cultura compartida o “preservación de una comunidad nacional inequívoca” en palabras de Kymlicka (KYMLICKA 2001, 271).

En la literatura pueden encontrarse en el marco de la protección de la identidad nacional tres argumentos fundamentales que tratan de justificar la existencia de políticas restrictivas de inmigración: el argumento de la autenticidad cultural según el cual determinados grupos culturales tienen derecho a preservar un estilo de vida determinado que les lleva a establecer determinadas restricciones a la inmigración e incluso controlar de alguna manera los procesos de cambio cultural en sus países⁹² y así mantener su identidad como Nación; el argumento instrumental o de defensa de una cultura determinada que permite como un Bien social preservar la autonomía y bienestar individuales, como si se tratara de una “lente a través de la que la vida puede interpretarse, entenderse y vivir plenamente” (PEVNICK 2011, 142); y por último, el argumento de la confianza social.

Resulta complicado, y por ello constituye el primer obstáculo al que se enfrentan los teóricos, definir tanto el concepto de identidad nacional como el de identidad cultural y los elementos que la componen, que justifique una política de inmigración restrictiva.

¿Qué elementos deberían ser incluidos en el concepto de cultura compartida?, ¿la religión?, ¿el grupo étnico?, ¿determinados conjuntos de normas y valores?, ¿el idioma?. Según Pevnick no son estos elementos de identidad cultural compartida imprescindibles, como puede observarse en estados modernos como los Estados Unidos de América.

⁹² Sobre este punto de vista debe consultarse la obra de David Miller y Taylor

Estos conceptos de identidad cultural y nacional, de alguna manera amorfos, son descritos por Miller en términos de “cultura pública común” o contexto cultural que agrupa a individuos de diferentes nacionalidades y es compatible con su pertenencia a diversos grupos étnicos en virtud de las características que comparten (MILLER 1995, 25-26). Podría caracterizarse esta cultura pública común como la aceptación de las instituciones políticas democráticas y la voluntad de aprender el lenguaje de la esfera pública (PEVNICK 2011,140). Este punto de vista supera la limitación de los dos primeros argumentos que suponen tener que encontrar en la identidad nacional y cultural argumentos válidos para impedir la entrada a aquellos que desean integrarse en la política cultural e idiomática de las sociedades de acogida.

Para John Stuart Mill la constitución de un Gobierno de los pueblos requiere la existencia de “simpatías comunes” y la existencia de posibles elementos comunes como la identidad, raza, origen, lenguaje o la religión a menudo limitados por factores geográficos y no constituyendo condición necesaria ni suficiente como en el caso de Suiza (MILL 1861, 287).

Un mundo sin fronteras que permitiera la entrada masiva de inmigrantes en una comunidad podría diluir este sentimiento de simpatías comunes que los mantiene unidos bajo el mismo gobierno.

Según Loewe este argumento por sí solo carece de interés por resultar débil. Lo realmente importante es que como consecuencia de verse afectadas las simpatías comunes por la incorporación sin control de inmigrantes repercute negativamente en la cooperación social que éstas facilitan (LOEWE 2007, 42). Este argumento según Loewe sería por lo tanto válido para defender políticas que dimensionaran e hicieran gestionable la incorporación de extranjeros de diferentes entornos culturales en las sociedades de acogida.

Para los demócratas liberales, comunitaristas y republicanos los requisitos necesarios para que se den acuerdos de unión como el ejemplo europeo y por lo tanto argumentos moralmente admisibles para cerrar las fronteras son en primer lugar la existencia de “reglas bien definidas y relativamente estables para ser miembro de la Comunidad, y segundo cultura democrática y confianza”. La entrada de inmigrantes en teoría supondría una amenaza a la cultura cívica y democrática de las sociedades de acogida (BADER 2005, 349).

Según Pevnick, los principales argumentos de defensa del paradigma de la identidad o cultura compartida están basados en la importancia de la confianza social (PEVNICK 2011,14)⁹³. Ésta depende, según este autor, de dos presupuestos: que “la Justicia exige la existencia de Instituciones de redistribución pública en cualquier Estado de bienestar moderno” y que “la eficacia de estas Instituciones de redistribución y la posibilidad de una sociedad justa depende de que se comparta entre sus ciudadanos una cultura pública o identidad nacional comunes” (PEVNICK 2011,14)⁹⁴.

Por su parte nacionalistas como Miller, se refiere al estado social que el concepto de identidad nacional posibilita. Tamir se refiere a la lealtad nacional que conlleva participar de un proyecto nacional a través de las diferentes generaciones.

Para Rawls, los contextos culturales o políticos no determinan el concepto de lo justo y Walzer sostiene que la validez de los valores liberales depende del contexto histórico contradiciendo el carácter universal de los derechos y libertades del ideario liberal. Este autor defiende que el contexto político cultural de una sociedad influye directamente en su concepción de lo justo por lo que su protección justifica moralmente la restricción a la entrada de inmigrantes que sin estar integrados pudieran amenazar la cultura política existente.

La idea de Justicia implica la existencia de un Estado de Bienestar que tiene unos costes que van a ser sufragados por los ciudadanos si comparten entre ellos un sentimiento de identidad común. Por lo tanto, si la inmigración amenaza con socavar esta unidad social es razón más que suficiente según estas teorías para emplear medidas restrictivas.

Este controvertido argumento de la confianza social para excluir a los extranjeros es contestado por la mayor parte de la literatura argumentando que exigir una cultura común para no poner en peligro las Instituciones redistributivas es tanto como exigir a los

⁹³ El punto de vista de la confianza social presenta similitudes con el de la propiedad asociativa defendido por Pevnick en el que se mantiene que los ciudadanos tienen un derecho y una conexión especial sobre las Instituciones de sus Estados, aunque esta conexión se entienda de dos maneras muy diferentes. Según Pevnick los enfoques basados en la idea de la identidad compartida basan la relación entre ciudadanos e Instituciones en la obligación de que preexista una cultura común compartida más que en la potestad para reclamar derechos.

⁹⁴ La idea de Justicia requiere por lo tanto la existencia de determinadas políticas e Instituciones igualitarias cuya eficacia en la práctica dependen de la existencia de un grupo de ciudadanos relativamente unificados, o en palabras de Pevnick: “Los individuos solo apoyarán este tipo de políticas si ya están vinculados por una medida inspiradora de confianza como la identidad compartida”. Teóricos como Barry (Barry 1983, 141) o Tamir (Tamir 1993, 121) mantienen en apoyo a este argumento que esta clase de solidaridad es condición necesaria de una sociedad justa y un eficaz estado de Bienestar.

ciudadanos aspirantes a formar parte de una comunidad que compartan el idioma, practiquen la misma religión y vivan bajo un similar tipo de gobierno y por lo tanto ver la relación ciudadanos-Estado solo en términos de analogía cultural en lugar de basarla en función de las contribuciones que estos hacen a sus particulares Estados, a parte de una cierta afinidad cultural (PEVNICK 2011,15). Esta postura nos retrotraería según Pevnick a las épocas en las que por ejemplo en los Estados Unidos de América se procedía a seleccionar a los emigrantes mediante cuotas entre países que favorecían a los europeos occidentales⁹⁵.

Kymlicka por su parte argumenta la protección de la autonomía individual que “un contexto cultural rico y seguro es necesario para posibilitar la autonomía de los individuos” con lo que no se hace depender la política migratoria exclusivamente de los intereses nacionales manteniendo su negativa al concepto de justicia universal. Este contexto estaría caracterizado por la protección de una cultura nacional; la protección de una lengua y una historia compartida (LOEWE 2009, 502).

Sin embargo, para Loewe, nuestra capacidad para tomar decisiones y la posibilidad de actuar de manera autónoma depende de los materiales culturales que provienen de fuentes diversas y no depende de nuestra pertenencia a un contexto cultural definido según los parámetros de Kymlicka, o dicho de otra manera, no depende de nuestra herencia cultural (LOEWE 2009, 503). Por lo tanto, la importación de elementos culturales nuevos y su incorporación al contexto social no sería un argumento válido para limitar la inmigración y validar de esta manera la teoría de la división de las sociedades en culturas nacionales particulares.

En este punto del debate hay que resaltar que sin embargo, la psicología cultural⁹⁶ estudia la existencia de contextos socio-culturales específicos. Para Anthony Sampson, “la tesis fundamental de la psicología cultural es la de que la plasticidad del cerebro humano es moldeada, de una manera infinitamente variable, de acuerdo con las estructuras culturales históricamente constituidas que configuran los sistemas de significación peculiares a cada sociedad humana.

⁹⁵ El Chinese Exclusion Act de 1882 prohibió la entrada de trabajadores chinos durante diez años.

⁹⁶“La *Psicología Cultural* constituye un novedoso enfoque teórico-metodológico (en gestación probablemente desde finales de los años setenta - y aún antes, si se toman en cuenta las tentativas de G.H.Mead y de Lev Vygostski que permanecieron marginales con respecto a las corrientes principales de la psicología académica -, pero bautizado como tal sólo a partir de mediados de los años ochenta) para la exploración y análisis de la constitución y construcción de la dimensión psicológica del ser humano. Se trata, sin duda, de un enfoque que, por su fecundidad, se ha extendido rápidamente por todos los centros de investigación tanto en los Estados Unidos como en Europa”. <http://psicologiacultural.org/>. [Consulta: el 24 de noviembre de 2011].

Así, la psicología cultural se propone estudiar las variadísimas maneras en las que las tradiciones culturales y las prácticas sociales regulan, expresan, transforman y transmutan la psique humana. Por ello, continúa afirmando este autor “la determinación esencialmente cultural e histórica de todos los procesos calificables de psicológicos: cognitivos, emocionales, intencionales, perceptivos y en general todos los llamados estados mentales y funciones psíquicas” convirtiendo a las culturas nacionales existentes en bienes específicos a proteger. En palabras de Carens, la neutralidad como única concepción de lo justo es una idea muy radical (CARENS 1997, 819)

Ahora bien, ¿podría mantenerse la validez de los criterios que limitan el acceso a la emigración en interés de la defensa de una cultura nacional cuando los inmigrantes están dispuestos a integrarse en las sociedades de acogida respetando la cultura e instituciones del país receptor?

Haciendo un repaso de las principales posturas frente a la inmigración en el marco de la ética de las migraciones y teniendo en cuenta consideraciones sobre la Justicia, solo las teorías que abogan por las fronteras abiertas no imponen políticas restrictivas a la inmigración.

Los estatistas las impondrían de manera general ya que defienden que las consideraciones sobre la Justicia no son aplicables fuera de las fronteras del Estado. Seleccionarían políticas que beneficiasen a los ciudadanos como aquellas de selección de los inmigrantes altamente cualificados. Los liberales nacionalistas defienden la preexistencia de una cultura nacional compartida como requisito para una sociedad justa. En este caso se limita duramente la inmigración de los no nacionales pretendiendo la asimilación de los inmigrantes.

Pevnick, quien defiende la teoría de la propiedad asociativa considera que se puede restringir el acceso a una comunidad política a aquellos cuyos derechos para entrar no superan los derechos de propiedad de la comunidad política. La comunidad política tiene derecho de propiedad sobre los bienes en juego. Esta teoría se concreta en la disminución de las restricciones en las políticas de asilo y refugio, la implementación de programas de trabajadores invitados e incrementar el reclutamiento de trabajadores altamente cualificados cuando esto no dañe las economías en desarrollo.

Estos desencuentros entre las diferentes posturas sobre lo que debe ser una política de la ética migratoria se originan en las dos diferentes aproximaciones existentes al problema: la elección entre la política que sería preferible teniendo en cuenta todos los aspectos, es decir, la política ideal y aquella que consiste en un conjunto de políticas aceptables teniendo en cuenta las limitaciones impuestas atendiendo a las consideraciones del concepto Justicia (PEVNICK 2011, 6).

3.1.4 La ética de las migraciones y la religión

“The religious and moral conditions of most nations speak of the need to make some sacrifices to help others. While on a one-to-one basis this is often demonstrated as the virtue of individual citizens, somehow on a national basis sacrifice gives way to comfort, and principle to politics.” (PLAUT 1996, 26).

Si bien la corriente dominante es que la ética religiosa debería estar subsumida en una ética secular o incluso no tenerla en cuenta en el debate público, es cierto que las tradiciones religiosas siguen influyendo en los preceptos morales y por lo tanto en las respuestas políticas de los gobiernos por lo que resulta muy interesante, y por ello le dedicamos una breve referencia en este trabajo aunque sea tangencialmente, la perspectiva desde diferentes confesiones religiosas a los problemas que genera enfrentar el derecho de circulación y el control soberano de las fronteras estatales. Es especialmente interesante conocer cómo perciben las religiones al inmigrante. No hay que olvidar que desde el punto de vista histórico la admisión y residencia de extranjeros estaba basada en criterios religiosos o étnicos (CASEY 2009, 20).

Desde la perspectiva de las religiones la inmigración no se ve como un fenómeno en términos de costes y beneficios sino como un movimiento libre de individuos amados por Dios que relativiza los derechos nacionales de las sociedades receptoras. Según Williams “immigration is rarely a secular act because lines drawn across the maps of our minds separate and structure meanings for here and there/friend and enemy/us and them/kingdom of God (...) These lines etched on our minds are diverse but are often invested with religious power as they govern interpretations of migrants’ status and obligations” (WILLIAMS 1996, 76).

Desde la postura mantenida en la doctrina social y la teología moral de la iglesia católica en la que la memoria del exilio está anclada en las raíces de la tradición cristiana, cualquier restricción a la libre circulación de refugiados y oprimidos económicamente solo puede justificarse proporcionando medios de protección y acceso a un estilo de vida digno y decente (CHRISTIANSEN 1996, 7). De esta manera, la doctrina social de la Iglesia Católica, partiendo de la idea de que todos formamos parte de la familia humana, del bien común universal que debemos perseguir y su concepto de ética universal, defiende el reconocimiento como derechos humanos básicos tanto las libertades cívicas básicas como el derecho a trabajar y a subsistir de las personas haciendo un llamamiento a la inclusión de la libre circulación como derecho humano fundamental.

De esta manera se defiende el derecho a migrar, incluidas las razones económicas, y por lo tanto a entrar en una comunidad política e integrarse en ella para que prevalezca el respeto a los derechos humanos, circunstancia ésta que no depende de la ciudadanía (CHRISTIANSEN 1996, 10-11). Incluso se va más allá al afirmar que cuando los Estados nacionales no son capaces de garantizar los derechos de su pueblo la respuesta debe proceder del exterior en nombre de los afectados⁹⁷.

Mientras la doctrina social de la Iglesia católica basa su postura en materia de migraciones en la ética universal de los derechos humanos, la tradición judía basa su postura frente a los desafíos de la inmigración en el contenido de los textos sagrados judíos que enfatizan el deber de hospitalidad con el extranjero (WILBANKS 1996, 27). Sin embargo ambas iglesias ven al ser humano como parte de una gran familia universal lo que representa un desafío al concepto de Estado-Nación y a como éste gestiona el control de fronteras en nombre del interés nacional y el ejercicio de su soberanía.

Sin embargo, ambas confesiones, aun defendiendo el derecho de admisión de los inmigrantes, abogan por la defensa de una ética de la justicia internacional que evite en el largo plazo que los seres humanos tengan que desplazarse para acceder a unas condiciones de vida dignas en libertad y seguridad. Sin embargo, para la Iglesia católica estos derechos de los inmigrantes hay que ponerlos en contacto con otras consideraciones sobre el bien común de

⁹⁷ Esta posición abre así mismo un nuevo debate sobre los principios de soberanía de los Estados y el de la no injerencia en política exterior salvo en casos que justifiquen una intervención humanitaria de la comunidad internacional defendido por el Papa Juan Pablo II que no es el propósito de este trabajo.

las sociedades receptoras lo que permite limitar la admisión de inmigrantes salvo en el caso de los refugiados (28).

Esto exige que de nuevo se enfrenten los diferentes pesos morales de ambas aproximaciones al problema. ¿Qué impacto se produce sobre el bien común de las sociedades receptoras?, ¿qué capacidad de integración tienen estas sociedades?, ¿qué límites son entonces moralmente aceptables?, ¿son todos los inmigrantes iguales?. Para la doctrina social de la Iglesia Católica las restricciones a la inmigración y por lo tanto su selección se justifican tanto por la capacidad limitada de acogida de las sociedades receptoras como por la propia limitación de la condición humana y su capacidad para amar al prójimo y ser hospitalario con los foráneos (WILBANKS 1996, 30). El concepto de Justicia y por lo tanto un mayor derecho moral a ser admitido se aplica entonces sin limitación a los casos en los que la necesidad es urgente como el caso de los desplazados y refugiados.

En la tradición hebraica representada por la figura de Abraham se manifiesta el concepto de hospitalidad por la que los extranjeros se debían tratar con cortesía y ser protegidos (Plaut 1996, 19). Esta herencia histórica del pueblo judío les llevó a desarrollar un marco de la ética migratoria plasmada en la Biblia hebrea en la que se recuerda que ellos mismos fueron extranjeros en Egipto por lo que moralmente deben tratar éticamente al extranjero que está fuera de su tierra (20)⁹⁸.

Las migraciones han sido de fundamental importancia en la historia del Islam tanto en la expansión de la fe como de la transformación de los diferentes grupos étnicos y lingüísticos (KARPAT 1996, 81). La Ley islámica clásica que se basa fundamentalmente en dos fuentes, el Corán y la Sunnah del profeta Mohamed, divide el mundo en tierra del islam (Dar al-islam) y tierra de guerra o de infidelidad (Dar al-harb o Dar al-kufr). Esta diferencia es clave en la interpretación islámica de los movimientos migratorios en los que se diferencia si la persona que emigra es musulmana o no lo es. Las migraciones dentro de la tierra del islam se consideran algo absolutamente permitido ya que cada musulmán es parte de la

⁹⁸ En este punto por exceder los límites y objetivos de este trabajo se obvian las consideraciones que surgen en torno al estudio del conflicto palestino-israelí y los aspectos legales y morales que surgen del enfrentamiento histórico entre el derecho del pueblo palestino a retornar a su tierra y el derecho del pueblo judío a asentarse en la tierra prometida y preservar su Estado.

Ummah o nación islámica por lo que Dar al-Islam es la patria de todo musulmán y la religión se considera el factor más importante de unión de los seres humanos (ALDEEB 1996, 40).

Los países musulmanes no reconocían en este sentido las fronteras protegiendo a los inmigrantes, integrándolos y tratando de consolidar el concepto de comunidad musulmana universal (KARPAT 1996, 81). Por el contrario la migración de un musulmán a tierra infiel se ve con reservas por los juristas musulmanes. Para los más moderados un musulmán debe regresar a tierra de Islam si no se le permite practicar su religión o se ha declarado la jihad. Para los más ortodoxos ningún musulmán debe vivir entre infieles estando obligados a regresar a tierra del Islam (ALDEEB 1996, 43).

Según la dimensión ética del Islam, en el caso de un no musulmán que emigra a tierra del Islam recibe un trato justo por parte de la comunidad musulmana que debe aceptar y cuidar a los refugiados e inmigrantes sin prestar atención a su fe (KARPAT 1996, 79).

El final del califato en 1924 y la creación de las naciones-estado dan lugar en el mundo árabe a tres escuelas de pensamiento: el regionalismo egipcio, el pan-arabismo secular y el pan-islamismo, que dan lugar a una concepción islámica moderna del fenómeno migratorio (ALDEEB 1996, 49).

En esta nueva visión del orden mundial la existencia de la Organización de las Naciones Unidas y su Carta tiene como consecuencia que no sea ya válida la división del mundo que recoge el pensamiento clásico mientras no exista situación de hostilidad hacia los países musulmanes, siendo considerados los países no musulmanes países miembros de un acuerdo (51).

El pan-arabismo por su parte introduce la noción de ciudadanía árabe que da derechos a sus ciudadanos frente a un no árabe que no tiene los mismos. En este sentido el Estado-nación es más restrictivo ya que sólo otorga derechos a los ciudadanos de un Estado particular frente a los de otros Estados (52). En materia de ciudadanía y residencia la mayoría de los países árabes han aceptado la subordinación a las leyes internacionales si bien en otros ser musulmán es requisito imprescindible para obtener la nacionalidad o bien facilita su obtención. Volver a la concepción clásica es una reivindicación permanente de los musulmanes fundamentalistas (53).

Tres conceptos fundamentales han hecho evolucionar según Karpát a las sociedades musulmanas: la incorporación a sus estados de una nueva economía de mercado; de una nueva forma de entender los regionalismos y las diferencias étnicas que ha tenido como consecuencia el desarrollo de un nuevo concepto de Patria o “watan” en el que se refiere al territorio de todos aquellos que “comparten la misma fe y hablan el mismo idioma”; y en la función y significado mismo del Estado que se han apartado en gran medida del concepto clásico del islam (KARPAT 1996, 85).

El gran desafío político y ético de nuestro siglo es entonces enfrentarse de otra manera al reto que plantean los movimientos migratorios aunque suponga cierta cesión de la soberanía de los países, se acepte el fracaso de las políticas unilaterales, se replantee la nacionalidad como elemento determinante de los derechos de la persona, avanzando en la consolidación de una justicia global (FANJUL 2010, 7).

PARTE SEGUNDA

**DESCRIPCIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DEL FENÓMENO
MIGRATORIO IRREGULAR POR MAR HACIA ESPAÑA E ITALIA EN EL
PERIODO 2003-2014**

CAPÍTULO 4

DINÁMICA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA DESDE ÁFRICA AL SUR DE LA UNIÓN EUROPEA

El objetivo de este capítulo es proporcionar una visión general de la dinámica de los flujos migratorios por mar desde África al sur de la UE en los tres escenarios más importantes en los que tiene lugar: el Mediterráneo central, el Estrecho y el Atlántico. En este análisis no podemos olvidar los antecedentes históricos de estas rutas desde los años noventa, así como su descripción, análisis y evolución, que nos permita obtener una visión de la evolución del fenómeno migratorio en sí mismo y nos proporcione los elementos necesarios que enmarquen este tipo de inmigración ilegal en el ámbito de los retos y amenazas para la seguridad en las fronteras marítimas exteriores de la UE, en sus relaciones con el mundo del crimen organizado, mediante el conocimiento de cómo operan las estructuras delincuenciales de gestión de las travesías marítimas o como lo define Monzini la “industria de la inmigración por mar” (MONZINI 2004,43).

4.1. ASPECTOS GENERALES DE LAS RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES DE ENTRADA EN LA UE

4.1.1. Las grandes rutas migratorias en la UE

La Agencia europea para la gestión de la cooperación operacional en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) identifica actualmente ocho grandes rutas activas de entrada irregular a la UE por tierra y mar. Estas son la ruta de África occidental o marítima atlántica hacia las Islas Canarias; la ruta marítimo-terrestre del Mediterráneo occidental que conecta el norte de África con España; la ruta marítima del Mediterráneo central que incluye dos subrutas: la que conecta el norte de África con Italia y Malta; y la ruta hacia Apulia y Calabria que conecta fundamentalmente Turquía y Egipto con Italia, además de los movimientos intra UE entre Grecia e Italia; la ruta circular terrestre entre Albania y Grecia; la ruta de los Balcanes occidentales, utilizada fundamentalmente por inmigrantes de origen asiático que tras entrar en la UE por Grecia vía Turquía, pasan a Hungría o Rumanía; la ruta del Mediterráneo oriental que utiliza la entrada desde Turquía a Grecia, Bulgaria o Chipre, y la ruta del Este de Europa utilizada por nacionales asiáticos, rusos,

ucranianos y georgianos (Mapa de rutas de FRONTEX)⁹⁹. El Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) identificaba en 2007 tres rutas para la inmigración irregular por mar al sur de Europa: la ruta africana occidental, la ruta africana oriental y septentrional, y la ruta mediterránea oriental (BALDWIN-EDWARDS 2007,19). El concepto genérico de ruta africana occidental integra el conjunto de movimientos intra africanos desde países del norte, centro y oeste de África hasta algún país de la costa occidental africana o del Golfo de Guinea en donde embarcan clandestinamente, y las rutas marítimas sur atlánticas comprendidas en un triángulo imaginario que une las Islas Canarias, Cabo Verde y la costa del Golfo de Guinea y que tienen como objetivo entrar en la Unión Europea a través de las Islas Canarias.

Sin embargo, la principal vía de entrada a la UE es a través de los aeropuertos internacionales con documentos de viaje válidos, quedando estas personas en situación irregular cuando caduca la validez de dicha documentación, lo que se conoce por “overstayers” (FRONTEX 2014a), que en 2014 aumentó respecto a 2013 en un 28% (FRONTEX 2015,12). Por lo que respecta a las entradas ilegales por puntos no habilitados, estas se incrementaron en 2014 respecto al año anterior en un 164%, aunque el mayor incremento lo experimentaron en ese mismo periodo las entradas clandestinas por puntos habilitados en un 410%.

En opinión de Bruycker, la inmigración irregular vía marítima es un fenómeno estructural en el que de media solo 40.000 inmigrantes han entrado en la UE en el periodo 1998-2013, en comparación con el millón y medio de inmigrantes que lo hacen cada año de manera regular. Sin embargo, el hecho de que aproximadamente 30 de cada 1000 personas mueran en las rutas marítimas, convierte esta modalidad migratoria en la más peligrosa del mundo, y por lo tanto la sitúa como un fenómeno de enorme trascendencia humanitaria y política (DE BRUYCKER et ál. 2013,4).

Por otra parte, destacan las rutas aéreas americanas para inmigrantes con entrada regular con visado de turista, convirtiéndose posteriormente en “overstayers”, y que son más utilizadas por grupos dedicados a la trata de personas. Estas tienen tradicionalmente su origen en Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú, aun cuando en los últimos años se ha observado un incremento de nacionales de Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay, República Dominicana y Cuba (DAUNIS 2009, 27). Las rutas de Europa del Este utilizadas por nacionales de Rusia, Ucrania y Moldavia, son principalmente terrestres, y al igual que ocurre con las rutas americanas, son utilizadas en su mayoría por los grupos organizados de trata de personas, y por último, las rutas asiáticas, centradas fundamentalmente en los movimientos de población de origen chino procedentes de

⁹⁹ Consultar los mapas con las rutas en <http://FRONTEX.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, [consulta: 21 agosto 2015].

regiones pobres como Zhejian, Fujian y Guandong, que una vez en Tailandia, Hong-Kong y Singapur, en donde consiguen documentación falsa, tratan de entrar en Europa vía terrestre, utilizando las rutas del Este desde Rusia, o una vez en Europa, volar a los Estados Unidos de América o Canadá (DAUNIS 2009, 28).

4.1.2. Características de las rutas migratorias

En primer lugar, cabe afirmar que el volumen o dato numérico de las diferentes rutas migratorias es sólo un dato estimado. Con los datos actualmente disponibles, resulta extremadamente difícil conocer con precisión el flujo migratorio total que circula de manera ilegal por las rutas marítimas del Atlántico y el Mediterráneo (MONZINI, 2008). A las interceptaciones que realizan las fuerzas de policía encargadas de la vigilancia y el control marítimo en estos escenarios y sus costas, y el número de rescatados en operaciones de salvamento en la mar, hay que sumarle un número actualmente no disponible de interceptaciones en los países de origen y tránsito, tanto en las rutas marítimas como en las terrestres de obligado tránsito, así como el número de fallecidos durante las mismas, el número de llegadas no controladas o clandestinas a los países de destino¹⁰⁰, así como el número de tentativas de cruce ilegal fronterizo.

Las rutas migratorias para el tráfico ilícito de migrantes se caracterizan por ser un sistema complejo de vasos comunicantes complementarios por tierra, mar y/o aire, en permanente transformación y readaptación, diseñado para eludir los controles administrativos en las diferentes fronteras desde origen a destino.

El diseño y evolución de las rutas tiene en cuenta la nacionalidad e incluso etnia de los inmigrantes, sus países de origen, así como características de afinidad cultural, proximidad geográfica y lazos de arraigo o familiares en el de destino. Sin embargo, se aprecia en la evolución de su arquitectura, la importancia que tiene el grado de accesibilidad a los diferentes tipos de medios de transporte empleados, la duración de las travesías en los diferentes medios, las vías de comunicación existentes para efectuar sus desplazamientos, el coste económico final del viaje, la facilidad para obtener visados o documentación falsa o falsificada en origen o tránsito, e incluso los cambios legislativos en materia migratoria en los países de interés (DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA 2014). Así mismo, la “apertura” o el “cierre” de rutas va a depender también de la demanda migratoria existente, la seguridad que haya en las

¹⁰⁰ La diferencia entre los desembarcos “clandestinos” y los desembarcos “abiertos” ha sido tratada por Monzini (2004).

rutas, la existencia o no de infraestructura de apoyo, de redes de captadores y/o facilitadores, que actualmente incluso utilizan las nuevas tecnologías como Internet y las redes sociales para ofrecer sus servicios, y posteriormente contactar directamente con los inmigrantes en alguna de las etapas de su recorrido (DEZFULI 2015), así como del grado de permeabilidad de las fronteras consecuencia de la actividad de control policial.

En este sentido, el Mediterráneo puede considerarse como un “espacio integrado” dotado de un sistema migratorio ilegal propio en el que los flujos migratorios interactúan a través de las diversas rutas procedentes del Canal de Sicilia, del Estrecho de Gibraltar, del Canal de Otranto y del Mar Egeo cuyos movimientos dependen de variables como las políticas aplicadas en los países de origen, tránsito y destino (políticas de control, diplomáticas y judiciales), los procedimientos utilizados por las redes organizadoras de las travesías y por las dinámicas propias de la presión migratoria desde Asia y África (MONZINI, 2004: 69). También puede decirse esto mismo del Atlántico respecto de las rutas migratorias con origen en África occidental. Ambos espacios interactúan unidos por rutas terrestres que los comunican. Esta relación sistémica solo puede concretarse mediante un análisis del volumen de los flujos migratorios y las nacionalidades de los inmigrantes irregulares detenidos en cada uno de los escenarios en los diferentes años.

En este contexto, también puede hablarse de factores decisivos en la configuración de las rutas como el nivel de control policial en las fronteras, las políticas de control migratorio externo e interno existentes, así como la política de repatriaciones aplicable en virtud de acuerdos bilaterales y el nivel de cooperación policial y judicial internacional entre países de origen, tránsito y destino. En opinión de Monzini, otros factores que influyen en la evolución de la arquitectura de las rutas por mar hacia Italia, y que también se identifican en otros escenarios como el Atlántico, es la dificultad para la navegación en las diferentes rutas, la entidad de los flujos migratorios o “presión migratoria” existente, la existencia o no de otros tráfico ilícitos en dichas rutas, y por supuesto, el contexto jurídico-normativo tanto en los países de origen como en los de tránsito o destino, como son las leyes migratorias y su grado de aplicación, así como la actividad diplomática, y la que se produce en el ámbito de la inteligencia y la investigación policial de las redes dedicadas al tráfico de inmigrantes (MONZINI, 2004:43).

4.2. LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES POR MAR HACIA ESPAÑA

4.2.1. Las rutas migratorias ilegales por mar desde África

En un esfuerzo por sistematizar las principales rutas de entrada ilegal vía marítima a España puede afirmarse que el conjunto de rutas conforma un sistema con dinámicas migratorias propias que abarca el escenario atlántico y el mediterráneo, con la particularidad de que ambos comparten en su dinámica un subsistema migratorio de cruce ilegal de fronteras terrestres y marítimas desde Marruecos a Ceuta y Melilla, con el que interactúan, bien mediante la superación del sistema perimetral de vallado, bien mediante travesías marítimas con medios específicos para estas rutas.

Este sistema integra por tanto las tradicionales rutas marítimas africanas del Mediterráneo desde el norte de África (Marruecos y Argelia) hacia las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Andalucía (desde Huelva a Granada) y la costa del Levante español y Baleares; la ruta marítima africana del Atlántico hacia las Islas Canarias, muy activa en el periodo del 2005 al 2010, con salidas principalmente desde Mauritania, Senegal y el Sahara Occidental, y que incluye también las rutas marítimas más largas utilizadas en los años 2006, 2007 y 2008 por nacionales de la India, Paquistán y Bangladesh en barcos mercantes de gran tonelaje dedicados al transporte masivo de inmigrantes con origen en Guinea Conakry; las rutas terrestres africanas hasta las ciudades de Ceuta y Melilla, muy activas en 2005 y de nuevo en 2013 (con un número de entradas un 48,5% mayor que en el año 2012), 2014 y 2015, como consecuencia de la inactividad de la ruta marítima atlántica y de la incorporación a la misma de inmigrantes procedentes de Mali y una minoría de nacionales sirios (menos del 5 % en Ceuta), que han llegado a estas ciudades, principalmente a Melilla, procedentes de Marruecos desde Argelia, tratando de cruzar la frontera por puntos habilitados con documentación falsa o de manera ilegal tratando de saltar el sistema de vallado perimetral fronterizo con Marruecos.

A modo de síntesis y siguiendo la clasificación realizada por FRONTEX, las rutas marítimas desde África al sur de España podemos clasificarlas en dos: la Ruta marítima africana occidental, utilizada desde países de África occidental para alcanzar las Islas Canarias, principalmente desde Mauritania y Senegal, que incluye a ciudadanos de Níger, Nigeria y Mali, y la ruta marítima mediterránea occidental, que incluye las rutas marítimas del Estrecho y las que llegan a las ciudades de Ceuta y Melilla, interactuando este subsistema con las rutas terrestres a dichas ciudades a través de los saltos de la valla fronteriza.

La ruta africana occidental en su tramo marítimo se subdivide en varias rutas. En primer lugar, la ruta del Sahara occidental para las embarcaciones tipo patera hacia las islas de Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria. Es la ruta marítima más corta y utilizada principalmente por inmigrantes de origen marroquí. Sin embargo, también es en ocasiones la elegida por nacionales de países subsaharianos, lo que les supone desplazamientos por tierra desde sus países de origen más largos y penosos. Esta ruta fue desplazándose hacia el Sur desde finales de los años noventa, dividiéndose a su vez en dos subrutas, una desde Tarfaya a Cabo Bojador, y otra desde Cabo Bojador a Dhaka.

En segundo lugar, la ruta mauritana para embarcaciones tipo cayuco procedentes de Mauritania, fundamentalmente desde las ciudades de Nouadhibou y Nouakchott abierta en 2005 y en la actualidad cerrada aunque todavía controlada¹⁰¹. También es utilizada esta ruta por los cayucos que eligen ir costeando desde Senegal, Gambia y Guinea hasta el Cabo Blanco para finalmente dirigirse desde ahí a las islas de Gran Canaria o de Tenerife. Las rutas que más destacaron por su utilización desde Mauritania hacia territorio marroquí han sido las terrestres por carretera hacia Marruecos. El punto de salida de estas se situó desde su inicio en Nouadhibou con destino a Dhaka desde donde posteriormente se trasladaban a ciudades como Casablanca, Rabat o Marrakech. Para ello, se utilizan vehículos tipo furgoneta o taxis que cruzan a través del punto fronterizo de salida desde Mauritania denominado PK55. Otra ruta utilizada en los desplazamientos desde Mauritania hacia Marruecos es el tren que une Nouadhibou con la ciudad de Zouerat a 650 kilómetros. Se trata del llamado tren del mineral, que discurre en paralelo con la frontera del Sahara Occidental.

El principal destino de los inmigrantes, en su mayoría nacionales de Senegal, Guinea Conakry, Costa de Marfil, Camerún y Malí, es el norte de Marruecos desde donde intentan acceder a la Península Ibérica por vía marítima o a las ciudades de Ceuta y Melilla saltando la valla. Tradicionalmente, en las proximidades de El Aaiún y Tarfaya (Sáhara Occidental), ha existido una bolsa de concentración de inmigrantes subsaharianos en tránsito hacia Marruecos y que en ocasiones deciden embarcarse en travesías hacia las Islas Canarias.

Es importante destacar que durante el año 2012 se detectó en esta ruta canario-sahariana embarcaciones dedicadas al tráfico de inmigrantes y al tráfico de drogas, lo que pone de manifiesto el doble uso de las rutas y de la actividad criminal de las redes organizadoras que

¹⁰¹ [Francisco Peregil](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442308752_629804.html). Así se detuvo el éxodo de migrantes en cayucos desde África occidental.16.09.2015. Ahmel Khaled, inspector responsable de los seis agentes mauritanos que trabajan con la policía española, señala: “El problema está controlado, no solucionado. Nuadibú es una zona de tránsito. Aquí hay miles de inmigrantes que han llegado con la idea de ganar dinero para irse a Europa. Solo esperan su ocasión para hacerlo”. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442308752_629804.html Consulta 16.09.2015

eligen el tipo de actividad en función de la demanda existente, los beneficios generados y los riesgos que están dispuestos a asumir en cada momento.

En tercer lugar, la ruta senegalesa para embarcaciones tipo cayuco procedentes de Senegal, Gambia y las Guineas. La mayoría de las salidas se producen desde Dakar o poblaciones al sur, en la región de Casamance. La mayoría de los cayucos senegaleses continúa su travesía por la ruta mauritana aunque otros optan por poner rumbo directamente a las islas de Gran Canaria o de Tenerife, tratando de eludir los despliegues policiales de FRONTEX. Con respecto a los flujos migratorios procedentes de Senegal en 2006 los inmigrantes de esta nacionalidad pagaban a las redes unos 10.000 € por ser transportados hasta España. El punto de inicio de la ruta se encuentra situado en un barrio de Dakar (Senegal), donde los inmigrantes son instalados en camiones de mudanzas. Tras un viaje de unos 4 ó 5 días de duración llegan a Mauritania a través del puesto fronterizo de Rosso. Los que optan por seguir las rutas terrestres, cruzan la frontera con Marruecos pagando unos 50 € por el alojamiento en Dakhla desde donde son conducidos a Casablanca. Ya en esta ciudad personas de la organización los recogen y trasladan a los bosques situados en las proximidades de Nador. En estos lugares viven en condiciones deplorables hasta que consiguen acceder a Melilla o embarcarse hacia la Península. Por otra parte, Gambia es tradicional punto de origen y tránsito de los flujos migratorios en estas rutas occidentales y sus costas han sido utilizadas para las salidas tanto de cayucos como de barcos de mayor porte, en este último caso preferentemente por inmigrantes asiáticos.

A partir de finales de 2012 destacó la presencia de ciudadanos gambianos en la ruta terrestre desde Gambia hasta el norte de África, aumentando también su presencia en las bolsas de inmigrantes presentes en la ciudad de Nouadhibou.

En cuarto lugar, la ruta del Golfo de Guinea para embarcaciones tipo cayuco y barcos dedicados al transporte masivo de inmigrantes procedentes de Guinea Conakry y Guinea Bissau. En su mayoría pretenden eludir los despliegues de control marítimo en África, para lo que bordean el Golfo navegando a través del canal entre Cabo Verde y Senegal. Parte de estos cayucos optan por realizar las travesías costeando y cambiar a las rutas senegalesa o mauritana. Desde noviembre de 2006 hasta el mes de marzo de 2007, Guinea Conakry destacó por ser un punto de concentración de inmigrantes asiáticos, generalmente pakistaníes, bangladeshíes e indios, donde las redes de traficantes organizan transportes masivos en buques mercantes denominados “buques negreros” en su tránsito hacia Europa. Los puertos de Conakry y Kamsar son los puntos de salida más relevantes de barcos pesqueros o mercantes dedicados al transporte de inmigrantes ilegales. Los ciudadanos asiáticos llegan normalmente a Guinea Conakry vía

aérea de forma individual o en grupos de 2 ó 3 individuos. La ruta hasta llegar a este país es a través de Dubai en Emiratos Árabes Unidos, país en el que entran con pasaporte y visado. Una vez en Conakry son recibidos por un miembro de la red de apoyo logístico que les conduce a las casas de acogida, en donde les proporcionan documentación falsa, y gestionan el precio del pasaje para su entrada en la UE, el cual varía según el número de candidatos disponibles. El riesgo de entrada en España de barcos para el transporte masivo de inmigrantes desde países de la fachada atlántica africana, especialmente desde Guinea Conakry, no ha variado desde la detección de los primeros casos, llegando a tener información de posibles salidas no confirmadas durante 2012.

Por último, la ruta de Cabo Verde para embarcaciones tipo cayuco procedentes de Senegal y de Guinea Conakry o Guinea Bissau que utilizan la Isla de Cabo Verde como punto de aprovisionamiento logístico.

4.2.2. Características de las rutas migratorias en el escenario atlántico

Las características principales de las diferentes rutas sur atlánticas son las siguientes: en primer lugar, su adaptabilidad. El volumen de los flujos migratorios ilegales, los medios empleados y la arquitectura de las rutas empleadas hacia España han permanecido desde los años noventa en continua evolución dependiendo de factores relacionados con los niveles existentes de control migratorio en los países de origen y destino. Entre otros, los más importantes están relacionados con las políticas de control migratorio externo e interno puestas en marcha, la política de repatriaciones aplicada en virtud de acuerdos bilaterales, la mayor o menor intensidad de la acción policial en tierra y en la mar, así como de las relaciones y la cooperación técnica policial internacionales. Todo esto ha supuesto que las rutas se alargaran desde 2005 de Norte a Sur, los medios y procedimientos de navegación cambiaran, así como los trazados y los puntos de llegada hacia donde se ha ido encontrando menor vigilancia, y por lo tanto hacia donde los inmigrantes irregulares han tenido más probabilidades de llegar a su destino final. Como segunda característica, destacamos la especificidad en la elección de las rutas atlánticas en función de la nacionalidad de los inmigrantes. Por ello, los inmigrantes asiáticos optan por las rutas marítimas para barcos dedicados al transporte masivo de inmigrantes, mientras que los inmigrantes procedentes de países subsaharianos y los magrebíes prefieren embarcaciones de menor porte como los cayucos y las pateras. La tercera característica de estas rutas es la de su complementariedad con las rutas terrestres abiertas. La evolución en la

arquitectura de nuevas rutas marítimas, a medida que se han implementado medidas de control en los países de origen, ha provocado también el alargamiento o acortamiento de las rutas terrestres que conectan los diferentes puntos de origen de aquellas. A modo de ejemplo, la principal ruta terrestre empleada por los inmigrantes subsaharianos, desde la puesta en marcha de los acuerdos bilaterales de España con Mauritania y Senegal en 2005 en materia de control marítimo, se ha alargado desde Senegal y Mauritania hasta localidades en el Sahara occidental, al objeto de utilizar rutas marítimas más cortas y menos peligrosas a la vez que han permitido eludir la acción policial. Por este motivo fue frecuente a lo largo de 2007 encontrar inmigrantes subsaharianos que habían hecho la travesía a bordo de pateras desde el Sahara.

Finalmente, la cuarta característica que define las rutas atlánticas es la diferente actitud de los inmigrantes que utilizan cada una de ellas, ya que las rutas responden a criterios de nacionalidad e incluso étnicos, frente a los despliegues de control marítimo. En el caso de las rutas desde el Sahara y el norte de África, empleadas en su mayor parte por ciudadanos marroquíes, la entrada de las embarcaciones se produce durante la madrugada con la finalidad de eludir los controles policiales en mar y en tierra tratando de evitar ser detenidos y sometidos posteriormente a procesos de repatriación. Este no es el caso generalmente de los ciudadanos de países subsaharianos que utilizan las rutas marítimas mauritana y senegalesa buscando ser rescatados y asistidos en la mar lo antes posible. La opción que buscan es la de no poder ser identificados como nacionales de un país con los que España tenga acuerdo de repatriación.

4.2.2.1. Evolución de las rutas marítimas

El fenómeno migratorio en el escenario atlántico se inició con la llegada de las primeras pateras desde Marruecos a las Islas de Fuerteventura y Lanzarote a partir de 1994. El número de llegadas fue aumentando a medida que se cerraba la ruta en el escenario mediterráneo español con la implementación progresiva del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) en la costa andaluza, el cierre de las vallas de Ceuta y Melilla con un nuevo sistema denominado sirga tridimensional, y la negociación diplomática con el Reino de Marruecos que llevó a una mayor actividad de control fronterizo y de las readmisiones de nacionales marroquíes interceptados. La consecuencia directa de esta progresiva implantación del SIVE en las costas españolas ha sido doble: por un lado, y al aumentar el número de detecciones de embarcaciones dedicadas al transporte de inmigrantes irregulares, se ha conseguido un efecto disuasorio con el que se ha producido una disminución en el número de llegadas a aquellos puntos en donde se ha ido implementado el sistema, y por otro, el inevitable desplazamiento de los flujos migratorios que

tratan de eludir la acción del sistema. De esta manera, los puntos de salida más utilizados en las diferentes rutas atlánticas del sur para pateras y cayucos se han situado en el Cabo Bojador, El Aaiún, Tarfaya, Dahkla y La Güera en territorio de Marruecos y del Sahara occidental; Cabo Blanco, Nouadibou y Nouakchott en Mauritania; Mbour, Dakar, Kayar, Joal, San Luis y la zona sur de Casamance en Senegal, y Gunjur, Tanji y Barra en Gambia. Así mismo, se detectaron durante el año 2007 cuatro pasos por el archipiélago de Cabo Verde. En el caso de los buques dedicados a inmigración masiva, sus principales lugares de partida son los puertos de diferentes países del golfo de Guinea como Conakry o Bissau así como alguna de las decenas de islas de soberanía de este último país como las Bijagós.

Respecto a los puntos de desembarco elegidos por las organizaciones hay que decir que se ha producido un desplazamiento de Este a Oeste en las Islas Canarias y de Oeste a Este en el sur de España motivado por la progresiva implementación del SIVE. Esta evolución también ha dependido, sin embargo, de otro tipo de factores como es el tipo de ruta. A modo de ejemplo en las rutas hacia las Islas Canarias, las pateras comenzaron sus llegadas a la isla de Fuerteventura por razones de proximidad a los lugares de salida desde el Sahara. Tras la implantación del SIVE en esta isla, comenzaron las llegadas a la Isla de Lanzarote, y posteriormente, por el mismo motivo, a la isla de Gran Canaria. Igualmente, los cayucos comenzaron a llegar a la Isla de Gran Canaria, y posteriormente a la de Tenerife ya que el pico Teide ha servido como referencia para la navegación. Todas las llegadas que se han ido produciendo a las islas más occidentales como la Gomera, el Hierro y La Palma han sido debidas a la pérdida del rumbo durante la navegación, por efecto de los vientos y las corrientes atlánticas o tratando de eludir la acción en profundidad del despliegue de control aeromarítimo.

Esta interacción lleva a la idea de que las rutas migratorias conformarían sistemas migratorios independientes, en los escenarios atlántico y mediterráneo, si bien el efecto sobre uno de ellos tendría automáticamente efectos sobre el otro, en línea con lo que ya afirmaba en 2006 la Comisión europea: “en cuanto se cierra una ruta de inmigración ilegal, las redes de inmigración irregular intentarán abrir nuevas rutas o utilizar otros métodos y técnicas” (COM (2006) 733 final).

4.2.2.2. Las rutas migratorias africanas por tierra

Las rutas terrestres tradicionales más importantes para atravesar el continente africano y utilizadas para llegar a los puntos de salida marítima pueden clasificarse fundamentalmente en tres (ver mapa nº1). La primera denominada atlántica, que recorre la fachada atlántica hasta llegar a Mauritania, Senegal, puntos de salida en el Sahara Occidental o desde aquí al área de Tánger. La segunda denominada centroafricana, que desde países del Golfo de Guinea y a través de Mali o Níger tratan de llegar hasta el norte de Marruecos o Argelia. La tercera o mediterránea oriental tendría como centro neurálgico a Níger desde donde saldrían las rutas migratorias a Libia, para desde Trípoli o Misrata embarcar hacia Italia. Según datos de la agencia de las Naciones Unidas para la coordinación de asuntos humanitarios, cerca de 80.000 personas de Benín, Togo, Ghana, Costa de Marfil, Nigeria, Camerún y Níger cruzan el desierto del Sáhara a través de Níger cada año (NOVALES 2013, 2).

En relación a la ruta atlántica, los inmigrantes de países como Senegal, Gambia, Mali, Liberia, Guinea Bissau y otros países de la región occidental africana llegan a las ciudades mauritanas de Nouadibou y Nouackhott para intentar salir desde este país por vía marítima, o continuar hasta el norte a través del cruce de la frontera terrestre mauritano-marroquí, el denominado punto kilométrico PK-55. Una vez en Marruecos realizan el trayecto Casablanca-Rabat-Tánger para intentar salir hacia el sur de España.

Las rutas tradicionales que atraviesan el territorio nacional de Mali, suelen seguir unos itinerarios muy consolidados con los años. En primer lugar, la ruta utilizada por los naturales de Mali que atraviesa la frontera de Senegal y/o Mauritania para finalmente llegar a los puntos de salida por vía marítima en cualquiera de estos dos países por localidades como Saint Louis en Senegal; Nouakchott, Nouadibou o La Güera en Mauritania, y Tarfaya, El Aaiún o el Cabo Bojador en Marruecos. En segundo lugar, la ruta de los inmigrantes en tránsito por Mali que, agrupados en localidades cercanas a la zona del Sahel como Gao, Kidal y Tombuctú, atraviesan el desierto del Sahara, para seguir dirección hacia Túnez, Argelia y Libia, desde donde salen hacia España o Italia enlazando con las rutas marítimas mediterráneas. En tercer lugar, los que saliendo en tren desde Bamako llegan hasta la localidad mauritana de Kaédi, y continúan hacia Rosso, Nouakchott y Zouerat, para después dirigirse por el Sahara occidental hasta Marruecos. En cuarto lugar, las salidas de inmigrantes desde Accra (Ghana) en dirección a Costa de Marfil y desde su capital siguen la ruta hasta Bamako (Mali), ruta que continúan hasta los puntos de salida en Mbour y Rufisque en Senegal. Por último, las rutas que salen desde Gao y Kidal hacia Tamanrasset (Argelia), desde donde continúan atravesando Argelia hasta el norte de Marruecos, para pasar la frontera hacia España. De todas las rutas descritas con origen o tránsito en Mali,

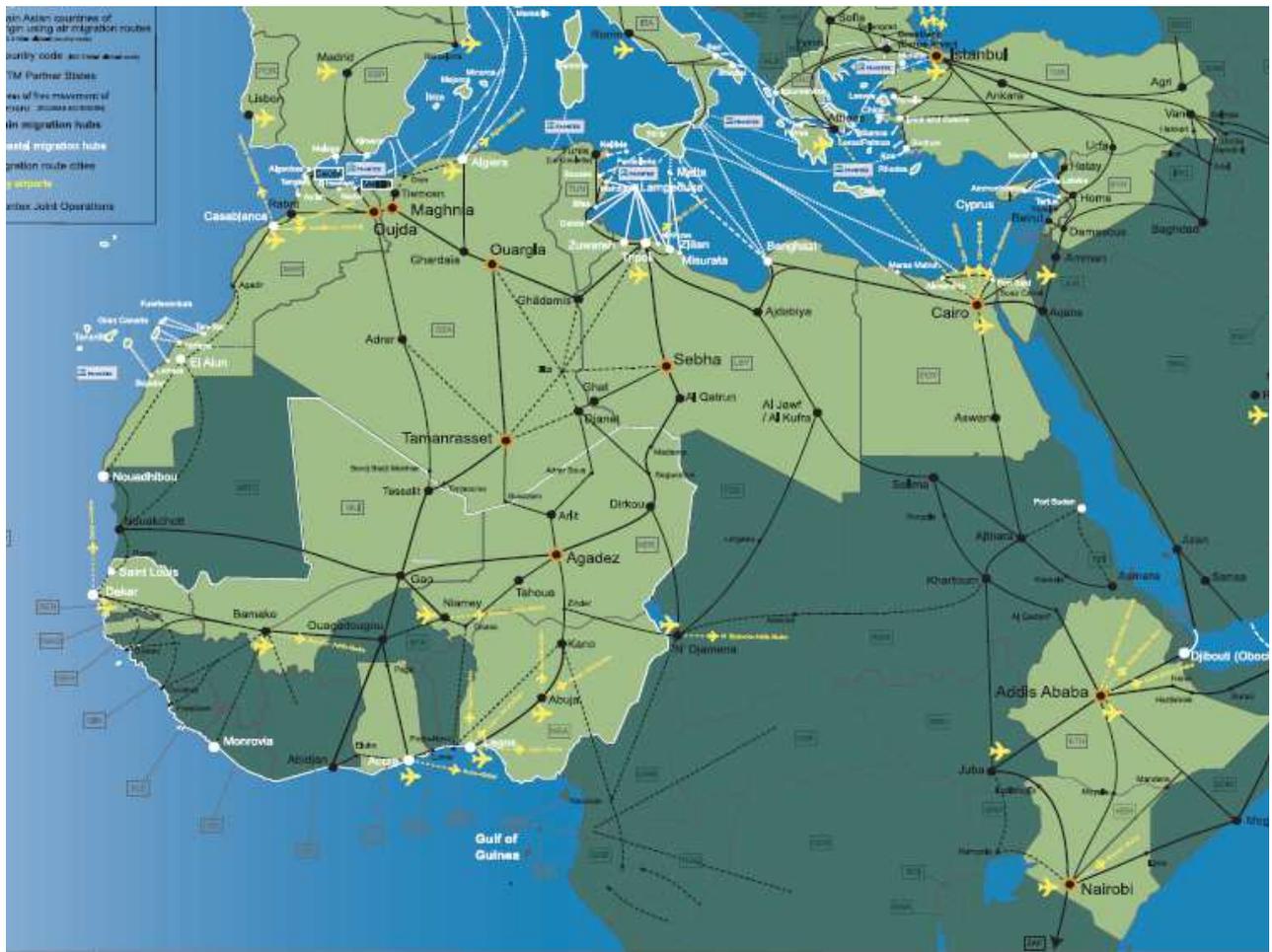
siete de cada diez inmigrantes procedentes del Golfo de Guinea elige las que se dirigen a Argelia en lugar de a Senegal o Mauritania.

La ruta más importante desde Níger es la que se dirige hacia el Norte pasando por Agadez. Esta localidad se ha convertido en un punto de importancia estratégica en las rutas migratorias terrestres intra africanas en las que confluyen inmigrantes procedentes del Oeste de África, Chad, República Centroafricana, y otros países del África central e incluso de Asia. Los inmigrantes llegan a Agadez por sus propios medios sin utilizar el apoyo de ninguna red de inmigración ilegal. La ruta que les traslada desde Agadez hasta el norte de Marruecos para entrar ilegalmente en España pasa por Tamanrasset, otro punto clave en las rutas migratorias, y la localidad de Oujda desde donde eligen continuar hacia Rabat o hacia Tetuán para llegar a Ceuta, o bien desde Oujda hacia Nador si pretenden llegar a Melilla.

En el caso de las rutas marítimas del Mediterráneo central hacia Italia, las rutas terrestres desde Agadez en Níger continúan hacia las costas de Libia y Túnez. Libia ha sido un destino para inmigrantes subsaharianos desde finales de los años setenta. Ni los cerca de 2000 kilómetros de costa mediterránea ni las fronteras con Libia de países como Chad, Níger y Sudán están suficientemente controladas permitiendo los movimientos de inmigrantes ilegales hasta Trípoli, Zliten o Al Zuwara, puertos de salida a Sicilia (Monzini 2004: 60). Las rutas terrestres desde África occidental hasta Libia son complejas y muy largas, lo que obliga a los inmigrantes a realizar varias etapas en ciudades como Tamanrasset, Agadez o Dirkou en las que trabajan durante meses para pagar a los facilitadores que les permitirán llegar normalmente en camiones o autobuses que atraviesan el desierto a los puntos de salida. La ciudad de Agadez se ha convertido en el punto fundamental de paso de las rutas procedentes del Congo, Camerún y África occidental. En estas ciudades de paso obligado ha florecido intensamente por otra parte el negocio de la prostitución. En algunos casos mujeres inmigrantes ganan dinero ejerciéndola para poder pagar los viajes e incluso en otros son violadas por lo que muchas de ellas llegan a sus destinos embarazadas o con niños pequeños.

En 2014 y 2015 se ha detectado un incremento notable en la presencia de nacionales de Gambia, Guinea, Costa de Marfil, Burkina Faso y Senegal en las rutas del Mediterráneo Central con salida desde Libia hacia Italia. Esto es consecuencia de la apertura de nuevas rutas terrestres desde África Occidental a Libia. Estas rutas comenzarían en ciudades de estos países y a través de Níger y de la ciudad emblemática de Agadez optar bien por la ruta de Arlit bien por la ruta de Dirkou ambas hasta Sabha para finalizar en Trípoli¹⁰².

¹⁰² Entrevista con el Capitán de la Guardia Civil D. Manuel Fresneda Ortiz, Oficial de Enlace del CCRC con Libia. (23.10.2015)



Mapa n°1. Rutas africanas de inmigración ilegal 2012. Fuente: ICMPD International Center for Migration Policy.

4.2.3. El negocio de la inmigración ilegal: modus operandi de las redes organizadoras

4.2.3.1. El perfil del inmigrante ilegal en las rutas atlánticas

Por lo que respecta a las características de la inmigración irregular vía marítima a las Islas Canarias, puede decirse en primer lugar que se trata de una inmigración heterogénea en cuanto a las nacionalidades de procedencia, en su mayoría norteafricana y del área subsahariana, entre las que también se ha detectado desde 2007 la presencia de nacionales de países de Asia central que tratan de alcanzar países europeos mediante los denominados “barcos negreros”. Por lo que respecta a los inmigrantes marroquíes que llegan hay que decir que tratan por todos los medios de que su llegada sea inadvertida, eludiendo los controles policiales para no ser interceptados y sometidos a procedimientos de repatriación en virtud de los acuerdos firmados con Marruecos.

La excepción la encontramos en los menores marroquíes no acompañados, a quienes no es posible aplicar lo dispuesto en dichos acuerdos ya que según las leyes españolas prevalece el derecho del menor frente a la aplicación de las disposiciones administrativas por entrada irregular. Sin embargo, por lo que respecta a la población africana de origen subsahariano, durante sus entradas irregulares buscan ser detectados, interceptados y asistidos en la mar. Su opción para no ser repatriados consiste en hacer el viaje sin documentación alguna que les identifique y declarar ser originarios o haber salido de un país con el que España no tiene acuerdos de repatriación. En este caso los menores no acompañados vuelven a ser una excepción como en el caso marroquí.

En cuanto al sexo de los inmigrantes, se trata de un tipo de población inmigrante mayoritariamente masculina aunque también hay presencia de mujeres en un aproximadamente 5% del total anual. Como ya se ha comentado, destaca sin embargo la presencia de menores no acompañados entre aproximadamente un 5 % y un 8% del total anual, cifra que ha ido creciendo en el periodo de estudio sobre todo en el caso de los inmigrantes marroquíes, poniendo de manifiesto el problema del estatus privilegiado de los menores en la legislación española sobre inmigración. El perfil de los inmigrantes irregulares que han hecho estas travesías en cayuco senegalés desde África hacia Canarias en el periodo de estudio es el de un varón de entre 20 y 30 años, soltero, de etnia Woolf y de religión mouride (Diario La provincia 2007)¹⁰³ en el caso de los senegaleses. Además, la procedencia de la mayoría de los inmigrantes es rural y su proyecto migratorio tiene naturaleza permanente bien en España bien en otro país de la UE.

4.2.3.2. Los medios empleados en las rutas atlánticas y mediterráneas hacia España

No cabe duda de que la imaginación y la necesidad del inmigrante han incrementado la casuística sobre los distintos procedimientos utilizados para materializar el cruce ilegal de fronteras. En este sentido, y además de la tradicional figura del polizón, en la frontera marítima del Estrecho nos encontramos con medios utilizados para vulnerar los pasos fronterizos como el del uso de dobles fondos en vehículos, generalmente camiones embarcados en el ferry de Ceuta a Algeciras; la entrada con documentación falsa o falsificada, o mediante suplantación de la identidad; la entrada denominada “kamikaze” con motocicletas y turismos, tratando de saltarse los sistemas de seguridad en el punto fronterizo habilitado embistiéndolos, e incluso numerosos casos de entrada ilegal, principalmente a Ceuta por El Tarajal y Benzú, nadando en grupos sincronizados que tratan de bordear los espigones finales del sistema de vallado perimetral o en flotador.

¹⁰³ Publicado en el Diario la Provincia de Las Palmas de Gran Canaria, el martes 8 de mayo de 2007 en su página 24.

Sin embargo, en este trabajo solo se han tenido en cuenta los flujos migratorios marítimos que utilizan los procedimientos más importantes en este tipo de migraciones como es la navegación en embarcaciones u otros artefactos flotantes con medios autónomos de propulsión o no como las pateras, cayucos, buques mercantes, yates, etc. Incluso se han incluido en el estudio otros medios de navegación elementales y más peligrosos como las embarcaciones hinchables de juguete o “toys” por el impacto que han tenido en las rutas migratorias en donde se han utilizado.

Las pateras y los cayucos son embarcaciones concebidas para la pesca artesanal en sus países de origen. En algunos casos se aprovechan las embarcaciones existentes dedicadas a la pesca que son compradas de segunda mano pero en otros se adquieren nuevas para dedicarlas en exclusiva a este tipo de actividad. En primer lugar, se encuentran las pateras marroquíes utilizadas en el Mediterráneo. Se trata de embarcaciones pequeñas de madera de 9 metros de eslora con una capacidad de transporte máxima de hasta 36 personas. Las pateras utilizadas desde puntos del Sahara occidental son de mayor tamaño que las anteriores con capacidad hasta 50 personas, y las patera argelinas son de madera y reforzadas con fibra; tienen de 6 a 7 metros de eslora, son más bajas que las marroquíes y con capacidad para 20 a 25 personas.

En segundo lugar, “las piraguas o cayucos” mauritanos y senegaleses. Los mauritanos son más pequeños que los segundos con unos 20 metros de eslora y una capacidad de transporte de hasta 85 personas. Están fabricados en madera, de color blanco, marrón, azul o verde y recubiertos de fibra para hacerlos más marineros. Los segundos son más grandes, pueden medir hasta 30 metros de eslora y 6 de manga, pudiendo transportar más de 180 personas en condiciones inhumanas y con gran peligro para la vida¹⁰⁴. Al igual que los empleados desde Mauritania, estos cayucos son de madera pero están muy decorados en colores vivos con banderas senegalesas y diferentes dibujos o frases en árabe. Parecidos a los cayucos senegaleses son los procedentes de Gambia y Guinea Conakry. Tanto las pateras como los cayucos suelen llevar dos motores, siendo uno de reserva. Habitualmente son de 40/60 CV cada uno en el caso de los cayucos y de 15 CV en el de las pateras. También se encuentran en las embarcaciones garrafas con combustible suficiente (hasta 600 litros) para realizar travesías que pueden llegar a durar 15 días.

Las embarcaciones semirrígidas tipo zodiac cuentan normalmente con un motor fueraborda de 15 a 60 cv. Se utilizan en puntos de salida desde Argelia y Marruecos, y en menor medida del Sahara con capacidad para 10-60 inmigrantes. Los pequeños barcos pesqueros se

¹⁰⁴ Cayuco interceptado por la Guardia Civil en aguas de Senegal el 25 de agosto de 2006 con 189 personas a bordo.

utilizan en todos los escenarios marítimos españoles. Son embarcaciones de pesca de mayor tamaño que las pateras utilizadas desde el norte de Argelia y Marruecos.

Durante parte del año 2006 y todo el 2007, los medios de comunicación publicaron abundantes noticias sobre la existencia de los denominados “buques nodriza” en el Atlántico. Estos buques mercantes se dedicarían en teoría a transportar cayucos e inmigrantes en situación irregular en su interior o remolcándolos en formación de hilera, facilitando de esta manera la mayor parte de su travesía a Canarias. Una vez cerca de las costas españolas, desembarcarían los inmigrantes y arriarían los cayucos con los que navegarían hasta algún punto de las costas. A este respecto hay que decir, que hasta hoy no se tiene constancia de que este tipo de embarcaciones opere en las rutas con destino a España. Una variante de este procedimiento, que sí se detectó en 2007 en las rutas atlánticas, es el empleo directo de los buques mercantes para transportar masivamente inmigrantes, los denominados “buques negreros”, esperando en destino otros procedimientos de desembarco.

En agosto de 2012, se comenzaron a utilizar en el Estrecho pequeñas embarcaciones hinchables de juguete denominadas “toy”, utilizándose posteriormente también para bordear la frontera hispano-marroquí en Melilla o Ceuta. En el Estrecho de Gibraltar comenzó el incremento notable en el uso de este procedimiento a finales de septiembre de 2012, llegándose a interceptar 668 toys en 2013. Sin embargo, si el mes de agosto de 2013 marcó un récord en las interceptaciones de estas embarcaciones, el 2014 fue el año en el que este fenómeno tuvo su mayor punto de inflexión. Solo en el mes de agosto de 2014 se interceptaron 209 embarcaciones tipo “toy” de las 484 que lo fueron en todo el año. Es uno de los métodos más peligrosos que existen pues no están pensadas para trayectos largos ni para uso en zonas de corrientes y vientos cambiantes que obligan a navegar corrigiendo permanentemente el rumbo de la embarcación. Este procedimiento comenzó a utilizarse en las rutas hacia las costas de Tarifa (Cádiz), y parte de su éxito entre los inmigrantes residió en que les permite no tener que solicitar los servicios de las mafias organizadoras de las travesías resultando ser además un método mucho más económico y generar inmediatamente una operación SAR en área de responsabilidad española. El incremento en el número de inmigrantes que optaron por esta modalidad en el verano de 2012 tuvo como uno de sus efectos económicos más inmediatos la elevación de los precios de estas embarcaciones en los bazares del norte de Marruecos hasta los 400 euros. Aunque estas embarcaciones están pensadas para transportar a tres personas son utilizadas hasta por 10 inmigrantes.

Otro método habitual desde el verano de 2012 en las rutas del Estrecho es el transporte de los inmigrantes en motos de agua mediante el método denominado “drop&go” que consiste en el traslado del inmigrantes desde las costas marroquíes a las españolas en recorridos de 8 millas, soltándolos y regresando al punto de origen de manera similar a los procedimientos utilizados por las redes criminales dedicadas al narcotráfico. Este método es más caro para los inmigrantes aunque garantiza un traslado más rápido y con mayores posibilidades de éxito.

4.2.3.3. El negocio de la inmigración ilegal por mar en las rutas atlánticas

La característica más importante del fenómeno migratorio ilegal vía marítima desde África, en el contexto de la seguridad y la defensa, es quizá la de que en torno a él han surgido grupos que han convertido la migración ilegal en un negocio que genera grandes beneficios económicos para todos quienes participan en él de alguna manera.

A la hora de valorar el fenómeno de la inmigración ilegal por vía marítima desde África hacia España como una manifestación del crimen organizado internacional es imprescindible analizar los componentes fundamentales de su organización mediante la descripción de las actividades preparatorias necesarias para este tipo de travesías de más de 1000 millas náuticas en algunos casos. De entrada, merece especial atención el estudio de los grupos que organizan las travesías y que, según sentencia del Tribunal Supremo número 582/2007, pueden considerarse pertenecientes a grupos de criminalidad organizada. A modo de ejemplo, se han tomado como caso práctico las rutas atlánticas utilizadas durante la denominada crisis de los cayucos en 2006.

Las acciones necesarias para que una travesía marítima tenga lugar son las siguientes: captación de los emigrantes irregulares; transporte por carretera en taxi, autobús o camión hasta el país costero desde donde se va a producir la salida; ocultación y alojamiento en alguna localidad o enclave próximo al punto de embarque, y su posterior transporte hasta estos últimos puntos para la salida en embarcaciones tipo cayuco, patera u otros medios de navegación.

Las acciones preparatorias de estos viajes deben incluir también la adquisición de mercancías que cubran tanto las necesidades básicas de alimentación y suministro de agua, como otras que permitan la navegación: un sistema portátil de navegación (GPS-Global Positioning System), ropa de agua y de abrigo y lonas para ocultarse y protegerse durante la misma. Otro aspecto fundamental en la organización de estos viajes consiste en la localización de patrones de embarcación responsables de la navegación realizada por turnos. En el caso de los cayucos son necesarios entre tres y cinco patrones, y normalmente en el de las pateras, con dos es suficiente

para cubrir unas veinte horas de navegación desde Tarfalla (Marruecos) hasta Pozo Negro (Fuerteventura). La obtención de los puntos de ayuda a la navegación en función del lugar de arribada elegido, completaría la organización logística necesaria para emprender el viaje.

Por otro lado, la organización puede incluir en su planeamiento actividades como la adquisición de los contactos necesarios con funcionarios en origen, que convenientemente sobornados, facilitan la salida de la embarcación o impiden su interceptación. El apoyo de las organizaciones continúa en muchos de los casos cuando ya han llegado a las Islas Canarias. Éste puede ser de carácter logístico pero también ir más allá como lo demuestran las detenciones de intérpretes senegaleses contratados por el Cuerpo Nacional de Policía para labores de identificación en agosto de 2007. En este caso estos intérpretes se dedicaban a falsear la nacionalidad de los inmigrantes durante los interrogatorios policiales para impedir su repatriación.

Sobre la preparación para acometer estos viajes hay que decir que es devastador el efecto de algunas páginas en internet en las que encuentran gran cantidad de detalles y asesoramiento. Si uno teclea por ejemplo la dirección electrónica http://www.planete-senegal.com/senegal/venir_en_france.php ([Consulta 01 septiembre 2015]), se encontrará desde una abrumadora cantidad de datos necesarios para poder hacer la travesía hasta las Islas Canarias en cayuco, hasta la descripción detallada de consejos para conseguir la nacionalidad francesa o la residencia en Francia mediante por ejemplo la concertación de matrimonios de conveniencia, las solicitudes de asilo como homosexual o tras el reconocimiento de la paternidad de un niño.

Entre otros datos se encuentran los precios que cuestan las embarcaciones y los motores de primera mano o en el mercado negro, los lugares de embarque activados, los costes de los viajes incluidos los sobornos a funcionarios, instrucciones a seguir si son interceptados y al llegar a su destino, la posibilidad de concertar matrimonios de conveniencia y un largo etc.

Analizadas las acciones necesarias para poner en marcha todo este proceso, se puede afirmar, que es necesaria la existencia de una mínima organización, preparación y coordinación que permita la ejecución de estas travesías. Ahora bien, esto no significa necesariamente que la cadena de acciones necesarias para favorecer, facilitar o promover este tipo de inmigración ilegal en origen sea ejecutada en todos los casos por redes permanentes y dotadas de una estructura y organización sofisticada como las conocidas en otros ámbitos de la delincuencia organizada como el narcotráfico o el terrorismo.

Teniendo en cuenta el periodo de estudio analizado, parece tratarse de organizaciones desestructuradas que responden a un modelo mixto en el que participan redes mafiosas locales y comerciantes oportunistas. Sus procedimientos, que al principio requerían una mínima organización consistente en poner en contacto a los propietarios de cayucos con los organizadores de los viajes, se han ido perfeccionando para adaptarse a la situación existente tras la continua presión policial marítima y costera en tierras africanas. Indudablemente, a diferencia de la organización de viajes en patera o cayuco, la de los viajes clandestinos en barcos pesqueros o mercantes dedicados a la inmigración ilegal masiva son los que exigen una mayor preparación. Por lo tanto, se considera que la utilización de este tipo de “buques negreros” por parte de las redes que trafican con seres humanos exigiría la existencia de una red criminal más sofisticada que en el caso de las pateras y los cayucos, lo que no parece ser el caso del escenario Atlántico salvo casos excepcionales en 2007.

En este ejemplo práctico sobre la organización de una travesía en cayuco desde Mauritania a las Islas Canarias, teniendo en cuenta las estimaciones sobre los costes necesarios, proporcionadas por los oficiales de enlace de la Guardia Civil en Mauritania, Senegal y Cabo Verde en 2006, se puede establecer una primera aproximación al volumen económico que suponen estos tráficos ilegales¹⁰⁵ (VÉLEZ 2007, 23-27):

- El precio del cayuco en la reventa oscila entre los 6.000 y los 12.000 euros dependiendo de su tamaño
- El precio de los motores para las embarcaciones en la reventa se cifra en torno a los 1.800 euros
- El combustible necesario para la travesía desde las costas de Mauritania tiene un precio de unos 1.000 euros contando con un consumo total de unos 1.800 litros de combustible
- El sueldo de cada uno de los tres patrones que embarcan en el cayuco asciende a una cantidad que oscila entre 300 y 500 euros, aunque a veces estas labores se hagan a cambio de no pagar por el viaje
- El precio de las salidas oscila entre los 600 euros sin estar asegurada y sin proporcionar al inmigrante apoyo logístico alguno y los 900 euros para salidas garantizadas en los

¹⁰⁵ Evidentemente los precios de las travesías dependen de muchos factores como entre otros el tipo de embarcación, los servicios prestados por la organización en origen y llegada, o el tipo de ruta. A modo de ejemplo, cruzar el Estrecho en una embarcación tipo toy costaría en 2015 en torno a los 100 € o 140 € por ocupante. Las embarcaciones con salida desde Nador tienen unos precios que oscilan entre 400 € y 1.500 € por ocupante si es de nacionalidad marroquí y de entre 4000 y 5000 euros si es un subsahariano.

que se incluye el apoyo logístico completo, y vestuario adecuado para el trayecto. En los casos de los viajes en patera desde el Sahara occidental, el coste oscila entre los 800 y los 1.000 euros para inmigrantes de origen subsahariano y asiático y entre 400 y 600 euros para los marroquíes. Si la salida es en barco pesquero el precio de la salida asciende a los 1.800 euros.

- Aparte de estas cantidades, los organizadores están pagando una cantidad que oscila entre 9.000 y 11.000 euros a quienes pueden garantizar la salida de embarcaciones en los diferentes países

Teniendo en cuenta lo expuesto, el beneficio económico para un grupo organizador de un viaje en cayuco de unos 25 m de eslora, equipado con dos motores, en el que se embarcan 150 personas con salida garantizada desde las costas de Mauritania hasta la Isla de Gran Canaria sería de unos 106.900 euros, que se puede desglosar en 28.100 euros de gastos de salida para la organización y 135.000 euros de ingresos en concepto de pago de los pasajes.

Según estos sencillos cálculos, en el año 2006 se habrían generado aproximadamente unos 75 millones de euros sólo en las rutas del Atlántico sur como beneficios por la organización de viajes en “pateras” y “cayucos”. A todas luces unos beneficios de explotación desproporcionados en comparación con los mínimos riesgos asumidos por los organizadores.

Por lo tanto, puede afirmarse que en torno a un fenómeno tan lucrativo como el que es objeto de estudio se han generado intereses económicos muy poderosos que directa o indirectamente favorecen y de alguna manera estimulan su existencia y dificultan su erradicación. Por otro lado, como consecuencia de la formación de bolsas de candidatos a la inmigración en ciudades de tránsito esta actividad criminal genera en su entorno otras actividades ilegales como la prostitución, la trata de mujeres y el tráfico de drogas, así como incremento del paro o graves problemas de orden público.

4.3. LAS PRINCIPALES RUTAS MIGRATORIAS ILEGALES POR MAR HACIA ITALIA

4.3.1. Antecedentes de las rutas migratorias marítimas hacia Italia

La principal ruta marítima con destino Italia es la denominada “ruta marítima del Mediterráneo Central”. En esta ruta, además de las rutas del Canal de Sicilia con llegadas a las Islas de Malta, Lampedusa y Sicilia, también están incluidas las rutas por el mar Egeo hacia a la región de Calabria en Italia procedentes de Turquía y Egipto, e incluso los movimientos

marítimos secundarios internos entre Grecia y la región de Apulia en Italia. Según datos de las Naciones Unidas, en los primeros ocho meses de 2015 han llegado a la UE 264.500 inmigrantes ilegales vía las rutas del Mediterráneo: 104.000 desembarcaron en Italia, y otros 160.000 en Grecia (Bernabé 2015).

Hasta los años 90, el mayor número de desembarcos se producía en la región de Apulia, procedentes de los Balcanes, siendo las rutas más importantes las que se situaban en el litoral oriental italiano desde Venecia a lo largo del mar Adriático (MONZINI 2004:43). Poco a poco estas rutas fueron desplazándose al sur y posteriormente el Oeste, cambiando el lugar de las arribadas desde la región de Apulia a las de Calabria y Sicilia.

Monzini identifica, además de esta ruta del Adriático, otras seis rutas principales con llegada a Italia desde 1990 hasta 2004. En primer lugar, las rutas más cortas de los 90 al 2000 desde Valona (Albania), atravesando el Canal de Otranto y con llegadas a Brindisi y Otranto para ciudadanos albaneses, kosovares, serbios, chinos, indios, ucranianos, rumanos, búlgaros y bielorrusos y bosniacos. Se empleaban potentes embarcaciones a motor y eran gestionadas por mafias albanesas en conexión directa con grupos del crimen organizado. En segundo lugar, las rutas más largas procedentes de Turquía, Egipto, Líbano y Siria a través del Mar Egeo, y en tercer lugar las rutas existentes a través del Canal de Suez procedentes del subcontinente indio (Sri Lanka principalmente). La cuarta ruta destacada, frecuentada por buques mercantes, procedía del norte de África e incluso de países del África occidental como Guinea a través del Estrecho de Gibraltar; la quinta, desde Malta, y la sexta, de duración media desde Libia y Túnez por el Canal de Sicilia hasta las islas de Pantelaria y Lampedusa y las Islas Egadas (MONZINI, 2004:45).

En 2008, afirma Monzini, todas estas rutas, las más cortas y las más largas, menos las rutas medias (con duración de unas 10 horas de navegación), es decir, la ruta turca hacia Calabria, frecuentada por buques nodriza o barcazas, y la ruta desde Libia y Túnez a Sicilia, Lampedusa y Pantelaria, mediante el empleo de embarcaciones neumáticas o de madera habían sido cerradas por motivos técnicos y estratégicos tales como el aumento del control marítimo en puntos neurálgicos de las rutas. A estas dos rutas todavía activas añadía una tercera abierta para inmigrantes argelinos hasta la Isla de Cerdeña (MONZINI, 2008:13). Esta ruta de unas 125 millas náuticas, muy activa en los años 2005 a 2007 hasta la entrada en vigor del acuerdo de repatriaciones de inmigrantes argelinos firmado en 2006 entre Italia y Argelia, tenía su origen en

la localidad de Annaba y era utilizada por ciudadanos argelinos que tenían la intención de entrar en territorio francés por la isla de Córcega.

4.3.2. Las rutas marítimas ilegales por el Canal de Sicilia

4.3.2.1. Arquitectura de las rutas

Las rutas del norte de África, desde Túnez y Libia hacia Italia y Malta por el Canal de Sicilia, han sido precisamente las principales rutas migratorias de entrada ilegal en la UE en los años 2011, 2013 y 2014. Concretamente en 2014 las interceptaciones en estas rutas supusieron el 60% del total de detenciones en las fronteras de la UE, en su mayoría ciudadanos sirios y eritreos (FRONTEX 2014, 18). En parte es debido a que desde 2013, cada vez son más los refugiados, que afectados por cualquiera de los muchos conflictos africanos aún abiertos o asiáticos por resolver¹⁰⁶, son captados por las redes de traficantes en ciudades como Agadez, Tamanrasset o Jartum, y llegan a la costa de Libia para embarcarse destino a Italia. El destino frecuente de estas rutas marítimas son las regiones de Sicilia, Calabria y Apulia, regiones que por otra parte destacan por la presencia en ellas de numerosas organizaciones de tipo mafioso, aunque en estas rutas no se ha detectado ni el empleo de buques nodriza ni la implicación de la mafia siciliana en la organización de los viajes (MONZINI 2004, 43, 62). Las rutas desde Túnez a Lampedusa fueron decisivas para la inmigración de carácter estacional en la segunda mitad de los años noventa permitiendo que muchos inmigrantes se incorporaran como mano de obra para la agricultura y la pesca en Sicilia, desplazándose ilegalmente desde países del Magreb. Esta ruta quedó prácticamente desactivada tras el acuerdo de readmisión entre los Gobiernos de Túnez e Italia en 1998, y las políticas emprendidas por Túnez de lucha contra el tráfico de inmigrantes en 2003 y de represión de los traficantes en 2004 (MONZINI 2008:58). Fue en 2002 y de nuevo en 2011, con motivo de la denominada “primavera árabe”, cuando esta ruta volvió a activarse masivamente con la incorporación de las salidas desde Libia¹⁰⁷, principalmente desde el área de Al Zwarha hasta la Isla de Lampedusa (unas 80 millas náuticas en 10-12 horas y hasta dos días de navegación dependiendo de la embarcación utilizada).

¹⁰⁶ La guerra civil en Somalia desde hace unos 26 años; los refugiados producidos como consecuencia del último Gobierno en Eritrea; los conflictos étnicos en Sudán del Sur; Nigeria y el terrorismo del grupo Boko Haram; las matanzas religiosas en Centroáfrica, y la irresuelta situación en Irak o Afganistán.

¹⁰⁷ Tras la caída del régimen de Gadafi, Libia es un estado fallido que dispone de un Gobierno rebelde en Trípoli y otro internacionalmente reconocido en Tobruk que luchan por el control de los recursos naturales. En los enfrentamientos participan desde miembros del antiguo régimen gadafista, islamistas, líderes tribales hasta los denominados señores de la guerra. Este desgobierno, vacío legal e inseguridad generalizada en el país ha sido aprovechado por las mafias dedicadas al transporte por mar de inmigrantes ilegales para activar de nuevo las rutas del Canal de Sicilia.

Los medios utilizados en estas rutas son pesqueros de hasta 15 metros de eslora, embarcaciones neumáticas o de madera de 5/6 metros, de fibra de vidrio, y los más frecuente las denominadas “carrette del mare” o barcas grandes. En Libia la mayoría de las embarcaciones son propiedad del Estado por lo que ante la dificultad para conseguirlas los organizadores han optado bien por comprarlas de madera a tunecinos o egipcios, bien por comprar embarcaciones nuevas de muy baja calidad y “de un solo uso” con un motor de 40 cv, capaces de realizar la ruta del Canal de Sicilia hasta Sicilia en cuatro o cinco días (MONZINI 2008:31). La mayoría de las veces estas embarcaciones no llevan patrones o como en el caso de los “carrette del mare” lo hacen los propios inmigrantes a cambio del pasaje gratis. La capacidad de las mismas oscila entre los 59 inmigrantes para las embarcaciones pequeñas como las neumáticas y entre 100 y 300 para las más grandes lo que hace muy peligrosas estas travesías. Hasta el momento han perdido la vida en el Mediterráneo en 2015 fruto de naufragios unas 2.373 personas¹⁰⁸.

En 2015 se han producido sin embargo cambios significativos respecto a los medios empleados en las travesías¹⁰⁹. En cuanto al tipo de embarcación utilizado, 61 de las 72 embarcaciones detectadas en el periodo 1 de enero a 20 de septiembre de 2015, fueron botes inflables, lo que ha supuesto casi un incremento del 50% con respecto al mismo periodo del año anterior. Por el contrario, las embarcaciones de madera se han reducido en un 50%, pasando de 23 en el mismo periodo del año anterior a 11 en 2015.

El carácter de los flujos migratorios que utilizan estas rutas es mixto, es decir, inmigrantes económicos y otros solicitantes de asilo y protección internacional, y de marcado carácter étnico en donde es difícil encontrar grupos de inmigrantes en donde haya nacionalidades diferentes. Entre los países de origen de los inmigrantes se encuentran principalmente inmigrantes procedentes de Túnez, Nigeria, Somalia y Eritrea. En verano de 2015, también utilizaron estas rutas nacionales de países del África subsahariana, Pakistán, Siria, Marruecos y Bangladesh¹¹⁰.

Sin embargo, la dinámica en las rutas que tienen su destino en las costas orientales y surorientales de Sicilia, es diferente respecto a aquellas que tienen su destino en Lampedusa. La principal diferencia podemos encontrarla en el objetivo de las organizaciones y de los propios inmigrantes que tratan de llegar de manera inadvertida a Italia. Asimismo, en estas rutas se ha

¹⁰⁸ Alberto rojas. Refugiados: porqué llegan ahora más que nunca.

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/27/55df62e1268e3e251e8b45a4.html> 27.08.2015

¹⁰⁹ Entrevista con el Tcol de la Guardia Civil D. Fernando Domínguez, Agregado de Interior en Italia

¹¹⁰ Al menos 30 inmigrantes mueren al naufragar el barco en que viajaban frente a la costa de Libia. 27.08.2015.
<http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/27/55df53da268e3e311e8b459a.html>

detectado el empleo de buques mercantes o pesqueros nodriza con embarcaciones neumáticas o de madera a bordo (MONZINI 2008, 28). Respecto al perfil de los inmigrantes en estas rutas en 2008, se trataba en su mayoría de hombres de entre 17 y 30 años y nacionalidad egipcia procedente de zonas rurales que saliendo por As Sallum trata de llegar a Trípoli, Bengasi, Misurata, Zliten o Sabratah. Esta ruta ha sido también utilizada por inmigrantes masculinos instruidos, de clase media y nacionalidad eritrea, etíope y sudanesa, que saliendo de Jartum y después de atravesar el desierto, entran en Libia por Kufra con la intención de llegar a Trípoli o Misrata (MONZINI 2008, 29).

4.3.2.2. *El negocio de la inmigración ilegal por mar en las rutas del Canal de Sicilia*

Las organizaciones libias dedicadas al negocio del transporte ilegal de inmigrantes no presentan las características de otras como las albanesas surgidas de la presión migratoria local en los años 90', sino que se trata de grupos estables y muy especializados que vieron en los tráfico ilícitos de inmigrantes por el Mediterráneo un negocio muy rentable, tras el cierre parcial de la ruta tunecina a partir de 1998 y la del Canal de Suez (MONZINI 2008,15).

En un principio, la organización de estos viajes corrió a cargo de grupos mixtos formados por tunecinos, que deseaban seguir manteniendo su actividad en el negocio de las travesías ilegales, y libios, quienes iban consiguiendo con el tiempo cada vez más autonomía para convertirse finalmente en auténticos proveedores de servicios para las redes de traficantes en origen y tránsito en las rutas migratorias terrestres hasta Trípoli.

Los puntos de embarque se situaban en zonas fronterizas entre ambos países como la isla de Farwa, Hakl Shair, Aliahfal, y Al Mankoub, donde podían actuar de manera coordinada con sus colegas tunecinos. Tras el cierre de la ruta por el Canal de Suez, los traficantes libios establecieron contactos con las redes en Sudán y Egipto para organizar los flujos provenientes del Cuerno de África desde Trípoli e incluso con organizaciones turcas gestoras de los viajes de inmigrantes kurdos, paquistaníes y libaneses (MONZINI 2008,16). Para los inmigrantes etíopes y eritreos las rutas pasan por Sudán, entran en Egipto por Al Awaynat, y de ahí entran en Libia por Khufra, en donde mediadores libios y sudaneses les conducen a Trípoli, en donde deben entrar en contacto con un facilitador o *wasit* que les consigan el pasaje en barco.

Cada mediador, normalmente de la misma etnia que el inmigrante, tiene una franja de negocio muy definida y a lo largo de las largas y peligrosas rutas terrestres por el desierto en camión son muchos de ellos con los que hay que entrar en contacto pues todos hacen negocio

con la inmigración ilegal, proliferando su presencia desde Marruecos a Egipto. Actualmente los puntos embarque y contacto con las redes de traficantes se sitúan en Trípoli, Al Zwarha, Sabratah Misurata, Zliten, Bengasi, y Tajura. Los patrones de embarcaciones son argelinos, tunecinos y egipcios. En este contexto, Monzini sistematiza para estas rutas las numerosas personas que integran cualquier red pequeña o grande involucrada en los tráficos de personas. Sus componentes mantienen entre sí relaciones de amistad o vínculos familiares mediante una organización de tipo clan o grupo mafioso. Estos pueden ser desde comerciantes y ex miembros de la policía y los servicios de inteligencia, hasta ex presos por tráfico de drogas o terrorismo. Se trata entonces de intermediarios locales, que mantienen el contacto con los inmigrantes de su misma etnia; intermediarios que facilitan la acogida antes de embarcar; responsables de las embarcaciones; responsables de la logística y del procedimiento de embarque; conductores de los camiones, así como dotaciones de barco y patrones, y captadores de inmigrantes (MONZINI 2008,18).

De igual manera a como ha quedado expuesto para el caso de España, las rutas hacia Italia suponen un negocio multimillonario para los grupos organizados que las gestionan. A modo de referencia, y sin entrar en cálculos más exhaustivos, existen diferentes precios según la nacionalidad del inmigrante, la ruta o el medio elegido desde 1.500 euros por el pasaje en una barcaza desde Libia (MONZINI 2008); de 4.500 a 6.000 euros en un buque mercante desde Turquía¹¹¹; 5000 dólares si la ruta comienza desde Afganistán (MONZINI 2004, 64); o 4.000 euros desde Marruecos si se incluye el vuelo desde Casablanca a Trípoli (MONZINI 2008).

4.3.3. Las rutas marítimas ilegales hacia Italia desde Grecia, Turquía y Egipto

En 2007, y tras el cierre parcial de las rutas desde Libia a Sicilia y Lampedusa, motivado en parte por la firma el 10 de enero de 2007 del acuerdo entre el Gobierno de Egipto e Italia sobre readmisiones de ciudadanos egipcios llegados a las costas de Italia, y en parte por el establecimiento de los nuevos controles en la, hasta ese momento, descontrolada frontera terrestre entre Libia y Egipto, se abrió la ruta de los grandes barcos pesqueros usados como buques nodriza para inmigrantes egipcios que cubrían la ruta desde Alejandría de Egipto a Creta atravesando aguas territoriales de Malta, para alcanzar las costas de Sicilia y Calabria en entre 7 y 9 días. Se trataba de barcos pesqueros egipcios de propiedad privada y tripulaciones muy profesionales, ya que, a diferencia del pueblo libio, el egipcio tiene una gran tradición pesquera (MONZINI 2008, 33).

¹¹¹ Consultar información disponible en <http://FRONTEX.europa.eu/trends-and-routes/apulia-and-calabria-route/>

En estos casos, el embarque se hacía ya en alta mar para evitar el control de las autoridades. En octubre de 2007, esta ruta quedó cerrada como consecuencia del impacto mediático que tuvo la muerte de 21 egipcios tras el naufragio de dos embarcaciones neumáticas abandonadas a su suerte sin motor cerca de las costas italianas, lo que provocó la puesta en marcha de una política de apresamientos sistemáticos de barcos pesqueros egipcios dedicados a la inmigración ilegal y la contundente reacción del Gobierno egipcio que potenció las investigaciones sobre las redes organizadoras de los tráfico de inmigrantes, las elevadas condenas impuestas a los traficantes, el incremento de la actividad policial en los controles fronterizos, y las campañas de información pública sobre los riesgos que suponían estas travesías (MONZINI 2008,35).

Las rutas marítimas desde Egipto siguen activas a pesar de la reactivación de las rutas marítimas que tienen su inicio en las costas de Libia. Estas rutas son empleadas por nacionales de Siria, Afganistán, Paquistán y Bangladesh. En ellas se utilizan buques mercantes nodriza que transportan pequeñas embarcaciones de pesca para hacer el transbordo de los inmigrantes en alta mar. En general, sus rutas pasan por las islas griegas y Creta para dirigirse a Italia. En 2015 se han detectado barcos con salida desde Libia que embarcan a los inmigrantes posteriormente en barcos egipcios¹¹².

A partir de 2009 se abrieron dos rutas marítimas a Italia desde Turquía y Grecia muy utilizadas entonces por los nacionales de Afganistán (Direzione Nazionale Antimafia 2010), y gestionadas principalmente por mafias rusas y ucranianas (Direzione Nazionale Antimafia 2012). Ambas rutas diferían entre sí tanto en las localidades de salida y arribada de las embarcaciones, como en la duración de las travesías y los medios de transporte empleados en ellas. La primera ruta tiene su origen en Grecia (Lefkada, Corfú, Igoumenitsa) desde donde parten embarcaciones neumáticas con potentes motores que desarrollan velocidades de 60 a 70 nudos, capitaneadas por patrones de nacionalidad griega o albanesa, y cuya travesía dura como máximo cinco horas. La segunda de ellas tiene su origen en los puertos del sur de Turquía (Antalya, Izmir, Tekirdag) con salida de yates o barcos de vela (40 a 50 pies de eslora), que provistos de motores desarrollan una velocidad de unos 8 nudos y permiten hacer las travesías en entre 5 y 7 días, si bien este método de transporte, aunque más lento, ofrece otras ventajas para las mafias organizadoras respecto al empleo de embarcaciones neumáticas anteriormente descrito. Las embarcaciones a vela no son detectadas en los radares disponibles al desarrollar

¹¹² Entrevista con el Capitán de la Guardia Civil D. Antonio Fresneda Ortiz, Oficial de enlace del CCRC en Libia.

velocidades tan bajas, disponen de mayor capacidad de transporte, permiten que los inmigrantes viajen ocultos en el interior de la embarcación, haciéndose invisibles a los medios de vigilancia aeromarítima, y además por tratarse de embarcaciones de recreo no son objeto habitual del control marítimo policial en Italia. Estas embarcaciones están patroneadas frecuentemente por nacionales de Egipto, Somalia, Eritrea y Sudán.

La mayoría de los inmigrantes que utilizan estas rutas proceden de Eritrea, Somalia, Siria, Bangladesh, Sudán y Gambia, siendo en su mayoría refugiados que huyen de conflictos armados o regímenes políticos opresivos. La mayoría de los inmigrantes asiáticos que han utilizado esta ruta inician previamente una ruta terrestre o aérea (en su mayoría por vía aérea a Turquía como consecuencia de la política de visados puesta en marcha por el Gobierno respecto a los países africanos) hasta Turquía para trasladarse después a Grecia.

Según investigaciones de Monzini, las rutas con origen en Turquía, de manera análoga a como lo fueron las de Albania en los años noventa, son gestionadas por organizaciones independientes, con base en el Mar Negro, Estambul y Esmirna aunque están coordinadas entre sí y en conexión con los facilitadores de la zona del Kurdistán, Bulgaria y Azerbaiyán (MONZINI 2004, 63). Estas organizaciones son de dos tipos: las dedicadas en exclusiva a la organización de las travesías marítimas, pequeñas y flexibles, en conexión con agencias facilitadoras de inmigrantes ilegales que los transportan a los puntos de embarque; y las integradas en redes internacionales de tráfico de personas dedicadas a la organización de “paquetes de viaje” completos desde origen, facilitando el paso de fronteras de todo tipo y proporcionando incluso los documentos de viaje falsos a través de agencias de viaje que pertenecen a la red con sede en Estambul.

A finales de los años noventa, Turquía, debido a la pasividad en su lucha contra el fenómeno migratorio ilegal y los altos niveles de corrupción institucional, se configuró ya como un país de tránsito de la inmigración ilegal en donde confluían numerosas rutas marítimas independientes procedentes de diferentes países. En origen se encontraban las rutas de asiáticos (Bangladesh, Paquistán y Sri Lanka) por el Mar negro; las rutas desde Siria y Líbano hasta puntos en alta mar cerca de las costas de la Anatolia turca en donde embarcaban más inmigrantes de origen kurdo, y las rutas desde puertos egipcios con escala en Estambul (MONZINI 2004, 64).

Las rutas marítimas turcas se especializaron y profesionalizaron con el tiempo haciéndose autónomas, para lo que las redes turcas que surgieron disponían de contactos con armadores búlgaros, rumanos y rusos que facilitaban buques mercantes para el transporte, así como dotaciones de marineros especializados y capitanes de barco profesionales con salidas desde Antalya, Cannakale, Bodrum y Esmirna. El primer caso de utilización de buques nodriza desde Turquía fue el transporte en noviembre de 1997 de 796 inmigrantes al puerto de Otranto. En la actualidad, los buques mercantes dedicados al tráfico masivo de inmigrantes esperan lejos de la costa sureste turca próxima a Siria, y los inmigrantes llegan en pequeñas embarcaciones de madera desde localidades como Mersin, Adana o Hatay donde son recogidos en alta mar. La mayoría de las llegadas a la región de Calabria en Italia son de ciudadanos sirios que viajan desde Turquía y Egipto, aunque también se encuentran inmigrantes paquistaníes y egipcios (FRONTEX 2014).

Los puntos de arribada también se modificaron aumentando las llegadas clandestinas a la región de Calabria, en opinión de Monzini por la menor densidad de población y la infra desarrollada red vial existente que no permitía el establecimiento de controles en tierra por parte de las fuerzas policiales. Una vez en tierra los viajes se prolongaban de manera autónoma hasta Alemania, Suiza, Francia, Holanda y el Reino Unido, aunque los inmigrantes contaban con redes de acogida en Italia en función de su lugar de origen, Turquía o Iraq. Estas redes, flexibles, poco jerarquizadas, no centralizadas y con relaciones intra grupales poco estables y breves, no eran consideradas en 2004 como parte del crimen organizado dando lugar a un mercado muy segmentado que ofrece serias dificultades para ser investigado. Estaban formadas *ad hoc* por cinco tipos diferentes de personas: el captador de candidatos a la inmigración; el pasador de fronteras terrestres hasta las ciudades de tránsito; el transportista local hasta los puntos de embarque; el mediador que consigue los contactos necesarios para obtener un puesto en la embarcación formando grupos étnicos homogéneos, y finalmente el armador u organizador de la travesía marítima.

Tampoco en estas rutas desde Turquía se han detectado conexiones entre las redes organizadoras turcas y grupos mafiosos italianos como la 'ndrangheta, así como que estas redes se dediquen a otros tipos de tráfico ilícito como el de estupefacientes o el de armas. Puede afirmarse entonces que las organizaciones en Italia han experimentado con el tiempo un proceso de profesionalización, autonomización, internacionalización, trabajo en red con otras organizaciones más estructuradas, sofisticación en el empleo de nuevos procedimientos adaptados a la acción de control institucional en los países de origen, tránsito y destino, y gran

capacidad de adaptación, traducida en el diseño de nuevas rutas migratorias en nuevos escenarios geográficos, con la elección de nuevos países y lugares de embarco así como de nuevos lugares de arribada (MONZINI 2004, 69-70). De esta manera surgió la ruta desde Libia, tradicionalmente un país de tránsito. En opinión de Monzini, las travesías continuas, bien organizadas y étnicamente homogéneas desde este país llevan a la conclusión de que se ha producido en el Mediterráneo un proceso de “skill transfer” mediante el que traficantes tunecinos, somalíes, egipcios, libios y turcos, han entrado en contacto y aprendido de las experiencias de otras rutas existentes, incorporando nuevas nacionalidades a las mismas (MONZINI 2004, 70).

En este contexto evolutivo del fenómeno, FRONTEX ha alertado de dos hechos preocupantes detectados en 2014. Por un lado, el fuerte incremento de los buques nodriza en las rutas desde Turquía hacia Italia (FRONTEX 2014, 21), con capacidad para transportar entre 200 hasta 800 personas en cada viaje, lo que considera un fenómeno nuevo, si bien afirma Monzini que se trata de un procedimiento utilizado en estas rutas a finales de los años 90 (MONZINI 2004, 62); y por otro, la creciente implicación de barcos mercantes en el rescate de inmigrantes en la mar, que en 2014, según la ONG médicos sin fronteras, ha representado el 40% de los salvamentos en la mar, lo que sin duda tiene efectos comerciales y económicos.

4.3.4. La conexión de las rutas migratorias ilegales marítimas con las rutas por tierra en el Mediterráneo Oriental

En octubre de 2010, como consecuencia del cruce masivo de inmigrantes por la frontera terrestre greco turca, se dio paso a la primera asistencia técnica de FRONTEX a Grecia con los equipos de intervención rápida en fronteras (RABIT). Tras un nuevo repunte en el número de inmigrantes que entraron en Grecia por esa misma frontera en 2011, el Gobierno turco decidió adoptar un paquete de medidas en 2012 para hacer frente al fenómeno. Se calcula que 9 de cada 10 inmigrantes que entraron ese año de forma irregular en la UE lo hicieron a través de esta frontera de 206 kilómetros y la línea que bordea el río Evros. Las causas de que la frontera entre Grecia y Turquía fuera la más utilizada por los inmigrantes estaría entre otros motivos en el bajo riesgo de repatriación de los inmigrantes interceptados, los numerosos servicios de facilitadores existentes en Turquía y Grecia, la existencia de una normativa generosa de

concesión de visados en Turquía así como una expansión de las conexiones en los medios de transporte entre Turquía y numerosos países africanos.

Finalmente, la eficacia de las medidas de control aplicadas por Turquía y Grecia desplazaron los flujos migratorios a partir de 2013 hacia la frontera terrestre con Bulgaria y a la ruta marítima de Turquía a Grecia.

En 2014 y 2015, la mayoría de los ciudadanos sirios (78.190 en 2015), así como somalíes afganos, iraquíes, bangladesíes, y paquistaníes¹¹³ utilizaron para entrar en la UE las diferentes rutas que van desde Turquía a Grecia, desplazándose posteriormente desde este país al sur de Bulgaria o Chipre, habiendo sido esta segunda ruta la más importante de entrada ilegal en la UE en 2014 (FRONTEX 2014). Un 18 % del total de interceptaciones de entradas ilegales en las fronteras de la UE durante 2014 se realizó en las rutas mediterráneas orientales, el doble que en 2013, como consecuencia del aumento de los flujos migratorios en el escenario del mar Egeo. Se ha producido un incremento tanto en el número de los lugares de salida como de los de llegada, sumándose a las llegadas a las islas griegas de Samos, Kos o Lesbos, las que se producen a las numerosas islas de pequeño tamaño al norte y sur de aquellas, muy difíciles de controlar (FRONTEX, 2014: 20). Desde enero a junio de 2015 el destino para cerca de 160.000 inmigrantes (más del 60% de nacionalidad siria) fueron estos territorios griegos a los que llegaron vía marítima desde las costas turcas (ROJAS 2015).

En el verano de 2015, estas rutas marítimas de Turquía a Grecia, conectaron Grecia con Macedonia y este país con Serbia para pasar a Hungría y finalmente dirigirse a Austria, Alemania, Suecia o el Reino Unido (SIMON 2015). Estas migraciones masivas a Macedonia, país al que han llegado en julio y agosto de 2015 cerca de 40.000 inmigrantes ilegales, originó que el jueves 20 de agosto de este año el Gobierno macedonio decretara el estado de emergencia en las zonas fronterizas de Macedonia con Grecia y Serbia (AGENCIA EFE 2015a). El cierre fronterizo temporal de Macedonia favoreció un repentino aumento de las travesías marítimas hacia las costas italianas en las que entre el 22 y el 23 de agosto se rescataron unos 4.400 inmigrantes ilegales en operaciones marítimas en las costas de Libia (BERNABÉ 2015). Ya con la frontera macedonia abierta, el 25 de agosto más de 2.000 inmigrantes pasaron la frontera de Serbia con Hungría, decidiendo el Gobierno húngaro levantar un muro en la frontera de 170 km

¹¹³ FRONTEX, en su análisis de riesgos de 2014. alerta de que cada vez más inmigrantes indocumentados alegan a su llegada a Grecia ser originarios de Siria u otros países en guerra al objeto de no ser repatriados, alargando su estancia en Grecia hasta los 6 meses sin tan siquiera solicitar asilo político. La imposibilidad de identificar a miles de inmigrantes ilegales representa a juicio de la Agencia un problema de seguridad para la UE.

de longitud y cuatro metros de alto para finales de agosto, lo que podría desviar los flujos migratorios hacia Croacia (AGENCIA EFE 2015b).

Esta conexión de las rutas terrestres con las marítimas sitúa a la ruta marítima desde Turquía como una de las más importantes desde 2014, ya que las mafias organizadoras tratan de evitar las salidas desde Libia por muchas razones. Libia es actualmente un país altamente inseguro incluso para las redes organizadoras de los viajes; las travesías desde sus costas en pequeñas embarcaciones de madera son mucho más peligrosas y las rutas desde los puntos de origen mucho más largas y dificultosas ya que exigen el paso de fronteras terrestres en países del Sahel y norte de África que cada vez están más controladas para evitar los movimientos de grupos terroristas islámicos. El 22 de septiembre de 2015 comenzó a operar una nueva línea aérea entre Libia y Turquía lo que debe ser tenido en cuenta respecto a los ciudadanos sirios, palestinos e iraquíes que quieran entrar en la UE de manera rápida y segura, lo que sin duda tendrá alguna incidencia en la evolución de las rutas marítimas con salida desde Trípoli. Por lo que respecta a los ciudadanos libios, se les exige desde el 24 de septiembre de 2015 visado para entrar en Turquía o viajar incluso en tránsito, lo que en principio supondrá la elección por su parte de otras rutas para entrar en la UE¹¹⁴.

Por último, cabe apuntar que existe otra ruta histórica para los inmigrantes procedentes de países del Cuerno de África por el Golfo de Adén y el Mar rojo hasta Yemen con destino final en Arabia Saudí que ha sido utilizada por medio millón de inmigrantes desde 2006, según datos de las Naciones Unidas (MOLANO 2014).

4.3.5. Las rutas marítimas ilegales hacia Italia desde Malta

Las rutas desde Malta a Italia comenzaron en los años noventa y eran gestionadas por organizaciones maltesas especializadas en el transporte de inmigrantes a Sicilia en potentes embarcaciones y pesqueros a motor, procediendo principalmente los inmigrantes que las utilizaban de Túnez, Egipto y Libia que llegaban a Malta en una primera escala mediante buques mercantes y barcos turísticos (MONZINI 2008, 36). Monzini, en sus estudios basados en informaciones judiciales confidenciales, ha señalado la existencia en los años 2000 de cinco organizaciones maltesas dedicadas a la inmigración ilegal con características propias de grupo criminal, que en el pasado estuvieron vinculadas al contrabando de tabaco y están formadas por

¹¹⁴ Entrevista con el Capitán de la Guardia Civil D. Antonio Manuel Fresneda, Oficial de enlace del CCRC en Libia.23.10.2015

miembros de familias maltesas y otros de nacionalidad egipcia e iraquí, aunque también proliferaron traficantes de nacionalidad turca, argelina y tunecina.

La cooperación judicial en materia de extradiciones se acordó entre Malta e Italia el 20 de diciembre de 2002. En 2002 y 2003, Malta tuvo mucha importancia como “plataforma” para el tráfico de inmigrantes ilegales a Italia procedentes principalmente de Egipto, Irak, Irán, Liberia y el Magreb, aunque también de ciudadanos chinos que llegaban a La Valletta vía aérea y eran transportados en lanchas rápidas a Sicilia en una hora. La intensa cooperación policial, judicial y diplomática entre Malta e Italia acabó por cerrar esta ruta en 2005. Actualmente los inmigrantes que llegan a Malta lo hacen por error en los cálculos de navegación ya que prefieren ser rescatados por medios italianos y ser desembarcados en Italia.

CAPÍTULO 5

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA HACIA ESPAÑA E ITALIA EN EL PERIODO 2003-2014

En este capítulo se pretende exponer de manera sucinta la evolución que han tenido los flujos migratorios ilegales vía marítima en el periodo de estudio hacia España e Italia desde el punto de vista cuantitativo, analizando los datos estadísticos disponibles sobre embarcaciones y número de inmigrantes interceptados en los escenarios atlántico y mediterráneo occidental y central, así como los principales datos relativos a las nacionalidades de dichos inmigrantes interceptados.

A partir de las estadísticas oficiales sobre el número de llegadas de inmigrantes y las nacionalidades declaradas de los mismos se ha tratado de analizar los cambios en la dimensión de los flujos migratorios tratando de ponerlos en relación con la arquitectura de las rutas migratorias marítimas en los diferentes escenarios y a lo largo del periodo de estudio, así como

mediante un estudio comparativo, analizar las posibles relaciones entre los escenarios como consecuencia de los cambios en los flujos migratorios ilegales.

No obstante, deben ponerse de manifiesto determinados problemas encontrados en el proceso que acompaña a un estudio de estas características sobre datos estadísticos en materia migratoria. Durante el proceso de recogida de datos procedentes de las diferentes fuentes oficiales se han observado algunas deficiencias metodológicas que son consecuencia de la dificultad intrínseca que ofrece la medición de los parámetros que configuran un fenómeno que en esencia es ilegal. Aparte de la relativa dificultad existente para disponer de datos oficiales completos relacionados con la llegada de inmigrantes irregulares vía marítima al sur de la UE, considerados en cierta manera sensibles por ser la política migratoria de los gobiernos una herramienta política con mucho impacto en la opinión pública de las sociedades de acogida y estar vinculada a la seguridad en las fronteras, han sido varios los problemas encontrados para la elaboración de este apartado.

Se han encontrado diferencias cuantitativas en los datos recogidos por las diferentes instituciones que recogen los datos sobre un mismo aspecto del fenómeno analizado como puede ser el número de inmigrantes ilegales interceptados en un determinado año o las nacionalidades declaradas, lo que da idea de la diversidad de las fuentes origen de datos y de la metodología aplicada en su tratamiento en el ámbito del fenómeno migratorio. En relación con la metodología estas diferencias numéricas consisten en la falta de homogeneidad en los criterios aplicados para la recogida de los datos realizada por las diferentes agencias u organismos competentes en la materia, así como en la diferente casuística en las definiciones de determinadas variables de estudio previas a la recogida de los datos. En este caso hay que decir que algunos datos estadísticos proporcionados por la Agencia FRONTEX, como por ejemplo los datos sobre el número de llegadas ilegales en los diferentes escenarios, no siempre coinciden con las estadísticas nacionales disponibles.

Incluso dentro de un mismo país existen diferencias entre los datos oficiales proporcionados por los Ministerios de Interior y las diferentes instituciones competentes en materia de control migratorio. Esta diferencia es también destacable en relación con el análisis de los datos sobre las distintas nacionalidades declaradas de los inmigrantes que han llegado a las costas de la UE. En este último caso se han observado, aparte de diferencias cuantitativas, otras en relación con la imprecisión en la denominación de algunas variables independientes a lo largo del periodo de estudio como puede ser la empleada para definir e incluir en categorías

autónomas al grupo de inmigrantes procedentes de regiones subsaharianas. Algunas de estas observaciones pueden comprobarse fácilmente analizando los datos utilizados en estudios académicos que incluyen estadísticas sobre esta materia, como por ejemplo el realizado por De Bruycker et al. (2013) O el de la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA-2013), que utiliza datos obtenidos en los respectivos ministerios de interior, la agencia Eurostat y otras instituciones académicas, y que en algunos casos no coinciden exactamente con los empleados en este trabajo, si bien cabe decir que las diferencias observadas a pesar de todo son mínimas y por lo tanto no son significativas en cuanto a una posible alteración de los resultados de su análisis.

En este sentido, se han observado diferentes denominaciones de algunas áreas geográficas de llegada de inmigrantes en la recogida de los datos estadísticos a medida que han ido evolucionando las rutas migratorias en el tiempo, lo que ha dificultado el estudio comparativo entre ellas; ejemplo de ello son las estadísticas españolas del periodo 2003-2008 en las que las áreas de llegada analizadas eran el Estrecho, Canarias y Baleares, y sin embargo del 2008 al 2014, las llegadas a las Islas Baleares junto con las registradas en Alicante y Murcia pasaron a registrarse en una nueva área denominada Levante. De igual manera, en el periodo 2003 a 2007 el área del Estrecho incluía el número de inmigrantes interceptados tanto en las costas andaluzas como en Ceuta y Melilla. A partir del año 2008 y hasta 2014, los datos del Estrecho se han consignado separando Andalucía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, al objeto de destacar la importancia del fenómeno migratorio registrado en las ciudades autónomas. De igual manera se observa algo parecido por lo que respecta al escenario mediterráneo central para el que los datos estadísticos en las rutas del Canal de Sicilia incluían en la región de Sicilia los datos sobre llegadas a la Isla de Lampedusa hasta que las llegadas a esta Isla pelágica cobraron dimensiones suficientemente importantes como para ser tenidas en cuenta por separado.

En relación a los datos recogidos sobre las nacionalidades cabe destacar que deben ser analizados con cautela por diferentes razones. El proceso de identificación de los inmigrantes es un proceso muy complicado ya que en la mayor parte de los casos los inmigrantes realizan las travesías sin documentación para precisamente dificultar el proceso de identificación y tratar de eludir los mecanismos de repatriación. En este contexto se encuentran inmigrantes que se declaran falsamente nacionales de otros países a sabiendas de que no existe acuerdo de repatriación entre el país declarado y el de llegada o incluso se hacen pasar por nacionales de otro país mediante documentación falsa a sabiendas de que de esta manera pueden encontrar una manera de ser aceptados como refugiados como en el caso de los refugiados sirios. Esto nos

lleva a las tasas de identificación positiva o número de inmigrantes ilegales a los que se ha podido identificar respecto del total de inmigrantes. Esta tasa de identificación de nacionalidades se sitúa, según los datos disponibles, en España en un 95,34% y en Italia en un 92,23%, lo que representa una tasa muy elevada de identificaciones. La incorporación de “screening experts” o especialistas en la identificación de inmigrantes a los procesos de identificación de las nacionalidades de los inmigrantes durante las operaciones de FRONTEX ha elevado la tasa de identificación positiva por lo que la tasa de no identificados hasta el 20 de septiembre de 2015 ha disminuido respecto al mismo periodo en 2014 un 45%.

5.1. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES POR MAR A ESPAÑA

5.1.1. Aspectos generales de los flujos migratorios por mar a España en el periodo 2003-2014

En el periodo 2003-2014 han sido interceptados 145.895 inmigrantes ilegales en las rutas marítimas hacia España, así como un total de 6.642 embarcaciones interceptadas, lo que ha supuesto una entrada media de unos 12.000 inmigrantes ilegales por año. Como puede apreciarse en el gráfico nº1 se ha producido un descenso progresivo en el número de llegadas por mar desde 2006 excepción hecha de unos ligeros repunte en 2011 y 2014 con motivo de las dos mayores crisis migratorias que se han producido en el Mediterráneo, destacándose el menor registro de toda la serie en 2013.

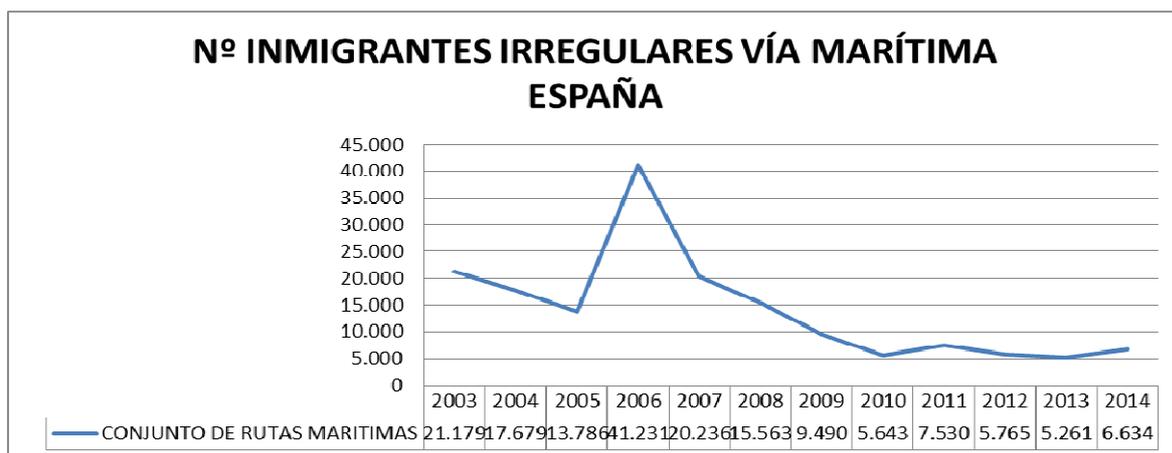


Gráfico Nº1. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.

A los efectos de este análisis de datos y teniendo en cuenta los datos estadísticos disponibles, se han identificado cuatro grandes rutas marítimas principales con destino España:

la ruta atlántica o hacia las Islas Canarias; la ruta del Estrecho o de Andalucía; la ruta hacia Ceuta y Melilla, y la ruta de Levante que incluye las llegadas a las Islas Baleares, Murcia y Alicante.

Aproximadamente, en este periodo, el 54% de los inmigrantes ha sido interceptado en las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias, y el 40% en el Estrecho. Respecto a las rutas marítimas utilizadas para entrar ilegalmente en España por Ceuta y Melilla desde el norte de África cabe resaltar que las interceptaciones no han representado más de un 2,74% respecto del total de inmigrantes interceptados. De igual manera la ruta del Levante ha representado un 2,64% respecto a dicho total. Podemos afirmar por lo tanto que es la ruta atlántica la que más importancia ha tenido en el contexto de este fenómeno desde el punto de vista cuantitativo y en relación a los inmigrantes detenidos, destacando que ya solo el año 2006 registró el mayor número de interceptaciones de toda la serie con la llegada de 31.836 inmigrantes a las Islas Canarias. De igual manera resulta la ruta atlántica la más importante cuantitativamente hablando si se incluye en las rutas del Estrecho el número de inmigrantes que han sido interceptados en las rutas a Ceuta y Melilla. Es por ello que a lo largo de todo este estudio se hace especial referencia al análisis de los flujos migratorios canario africanos. Además, también puede afirmarse que tanto las rutas marítimas a Ceuta y Melilla como las del Levante son minoritarias arrojando los datos disponibles una media de 334 y 321 inmigrantes anuales interceptados en las respectivas rutas.

En un estudio detallado de los gráficos nº2 y nº3 (en el que se incluye en las rutas del Estrecho las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), se observan varios elementos descriptivos especialmente destacables en el comportamiento de las diferentes rutas. Desde el punto de vista cuantitativo, los flujos migratorios, con la excepción del año 2006 en el caso de la ruta atlántica, han tendido a disminuir en el escenario atlántico y el Estrecho y a mantenerse con carácter general en niveles bajos en el resto. Resulta muy significativa la disminución de los flujos migratorios ilegales en un 53% y en un 71,18% para los escenarios del Estrecho y Atlántico respectivamente en el periodo 2006-2008, como consecuencia, entre otros factores, de la aplicación de las medidas de lucha contra la inmigración ilegal por mar ya descritas en capítulos anteriores.

A partir de 2009, con las rutas atlánticas prácticamente controladas, pasándose de más de 9.000 inmigrantes interceptados en 2008 a 2.245 en 2009 y a 192 en 2010, los flujos migratorios en las rutas a Ceuta y Melilla fueron aumentando respecto a los niveles de 2009 hasta en un 59% en 2011, año que se vio afectado por los incrementos migratorios como consecuencia de la primavera árabe; los existentes en la ruta del Estrecho se han mantenido en niveles de entre 3.000 y 4.000 inmigrantes ilegales por año con un aumento de un 56% en 2014 y los de las rutas del Levante entre 300 y 500 inmigrantes ilegales anuales. Es precisamente 2014 el año en el que han vuelto a aumentar los flujos migratorios en todas las rutas respecto a 2013 excepto en la de Ceuta y Melilla.

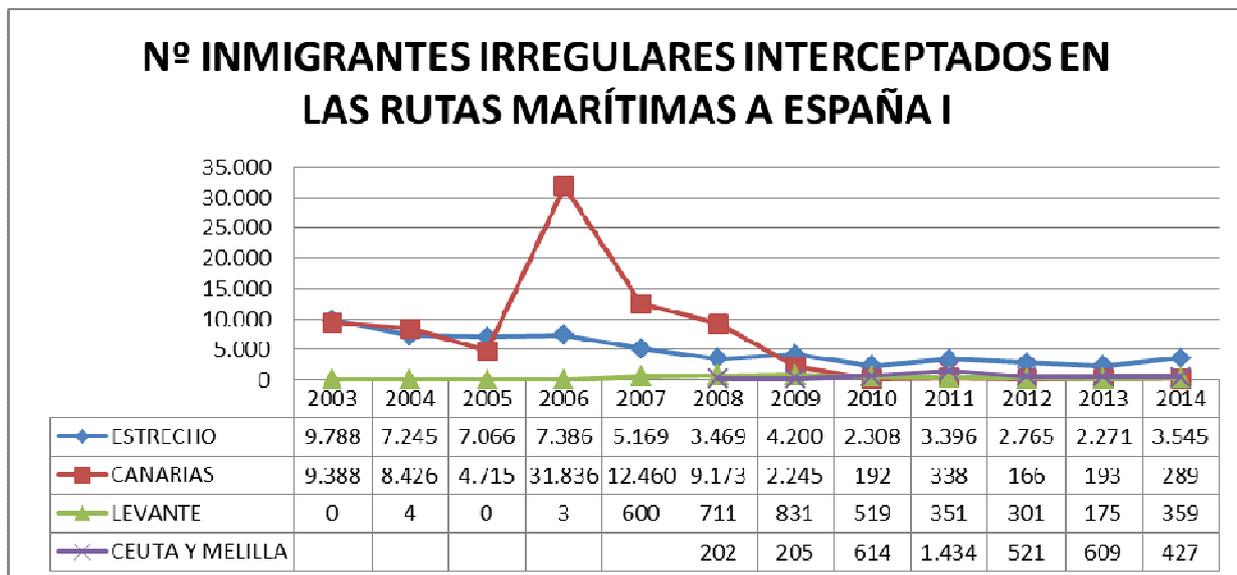


Gráfico N°2. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.

Nº INMIGRANTES IRREGULARES INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS A ESPAÑA II

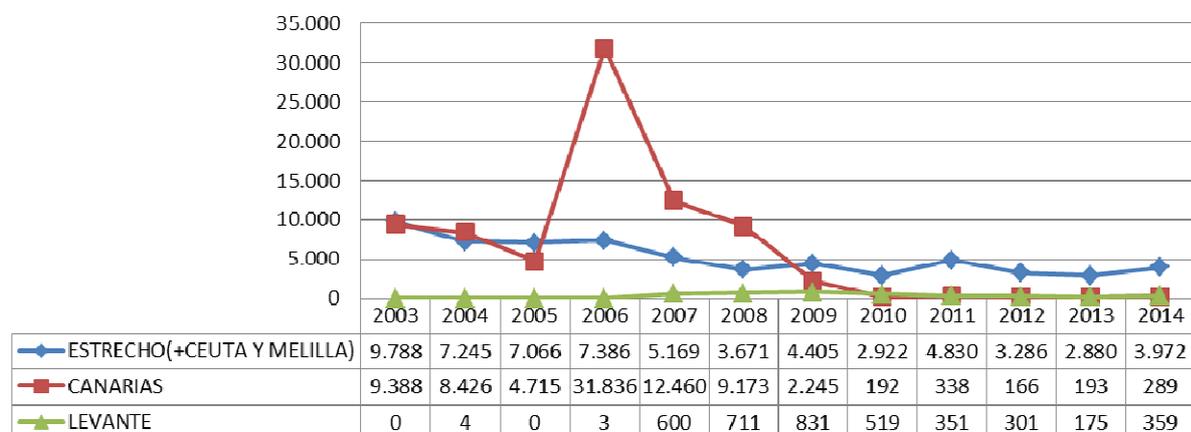
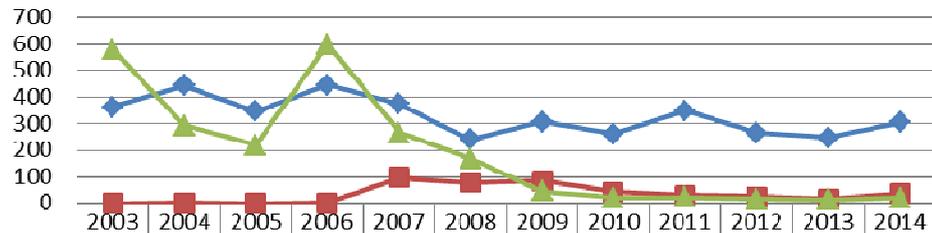


Gráfico N°3. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

Por lo que respecta al número de embarcaciones interceptadas, puede observarse en el gráfico n°4 que el 59,5% de las embarcaciones han sido interceptadas en la ruta del Estrecho y el 34,19 % en la ruta Atlántica. Tan solo el 6,2% ha sido interceptado en la ruta del Levante. En el periodo 2006 a 2008 disminuyó el número de interceptaciones en la ruta del Estrecho y en la atlántica, aumentando este número en la ruta hacia Levante. Esta disminución representó un 71,7% para la ruta atlántica, y un 46 % para la del Estrecho. A partir de 2009 la ruta del Estrecho se ha mantenido en un número de entradas estable con una media de 290 embarcaciones interceptadas por año, con un punto de inflexión en 2011, año en el que aumentaron las interceptaciones respecto a 2010 y 2012. Por lo que se refiere a la ruta atlántica siguió disminuyendo el número de embarcaciones interceptadas hasta las 20 embarcaciones interceptadas en 2014.

Nº EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS A ESPAÑA



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
—♦— RUTA DEL ESTRECHO*	362	444	348	447	375	241	308	262	349	266	248	305
—■— RUTA DEL LEVANTE	0	2	0	2	96	78	85	45	29	25	16	38
—▲— RUTA ATLÁNTICA/ISLAS CANARIAS	580	294	219	599	267	169	47	21	24	17	14	20

Gráfico N°4. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

De la presentación de estos datos pueden extraerse las siguientes conclusiones. En primer lugar, la inmigración ilegal por mar en España es un fenómeno estructural que podría calificarse como de baja intensidad en volumen respecto a otros escenarios como el del Mediterráneo Central. Desde 2003 se ha pasado de 21.179 interceptaciones de inmigrantes ilegales a 6.634 en 2014, con un punto de inflexión en 2006, y ligeras subidas respecto al año anterior en 2011 y 2014, lo que convierte principalmente al escenario del Estrecho en muy sensible respecto a las variaciones del volumen migratorio en el total de las rutas africanas. Por otro lado, el cierre parcial de las rutas atlánticas con la disminución en el número de inmigrantes interceptados desde los 9.388 en 2003 hasta los 289 en 2014, no ha supuesto un incremento destacable de los flujos migratorios en el resto de rutas migratorias marítimas hacia España, en el Estrecho y Levante, como en principio cabría pensar, lo que puede llevarnos a la conclusión de que estos subsistemas son en principio independientes y muy vinculados a la nacionalidad de los candidatos y que el número de inmigrantes ilegales en las bolsas originadas en los países de embarque crece y se hace estable en el tiempo una vez eligen el escenario de salida hasta que se presenta una oportunidad de embarcar, ya que el cambio en la elección de las rutas y por lo tanto del escenario de salida tiene lugar en el país de origen. Este hecho tiene sin duda relación con la variación en el volumen de los flujos migratorios en las rutas mediterráneas centrales lo que debe confirmarse tras un análisis teniendo en cuenta la variable nacionalidad en ambos escenarios.

Si bien se ha afirmado que la ruta atlántica ha sido la más importante desde el punto de vista cuantitativo en relación al flujo total de inmigrantes ilegales que se ha desplazado por ella, y que por su extensión resulta ser la más compleja a la hora de ejercer su control aeromárítimo, el mayor número de embarcaciones interceptadas en el Estrecho (59,5%) nos lleva a la idea de que esta ruta, mucho más corta que la atlántica, exige un mayor esfuerzo policial en el control que cualquier otra en relación a los medios humanos y materiales que es necesario emplear tanto en el mar como en tierra, y más eficaces y precisos los mecanismos de coordinación y control en tierra.

5.1.2. El escenario atlántico: las rutas hacia las Islas Canarias

En el gráfico nº5 se puede observar la evolución del número de inmigrantes irregulares que han sido interceptados en las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias. De los 145.895 inmigrantes irregulares interceptados en los escenarios españoles entre 2003 y 2014, 79.421 han sido interceptados en el escenario canario, lo que representa un 54,43% del total. Aun cuando en el periodo 2003-2005 se produjo una reducción del 49,7% en el número de inmigrantes ilegales interceptados, la incorporación del fenómeno cayuco a las rutas atlánticas provocó un aumento considerable de las llegadas en 2006. En 2007, como consecuencia del efecto de frenada en origen obtenido por la política de control puesta en marcha por el Gobierno español se produjo una reducción del 60,8% en el número de llegadas a las islas respecto al año anterior.

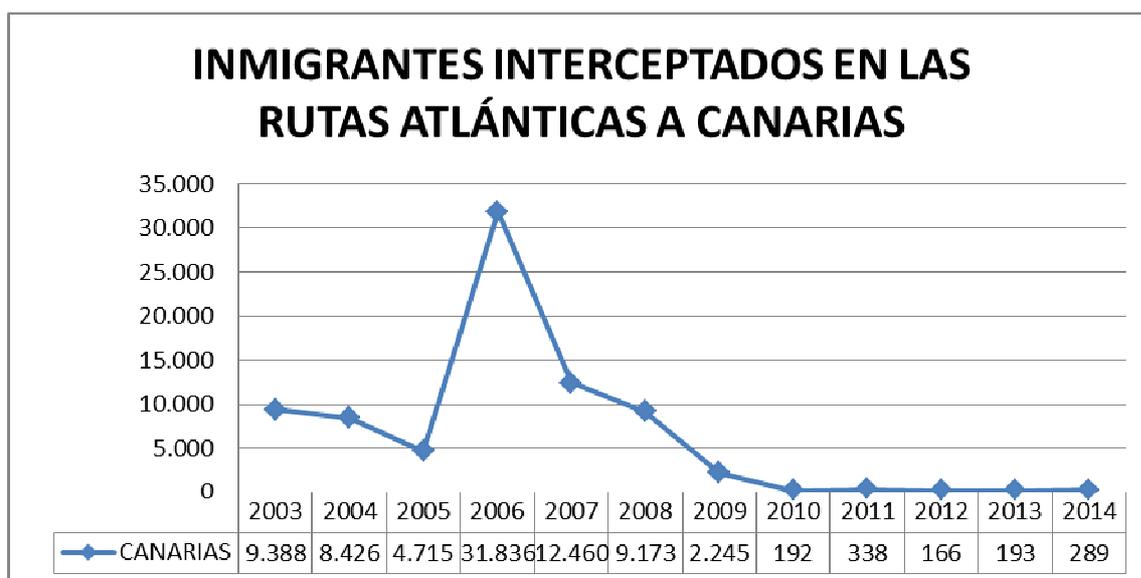


Gráfico Nº5. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

Tomando como referencia el periodo 2003-2010 en el escenario atlántico, por razones de ser el de mayor actividad migratoria ilegal en el mismo, puede observarse en el gráfico nº6, el número de embarcaciones interceptadas por años e islas, al objeto de analizar la evolución y desplazamiento de las diferentes rutas a las Islas Canarias a lo largo de dicho periodo de estudio. En dicho gráfico se observa que de las 2.241 embarcaciones clandestinas que llegaron a Canarias entre los años 2003 y 2010, 1.153 llegaron a las Islas de Lanzarote y Fuerteventura. Se trataba de pateras que salían desde las costas del Sahara occidental, fenómeno que tuvo su periodo de mayor actividad en 2003-2005, en el que se registraron 188 embarcaciones interceptadas en Lanzarote y 698 en Fuerteventura. A partir de 2005, la puesta en marcha del SIVE, instalado en las dos islas de la provincia de Las Palmas, desplazó la ruta de las pateras hacia la Isla de Gran Canaria. Posteriormente, y a partir del mes de agosto de ese año también comenzaron a llegar a esta Isla embarcaciones tipo cayuco procedentes de la recién abierta ruta mauritana, pasándose de 36 embarcaciones interceptadas en 2004 a 107 en 2005. En Gran Canaria se ha contabilizado el 77 % de las llegadas totales de embarcaciones a Canarias, registrando la provincia de las Palmas el 92 % de las mismas.

En 2006, con la apertura en mayo de la ruta de los cayucos senegaleses, el número de llegadas de embarcaciones aumentó un 194 % respecto al año anterior y la provincia de Las Palmas recibió sólo el 50 % de las embarcaciones ya que la provincia de Tenerife recibió el otro 50 %, confirmándose un nuevo desplazamiento de las rutas hacia el oeste, registrándose incluso 43 llegadas en las islas de Gomera y 24 en El Hierro.

La situación en 2007 volvió a cambiar. El 60 % de las llegadas se produjeron en la provincia de Las Palmas. La razón fue la activación de nuevo de la ruta de las pateras desde las costas del Sahara occidental y Mauritania y la disminución del empleo de la ruta senegalesa. Los inmigrantes irregulares optaron por alargar las rutas terrestres hasta los puntos de salida en Mauritania y el Sahara, que disminuyen los tiempos de llegada por mar a las Islas, con la consiguiente disminución del riesgo durante el viaje por mar y el aumento de las probabilidades de no ser controlados y devueltos en origen al existir problemas en el ejercicio de la acción de control policial mencionados en otra parte de este trabajo. Es preciso destacar también que si bien en 2009 las llegadas a las islas occidentales de Tenerife, La Gomera y El Hierro, representaron el 57,4% de las llegadas totales, en 2010 no hubo ninguna a dichas islas, habiéndose desplazado todo el movimiento migratorio a las tres islas orientales de Las Palmas, Lanzarote y Fuerteventura, debido a que los flujos migratorios a las Islas Canarias proceden principalmente del Sahara Occidental y no de las rutas desde Mauritania y Senegal.

En 2010, a la vista de los datos sobre inmigrantes interceptados (192), ninguno en aguas de Senegal, lo que representó una disminución en un 91,4% respecto al año anterior, y en un 99% respecto a la crisis de 2006, puede afirmarse que se consiguió un buen control en la ruta atlántica como consecuencia, en opinión del Teniente Coronel de la Guardia Civil D. Eduardo Lobo, de una apuesta decisiva de las autoridades para luchar contra fenómeno irregular; la puesta en marcha de un amplio y completo despliegue aeromarítimo en toda la costa senegalesa, contando con el apoyo tanto de España como de FRONTEX; la realización de patrullas terrestres diarias por la Policía senegalesa y la Gendarmería, contando con el apoyo de una importante red de informadores sobre los puntos de salida y redes organizadoras; los buenos niveles de cooperación y los acuerdos firmados entre Senegal y España que permiten la realización de patrullas mixtas; la alta efectividad del sistema de repatriación establecido por los dos países; las campañas de sensibilización social en diferentes medios de comunicación; las acciones informativas realizadas por organizaciones de mujeres, madres de inmigrantes fallecidos, transmitiendo mensajes encaminados a disuadir a los posibles candidatos; las campañas para hacer llegar el mensaje y experiencias de aquellos que consiguieron llegar a Canarias pero fueron inmediatamente repatriados; la pérdida de empleo de muchos inmigrantes en Europa como consecuencia de la crisis económica, y las fuertes condenas a las que fueron sentenciados los que fueron detenidos como patronos de los cayucos¹¹⁵.

¹¹⁵ Entrevista con el Jefe del CECORVIGMAR Tcol de la Guardia Civil D.Eduardo Lobo Espinosa el 24.12.2013

Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LA RUTA ATLÁNTICA 2003-2010

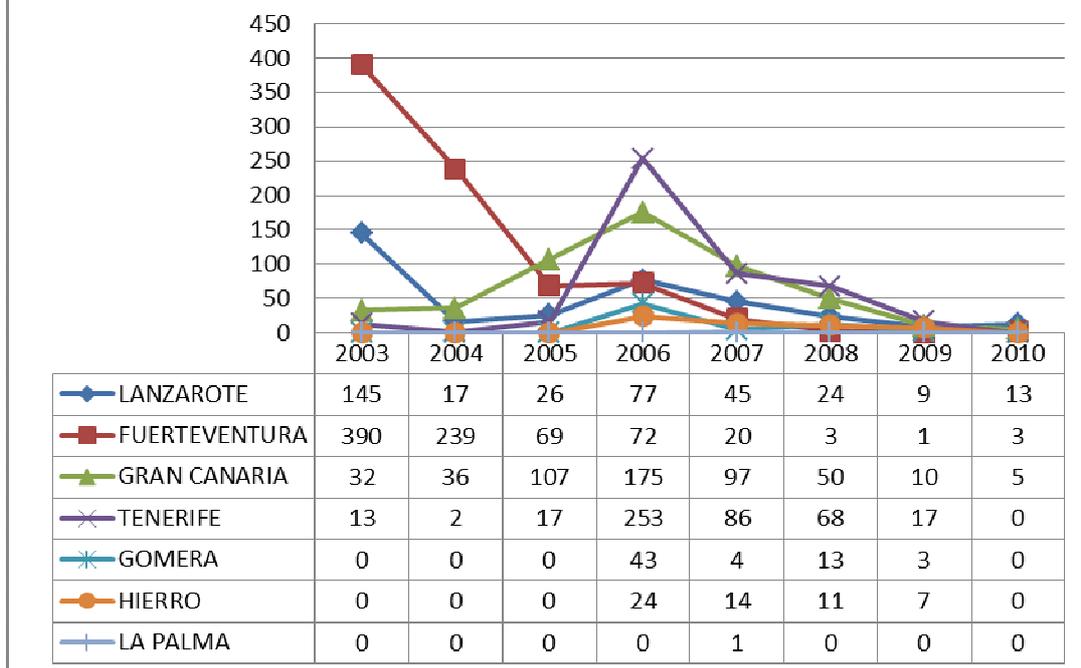


Gráfico N°6. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2008), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2009-2010) y CCRC. Gráfico elaboración propia.

Si se plantea un estudio de las llegadas de embarcaciones por meses que incluya el periodo más importante de la serie 2005-2007, los meses de mayo a octubre, como puede observarse en el gráfico en el gráfico n°7, registraron el mayor número de llegadas, coincidiendo con las dos épocas llamadas “de calmas” en las mareas que tienen lugar en el Atlántico sur entre los meses de mayo y octubre, produciéndose en esta época además corrientes cerca de la costa que resultan favorables durante la travesía entre Senegal y Canarias, con vientos no demasiado fuertes. Sin embargo, llama la atención que los meses con mayor número de llegadas son los de agosto y septiembre, ya que es la época del año en la que las corrientes atlánticas a partir del paralelo 20 (Nouadhibou) hacia el norte son más peligrosas, con fuerte viento en contra¹¹⁶. La explicación podría encontrarse en que es en verano la época de vientos moderados y buena mar en Senegal, por lo que la situación invita a iniciar la navegación hacia Canarias desconociendo por otra parte la situación que se van a encontrar en el Cabo Blanco. Por otra parte, la

¹¹⁶ Entrevista con Alonso Hernández Guerra, Catedrático de Física Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, el 20 de junio de 2007.

navegación entre la zona del Sahara y las Islas Orientales de Canarias se ve favorecida por las corrientes existentes durante todo el año.

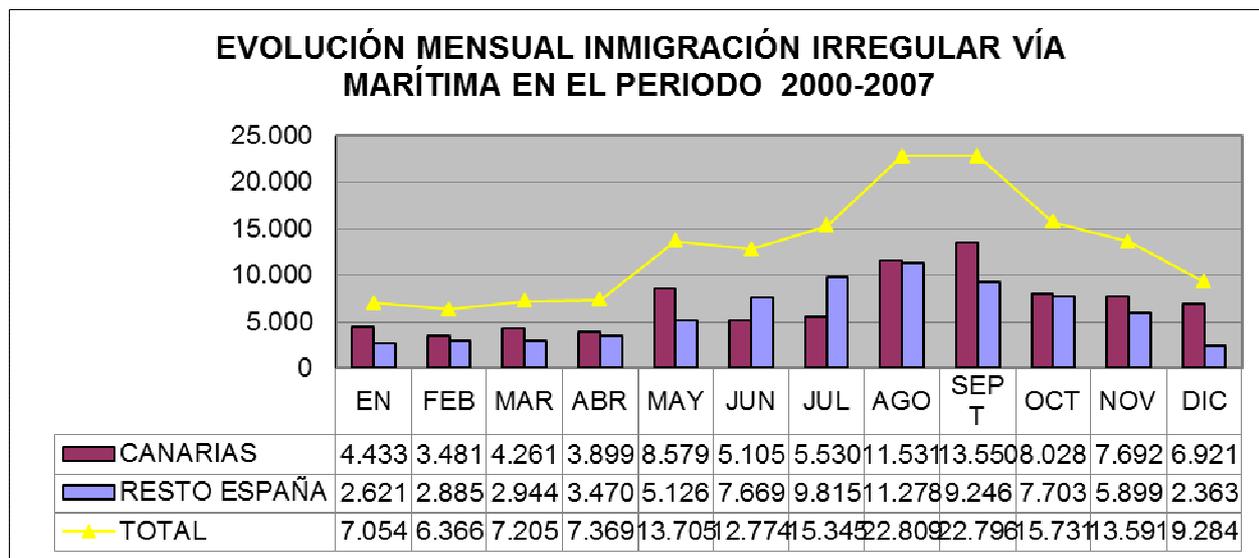


Gráfico N°7. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002-2007). Gráfico elaboración propia

5.1.3. Evolución de las interceptaciones de inmigrantes irregulares en aguas territoriales de países africanos ribereños: especial referencia a la “crisis de los cayucos” 2005-2006

Mediante la firma en el periodo 2006-2007 de Memorandos de Entendimiento entre la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional Mauritana por un lado, y el Ministerio de Interior español y el Gobierno de Senegal por otro, en agosto de 2006 se consiguieron poner en marcha operaciones de vigilancia y control de la inmigración irregular en aguas de estos países ribereños, así como incrementar la cooperación policial mediante la activación de operaciones contra las mafias organizadoras de los viajes clandestinos en origen. Esta política de responsabilidad compartida de la que también formó parte la colaboración de FRONTEX en las operaciones de lucha contra el tráfico de seres humanos en los diferentes países africanos, arrojó resultados espectaculares durante el año 2007, consiguiendo un efecto de frenada en las salidas por mar hacia las islas canarias y la correspondiente disminución en el número de llegadas incontroladas, así como un aumento en el número de organizaciones desarticuladas y facilitadores detenidos en origen.

Como puede observarse en el gráfico n°8, la crisis de los cayucos en 2006 disparó el número de llegadas a las Islas Canarias, aumentando respecto al año anterior un 575%. A partir del 10 de agosto de ese año se desplegaron en Mauritania y en Senegal sendos dispositivos

aeromarítimos cuya finalidad era frenar la inmigración irregular en origen, impidiendo la salida clandestina de cayucos con inmigrantes a bordo desde sus aguas de soberanía, los cuales pretendían entrar de manera irregular en las Islas Canarias.

En solo 5 meses se consiguió interceptar en aguas territoriales de países de África Occidental a 4.290 inmigrantes irregulares, cifra que se duplicó en el año 2007, consiguiendo frenar efectivamente la llegada clandestina a las Islas Canarias en un 60,86 %.

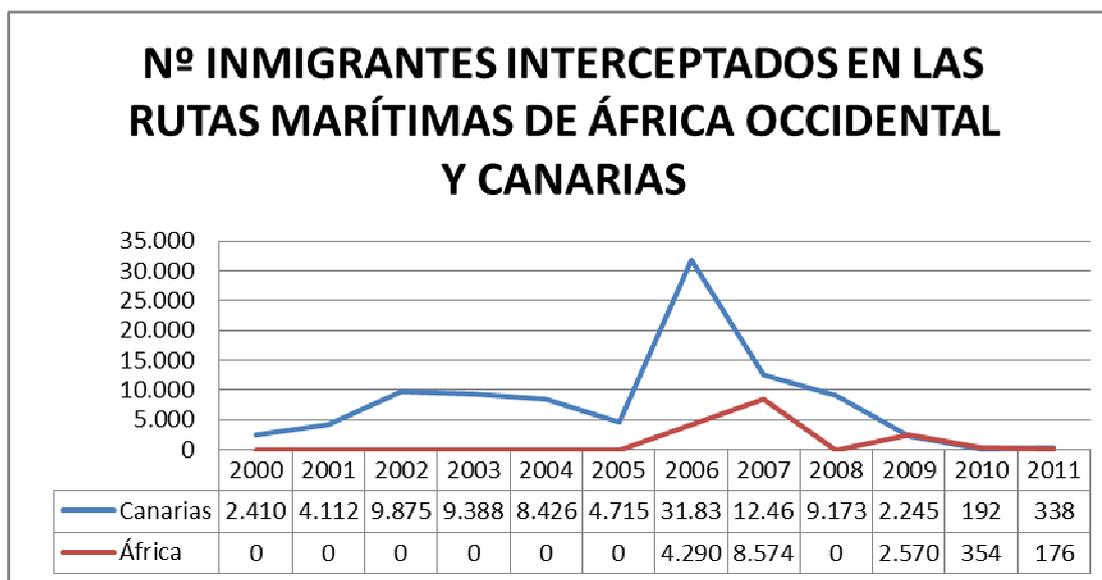


Gráfico N°8. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2008), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia

En este trabajo de investigación, por flujo total real de inmigración irregular vía marítima desde África a España en cualquiera de las rutas abiertas debemos entender la suma total del número de interceptaciones de inmigrantes irregulares que han llegado o han sido interceptadas en cualquiera de las rutas marítimas a nuestro país y de los que han sido interceptados en aguas territoriales de países africanos ribereños origen de dichas rutas al objeto de cuantificar lo más exactamente posible el volumen total real que componen las corrientes migratorias irregulares por mar hacia España y reflejar de esta manera las tendencias migratorias.

En el caso de las rutas atlánticas, se observa en el gráfico n°9 que el año 2007 supuso una disminución de los flujos migratorios irregulares vía marítima totales del 41,77 % respecto al 2006. Esta afirmación podría llevar a pensar que en general los flujos irregulares reales totales desde África disminuyeron. Sin embargo, al observar el periodo de estudio completo, puede interpretarse la significativa disminución del flujo irregular total en 2007 como el resultado del

importante efecto de frenada de la crisis de los cayucos, consecuencia de la política migratoria puesta en marcha a partir de 2006 en el escenario canario-africano.

Desde 2002, año en el que se alcanzó el máximo número de inmigrantes irregulares interceptados en patera, la tendencia de este número ha sido decreciente pasando de 9.875 en el año mencionado a 4.715 inmigrantes irregulares interceptados en 2005. Con la incorporación de la ruta de los cayucos desde Mauritania y Senegal, el aumento de los flujos migratorios irregulares totales creció más de un 600 %. A partir de 2007 se inició una nueva tendencia decreciente, año en el que se llegó a niveles muy inferiores a los del 2006, y que se ha mantenido hasta 2014, siendo el punto de inflexión definitivo el año 2010 en el que se interceptaron 192 inmigrantes en su llegada a las costas canarias y 354 en aguas territoriales de los países africanos ribereños.

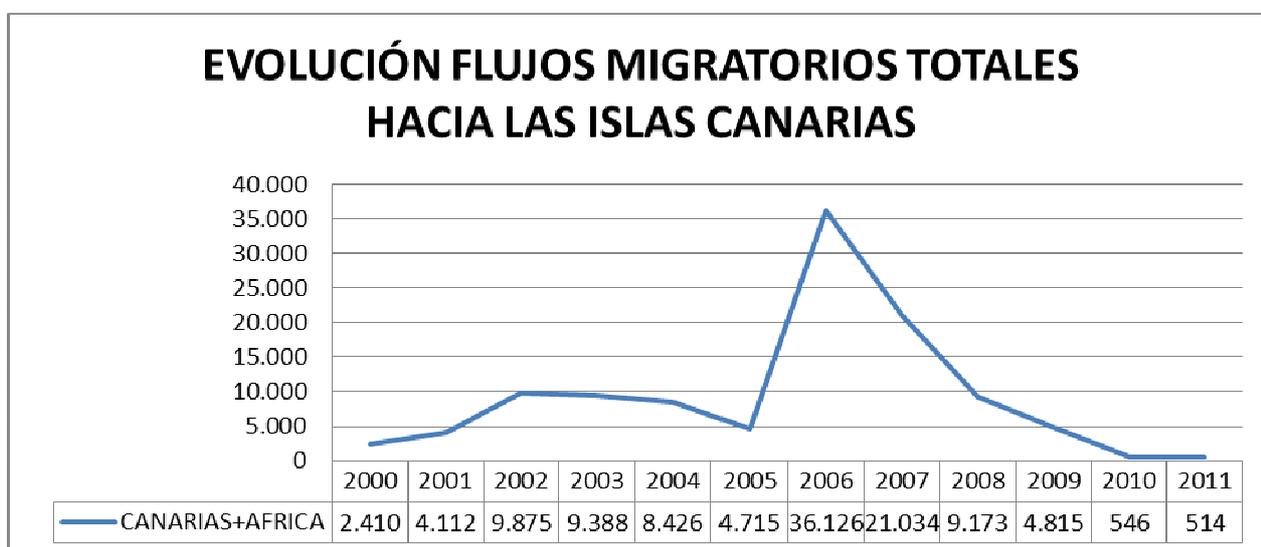


Gráfico N°9. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia

Si se observa detenidamente el gráfico nº10, en el que se presentan las cifras de las interceptaciones de inmigrantes irregulares en África y en Canarias por meses desde que se iniciaron las operaciones de control mencionadas, puede afirmarse que el aumento de la presión policial en origen y por lo tanto de las detenciones de inmigrantes en situación irregular en aguas territoriales de los terceros países ribereños tiene como consecuencia la disminución de la presión migratoria en destino constituyendo una herramienta de control de gran valor. De hecho, como puede observarse en el gráfico, como consecuencia de la entrada en eficacia de las operaciones en África, de la labor de coordinación del recién creado Centro de Coordinación Regional de Canarias y la puesta en marcha de las operaciones de FRONTEX, HERA I y II

durante el mes de octubre de 2006, el número de inmigrantes irregulares llegados a las Islas Canarias disminuyó un 80 %.

Por otro lado, durante el mes de noviembre de 2007 el número de interceptaciones en África, como consecuencia de determinados problemas para el control marítimo a los que se hará referencia en la parte jurídica de este trabajo, disminuyó un 71 % respecto al mes de septiembre del mismo año, aumentando por lo tanto las llegadas a las Islas Canarias un 40 % respecto al mismo mes.

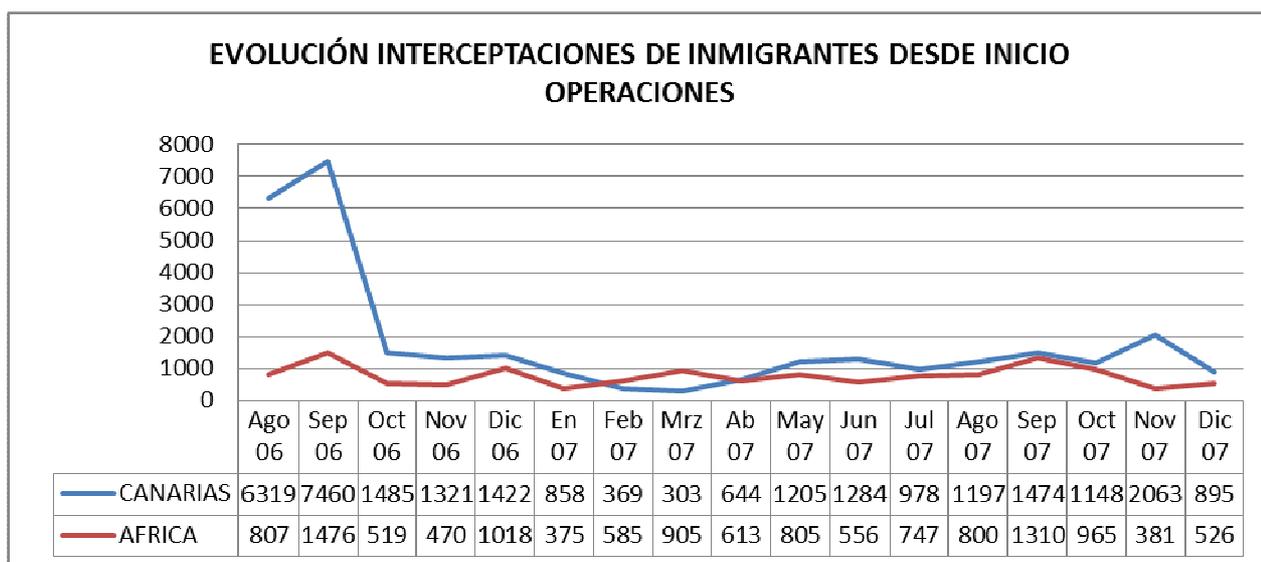


Gráfico N°10. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio, de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007) y CCRC. Gráfico elaboración propia.

Si observamos el gráfico n°11, podemos observar que a diferencia del escenario atlántico, las salidas por las rutas del Estrecho y el Mediterráneo occidental experimentaron un progresivo retroceso desde los 14.405 inmigrantes irregulares interceptados en 2001 hasta los 5.769 en 2007. Excepción significativa a esta tendencia representaron las cifras de inmigrantes interceptados en 2003, año que supuso un incremento del número de interceptaciones respecto a 2002 de un 44 %. A partir de 2003 y con las modificaciones legislativas en Marruecos en materia de extranjería e inmigración y el refuerzo en el control de sus fronteras, el número de inmigrantes irregulares interceptados disminuyó en 2004 un 26 %. Sin embargo, el fenómeno migratorio irregular en el Estrecho y el Mediterráneo se ha mantenido de manera estructural hasta nuestros días, desplazándose los puntos de llegada en función de la presión ejercida por el control policial de las fronteras hacia zonas costeras más orientales.

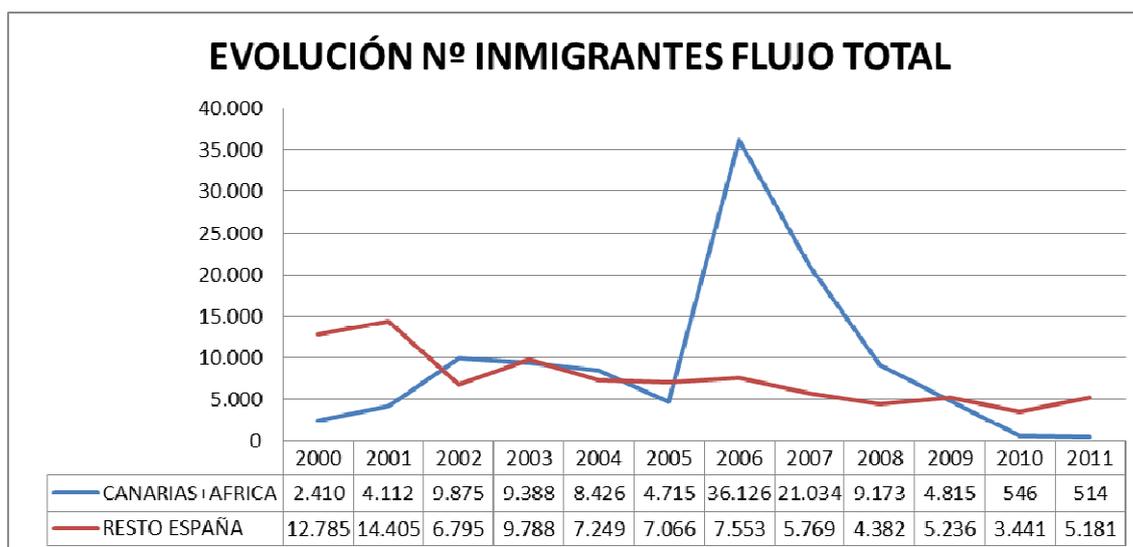


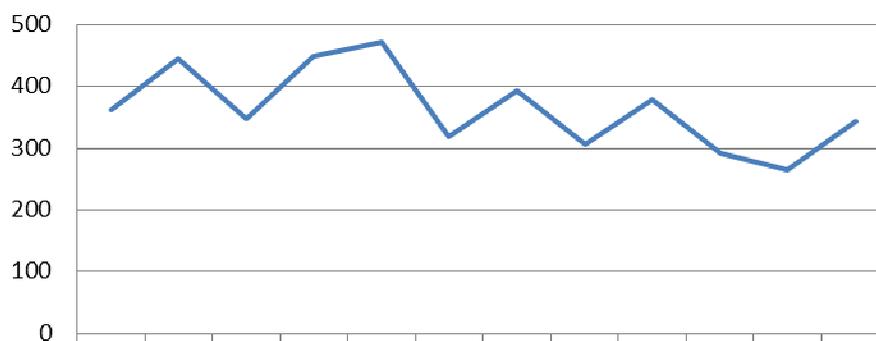
Gráfico Nº11. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007); del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.

5.1.4. El escenario mediterráneo occidental: las rutas hacia Andalucía, Ceuta, Melilla y Levante/Baleares

A efectos metodológicos hemos subdividido el escenario mediterráneo occidental en dos subescenarios. Por un lado, las interceptaciones que se han producido en las rutas del Estrecho (Andalucía y ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla), y por otro las interceptaciones que se han producido en las rutas del Levante (Murcia, Alicante y las Islas Baleares).

En el periodo de 2003 a 2014 se han registrado un total de 4.371 embarcaciones interceptadas en el Mediterráneo occidental. El gráfico nº 12 muestra para el escenario mediterráneo occidental un comportamiento irregular en el número de embarcaciones interceptadas con una tendencia general a decrecer. El mayor número de interceptaciones se experimentó en 2007 y el menor en 2013. Del total de embarcaciones interceptadas en el Mediterráneo occidental, el 90,41% lo han sido en las rutas a Andalucía, Ceuta y Melilla, y el resto en las rutas del Levante.

Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL



— MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL	362	446	348	449	471	319	393	307	378	291	264	343
---------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Gráfico Nº12. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.

Si comparamos el número de embarcaciones interceptadas en el escenario mediterráneo occidental con las interceptadas en el escenario atlántico/canario con los datos expuestos en el gráfico nº13, se observa que salvo excepciones en los años 2003 y 2004 ambos escenarios han mantenido las mismas tendencias hasta 2008. A partir de 2009 la ruta atlántica quedó prácticamente cerrada mientras que la del Estrecho ha tenido un comportamiento irregular como ya se ha comentado anteriormente sin que los aumentos o decrementos en un escenario hayan tenido aumentos o decrementos marcados en el otro. Es decir, cada escenario ha mantenido en general tendencias independientes, lo que refuerza la tesis de que son dos sistemas migratorios con independencia relativa, mientras que los subsistemas que conforman el escenario mediterráneo occidental mantendrían cierto nivel de interdependencia como ha quedado ya expuesto anteriormente. Puede afirmarse entonces que el factor geográfico en las rutas hacia España es decisivo a la hora de encontrar interrelaciones en los escenarios en los que se producen los movimientos migratorios, mientras que esta interrelación no tiene lugar de manera automática entre escenarios en razón de un mayor control migratorio de las rutas en alguno de ellos.

Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LOS ESCENARIOS DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL Y DEL ATLÁNTICO

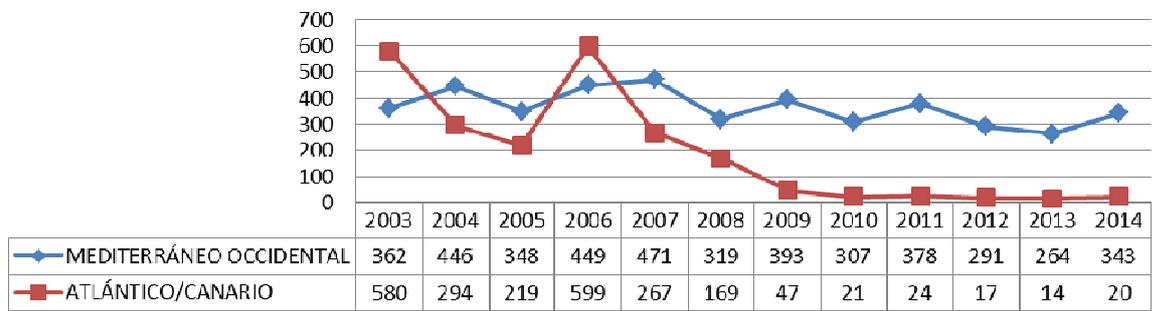


Gráfico N°13. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.

Respecto al número de embarcaciones interceptadas en el Estrecho, se observa en el gráfico n°14 que de las 3.954 embarcaciones que han entrado en España por estas rutas (Andalucía y las ciudades de Ceuta y Melilla) en el periodo 2003-2014, el 34,24% lo ha hecho por la provincia de Almería y el 29,7% por la de Cádiz, habiéndose interceptado una media de 330 embarcaciones por año. El mayor número de interceptaciones se produjo en el año 2006 con 447 embarcaciones, siendo Almería la que registró el mayor número de embarcaciones interceptadas con 318. Teniendo solo en cuenta las interceptaciones producidas en Andalucía, excluyendo las llegadas a Ceuta y Melilla, se destaca el desplazamiento progresivo de las rutas migratorias hacia las costas orientales de Andalucía, habiendo tenido lugar los mayores registros anuales en las provincias de Cádiz (2003), Granada (2004), Almería (2005-2009), Almería y Cádiz (2010-2011), y Cádiz (2012-2014).

Nº EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LAS RUTAS DEL ESTRECHO I

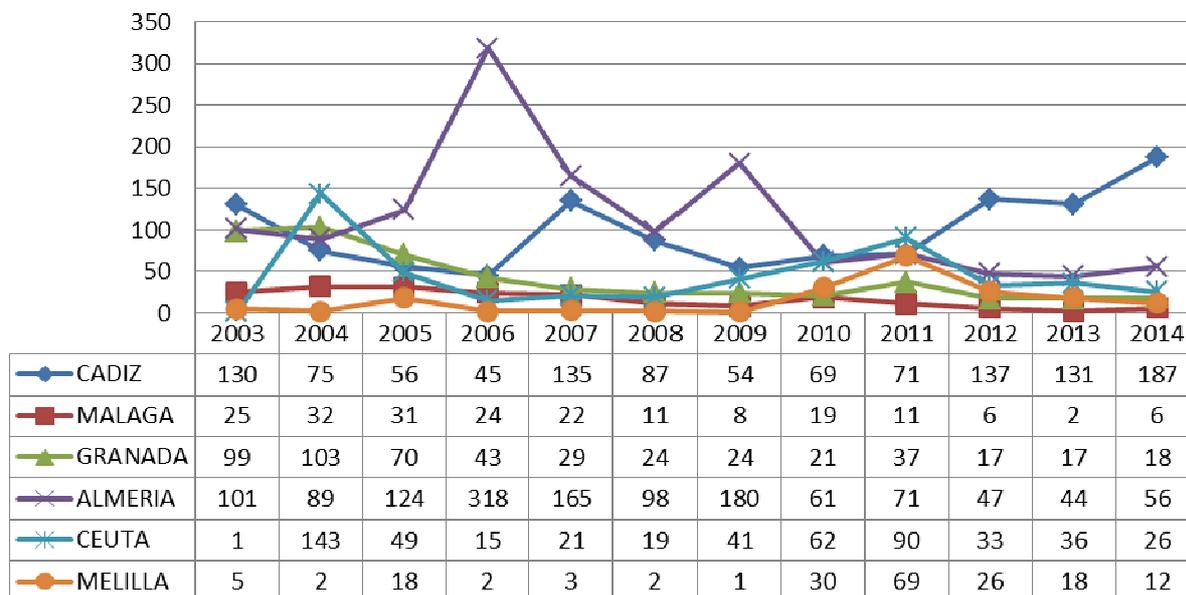


Gráfico N°14. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

Si se analiza de manera independiente el número de embarcaciones interceptadas en las rutas a Ceuta y Melilla puede afirmarse que Ceuta ha sido un destino más frecuente que Melilla. De las 724 embarcaciones interceptadas en ambas rutas en el periodo 2003-2014, el 74% lo fue en Ceuta. Los mayores registros para esta ciudad los obtuvo en 2004 y 2011, siendo este último año también el de mayor número de llegadas a Melilla. Si comparamos las rutas marítimas hacia Andalucía con las rutas marítimas hacia ambas ciudades en su conjunto, observamos en el gráfico n°15 que de 2003 a 2004 el número de embarcaciones interceptadas en Andalucía disminuyó un 15,7% mientras que en Ceuta y Melilla aumentó 2.316,6% pasando de 6 a 145 embarcaciones. De 2004 a 2005 bajaron en ambas rutas el número de interceptaciones. De 2005 a 2006 el número de llegadas a Andalucía aumentó un 53% mientras que a Ceuta y Melilla disminuyó un 74,6%. En el periodo de 2006 a 2010, el número de interceptaciones en las rutas a Andalucía disminuyó, excepción hecha de un pequeño repunte en 2009, en un 60,4% mientras que en las rutas a Ceuta y Melilla aumentó un 441%. En 2011 se incrementaron de nuevo las interceptaciones respecto al año anterior en ambas rutas; un 11,7% para las rutas a Andalucía y un 72,8% para Ceuta y Melilla. De 2011 a 2014 las interceptaciones en las rutas hacia Andalucía han seguido una tendencia creciente hasta incrementarse en un 40,5%, mientras que las rutas hacia Ceuta y Melilla han disminuido un 76,1%. En general, las rutas a Andalucía han ido perdiendo peso específico relativo en el periodo 2004 a 2010, mientras que las rutas hacia Ceuta y Melilla lo han ido ganando en

dicho periodo. A partir del punto de inflexión en 2011 la tendencia en ambas rutas ha sido la contraria, de crecimiento para las rutas andaluzas y de decrecimiento para las de Ceuta y Melilla, por lo que aun diferenciándose en el volumen migratorio que incluye cada subsistema puede apreciarse cierta interrelación entre ellos. En un estudio más amplio sería interesante analizar la dinámica de flujos migratorios existente entre las rutas marítimas del Mediterráneo occidental y las terrestres en la frontera con Ceuta y Melilla.

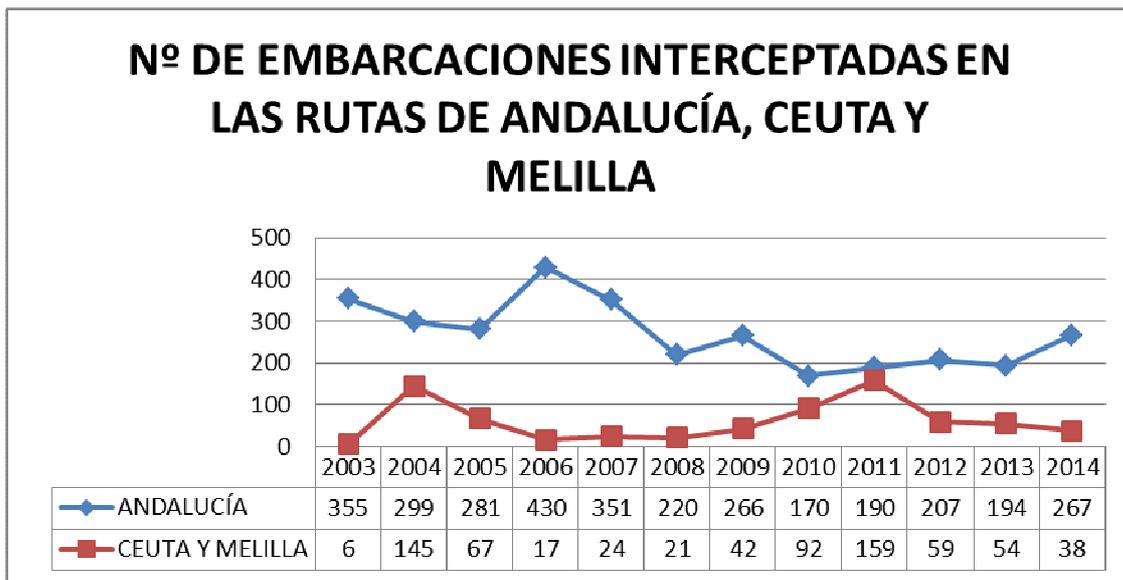


Gráfico Nº15. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

La ruta del Levante (Murcia, Alicante y Baleares), mayoritariamente utilizada por ciudadanos argelinos, se activó en 2007 pasando ese año a 600 inmigrantes interceptados desde solo 2 en 2006, como puede observarse en el gráfico nº16. El periodo de mayor actividad de estas rutas ha sido de 2007 a 2009. A partir de ese año y hasta 2013 el número de interceptaciones de embarcaciones disminuyó en un 81,17%. A partir del año 2010 esta ruta, tras el cierre parcial de la ruta atlántica, ha pasado a ser la tercera en importancia respecto al número de inmigrantes interceptados, después de la del Estrecho y la de Ceuta y Melilla. También en esta ruta se ha producido un repunte durante 2014; en este caso en un 137% respecto al año anterior. De las 417 embarcaciones interceptadas en el periodo de estudio el 79,3% lo han sido en Murcia, el 13,4% en Alicante y el resto en Baleares. Las interceptaciones en Alicante han tenido sus niveles máximos en 2009 y 2014.

Nº EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LA RUTA DEL LEVANTE

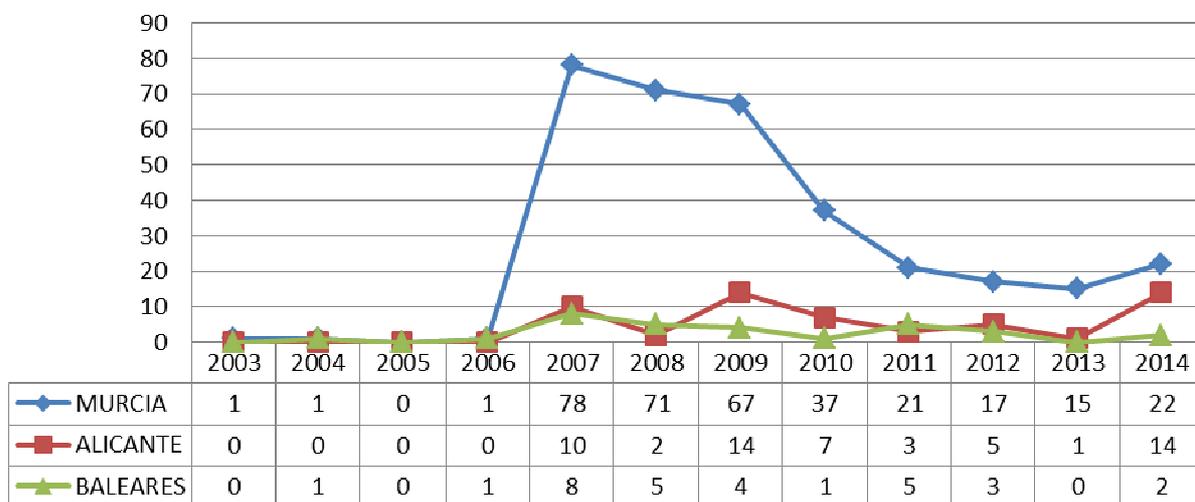


Gráfico N°16. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

Si comparamos la dinámica de los flujos migratorios dentro del escenario mediterráneo occidental, entre las rutas del Levante y las rutas hacia Andalucía y Ceuta y Melilla se puede observar en el gráfico n°17 que ambos subsistemas son independientes tanto por la gran diferencia de volumen migratorio existente en sus rutas, como de las tendencias particulares que ha seguido cada uno de ellos lo que convierte la ruta de Levante en una ruta muy especializada en razón de la nacionalidad.

Nº INTERCEPTACIONES DE EMBARCACIONES

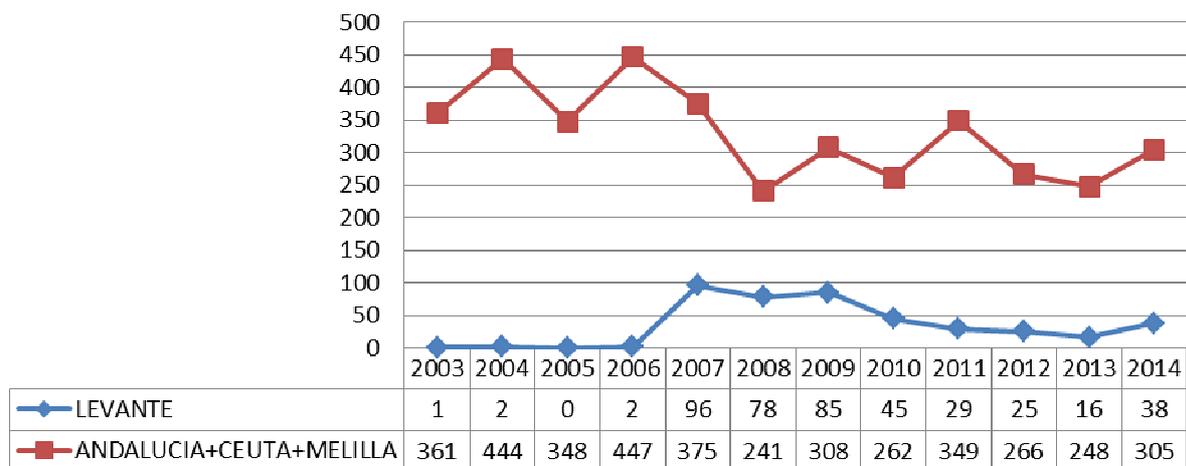


Gráfico N°17. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

5.1.5. Nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a España mediante embarcaciones

Las diez principales nacionalidades, cuantitativamente hablando, de los inmigrantes que han llegado a España de manera irregular en el periodo 2003-2014 son la marroquí, que han supuesto un 24,49% del total, senegalesa un 15%, cifra motivada por la crisis de los cayucos en 2006, maliense un 12,9%, argelina un 10%, gambiana un 8,1%, marfileña un 4,2%, guineana un 3%, ghanesa 1,8%, camerunesa y mauritana un 1,6%. En relación a otras nacionalidades, se han identificado como inmigrantes irregulares a 333 somalíes (0,24%), 30 sirios (0,02%), 37 birmanos (0,027), 91 eritreos (0,06%), 165 paquistaníes (1,2%) y 56 etíopes (0,04%), que han utilizado las rutas marítimas¹¹⁷. Debe destacarse el escaso número de sirios que utilizan las rutas marítimas para entrar irregularmente en España, mientras que por el contrario un total de 4.235 y 7.485 de ellos entraron irregularmente en España en 2013 y 2014 respectivamente por las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla¹¹⁸.

Tomando como referencia los datos del Ministerio de Interior de España en el periodo 2008-2014 sobre protección internacional y asilo¹¹⁹, observamos en el gráfico nº18 que las trece principales nacionalidades solicitantes de protección en el periodo fueron Siria, Nigeria, Mali, Costa de Marfil, Argelia, Colombia, Cuba, Ucrania, Camerún, Guinea, Somalia, Palestina (no reconocido) y Pakistán. En ese periodo se identificaron 41.176 inmigrantes ilegales que entraron en España mediante embarcaciones, cuyos trece principales países de origen (el 81,89 % del total) fueron Argelia, Marruecos, Mali, Costa de Marfil, Camerún, Gambia, Senegal, Chad, Mauritania, Nigeria, Guinea, Burkina Faso y República de Guinea. De ellos, Argelia, Mali, Costa de Marfil, Nigeria, Guinea y Camerún figuran entre las trece principales nacionalidades en razón del número de peticiones de protección internacional en España. Realizando una estimación y extrapolando los resultados a partir de los datos expuestos, podría afirmarse que las rutas marítimas ilegales hacia España tienen un peso relativo en torno al 28% del total de los movimientos migratorios realizados por solicitantes de asilo y protección internacional en España.

¹¹⁷ Datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014).

¹¹⁸ Balance 2014 lucha contra la inmigración irregular. Ministerio del Interior de España. Disponible en www.interior.gob.es

¹¹⁹ Asilo en cifras. Ministerio de Interior de España. Disponible online en <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>. Consultada el 24.10.2015



Gráfico Nº18. Datos del Ministerio del Interior (2008-2014). Gráfico elaboración propia

5.1.5.1. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en las rutas atlánticas- Islas Canarias

En las rutas atlánticas han sido interceptados inmigrantes procedentes de más de 60 países. De los inmigrantes irregulares cuya nacionalidad se pudo identificar en el periodo 2003-2014 el 27% han sido nacionales de Senegal; 17,5% de Mali; 13,68% de Gambia; 9,34% de Marruecos; 5,76% de Costa de Marfil; 5,36% de República de Guinea; 3,74% de Guinea Bissau; 2,9% de Mauritania; 2,28% de Ghana; 1,58% de Malawi; 1,2% de Burkina Faso, y 0,9% de Guinea Ecuatorial¹²⁰.

Si la ruta atlántica entre 2003 y 2005 estuvo dominada en términos relativos por la presencia de ciudadanos marroquíes y malienses, la apertura de la ruta de los cayucos consolidó la presencia de senegaleses y gambianos además de malienses (Gráfico nº 19).

¹²⁰ Datos del Ministerio del Interior y del de Empleo y Seguridad Social (2003-2014).

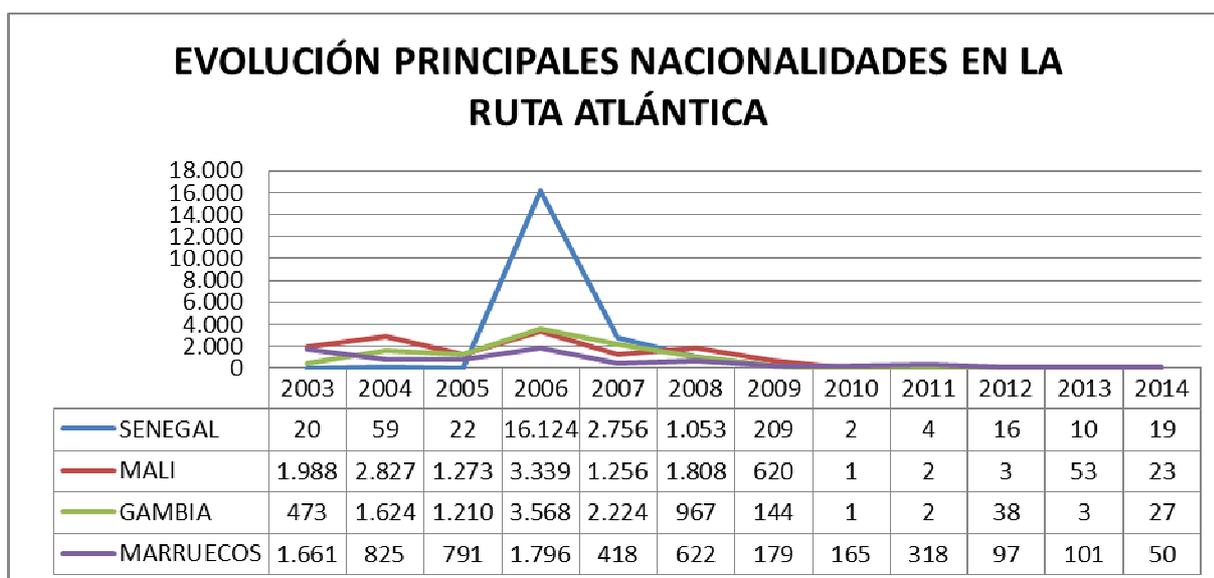


Gráfico N°19. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

5.1.5.2. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en las rutas del Mediterráneo Occidental

Las principales nacionalidades presentes en las rutas del Mediterráneo Occidental son la marroquí (41,25%), argelina (21,33%), maliense (6,95%), camerunense (3,40%) y nigeriana (2,75%)¹²¹. Puede concluirse que las rutas marítimas ilegales en el escenario mediterráneo occidental están dominadas por la presencia de ciudadanos marroquíes y argelinos con un 62,58% de todos los inmigrantes identificados en el periodo de estudio.

Si se observa el gráfico n° 20, se observa la drástica disminución de la presencia de nacionales marroquíes desde 2003 hasta 2007 como consecuencia de las acciones de control en las fronteras marítimas por parte de los Gobiernos español y marroquí y la política desarrollada de repatriaciones. De igual manera cabe destacar el aumento de nacionales de Mali en el año 2007 y la de argelinos en 2009.

¹²¹ Datos del Ministerio del Interior y del de Empleo y Seguridad Social (2003-2014).

EVOLUCIÓN PRINCIPALES NACIONALIDADES EN LA RUTA MEDITERRÁNEA OCCIDENTAL

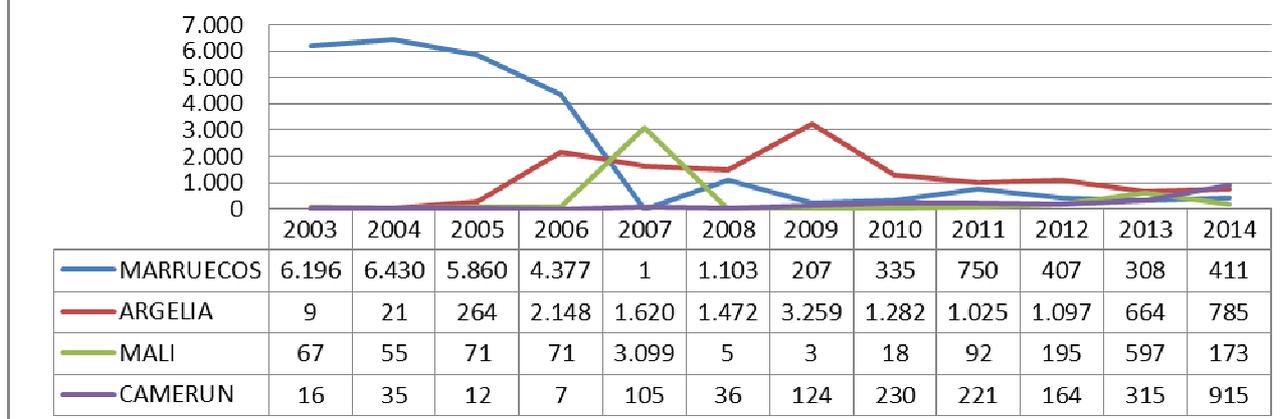
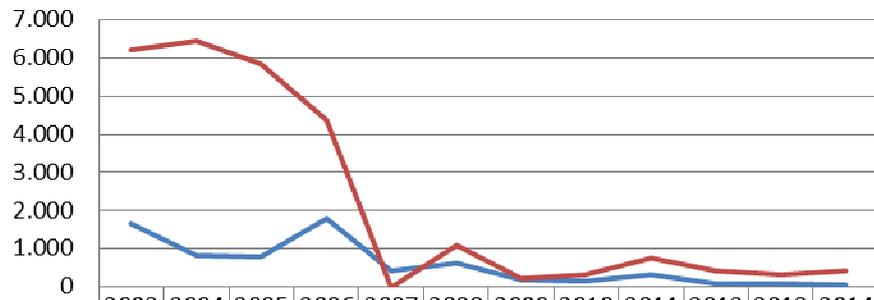


Gráfico N°20. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

5.1.5.3. Comparación de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares en los escenarios Atlántico y Mediterráneo Occidental

En este apartado analizaremos la presencia de alguna de las principales nacionalidades comunes en los escenarios atlántico y mediterráneo occidental para tratar de obtener alguna conclusión sobre las posibles relaciones entre rutas. De las diez nacionalidades más numerosas presentes en cada una de las rutas marítimas, solo coinciden en ambas los inmigrantes de Marruecos, Mali, Costa de Marfil y República de Guinea. De esta afirmación podemos obtener la primera conclusión sobre las rutas y es la especialización de las mismas por nacionalidades. Por lo que respecta a los nacionales de Marruecos, 26.385 nacionales de este país fueron interceptados en las rutas mediterráneas y 7.023 en las rutas atlánticas. La presencia de marroquíes tanto en la ruta atlántica como en la del Mediterráneo Occidental ha ido disminuyendo progresivamente en términos absolutos como se observa en el gráfico n°21. La presencia de nacionales marroquíes en ambas rutas ha tenido cierto carácter complementario en el periodo 2003-2006. Sin embargo, una vez comenzado el fenómeno de los cayucos en 2006 y hasta 2013 la tendencia de su presencia en ambas rutas ha seguido tendencias paralelas en mayor o menor medida, por lo que no puede hablarse, teniendo en cuenta el estudio de las nacionalidades, de una clara y marcada tendencia de trasvase de los inmigrantes de esta nacionalidad entre rutas, que con carácter general han optado por salir desde el norte de África.

Nº DE NACIONALES MARROQUÍES INTERCEPTADOS



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
— escenario atlántico	1.661	825	791	1.796	418	622	179	165	318	97	101	50
— escenario mediterráneo occ	6.196	6.430	5.860	4.377	1	1.103	207	335	750	407	308	411

Gráfico N°21. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

Por lo que respecta a los nacionales de Mali, en el periodo de estudio fueron interceptados 13.193 en el escenario atlántico y 4.446 en el escenario mediterráneo. Como puede observarse en el gráfico n° 22, el mayor número de nacionales de Mali se registró en 2006 en el escenario atlántico, y en 2007 en el escenario mediterráneo, siendo esta la primera vez que esta nacionalidad tuvo presencia significativa en este escenario con un fuerte descenso de la misma por el contrario en el escenario atlántico. En 2008 ocurrió lo contrario. La presencia de nacionales de Mali en las rutas mediterráneas cayó drásticamente y aumentó ligeramente su presencia de nuevo en el escenario atlántico. Desde 2008 y hasta 2010 la presencia de malienses en ambas rutas ha seguido una tendencia decreciente. A partir de ese último año y tras el cierre parcial de la ruta atlántica, la mayoría de malienses han salido por las rutas mediterráneas. Estos datos permiten concluir que en el caso de los nacionales de Mali se produce un trasvase entre rutas posiblemente en función de la presión del control migratorio en cada escenario.

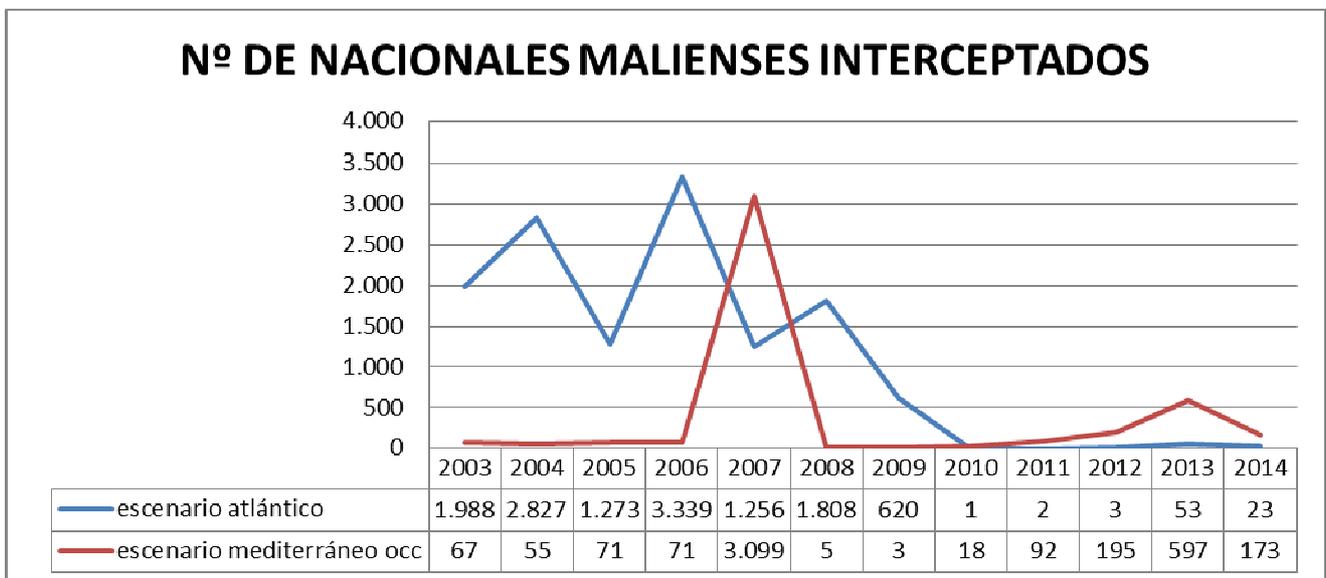


Gráfico N°22. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

En relación a los nacionales de Costa de Marfil, 4.335 fueron interceptados en las rutas del escenario atlántico y 1.491 lo fueron en el escenario mediterráneo. El mayor número de ellos se registró en 2006 en las rutas atlánticas. Como se observa en el gráfico n°23, de 2006 a 2007 se produjo un descenso de la presencia de nacionales de Costa de Marfil en las rutas atlánticas a favor de las rutas mediterráneas. Desde ese año y hasta 2010 se produjo un descenso progresivo de su presencia en las rutas atlánticas y por el contrario un crecimiento de su presencia en las rutas mediterráneas. A partir de 2010 prácticamente ha desaparecido la presencia de nacionales de Costa de Marfil en las rutas atlánticas, mientras que siguen saliendo por mar a través de las rutas mediterráneas. De la misma manera que en el caso de los ciudadanos de Mali puede hablarse de un trasvase de inmigrantes de esta nacionalidad entre rutas marítimas.

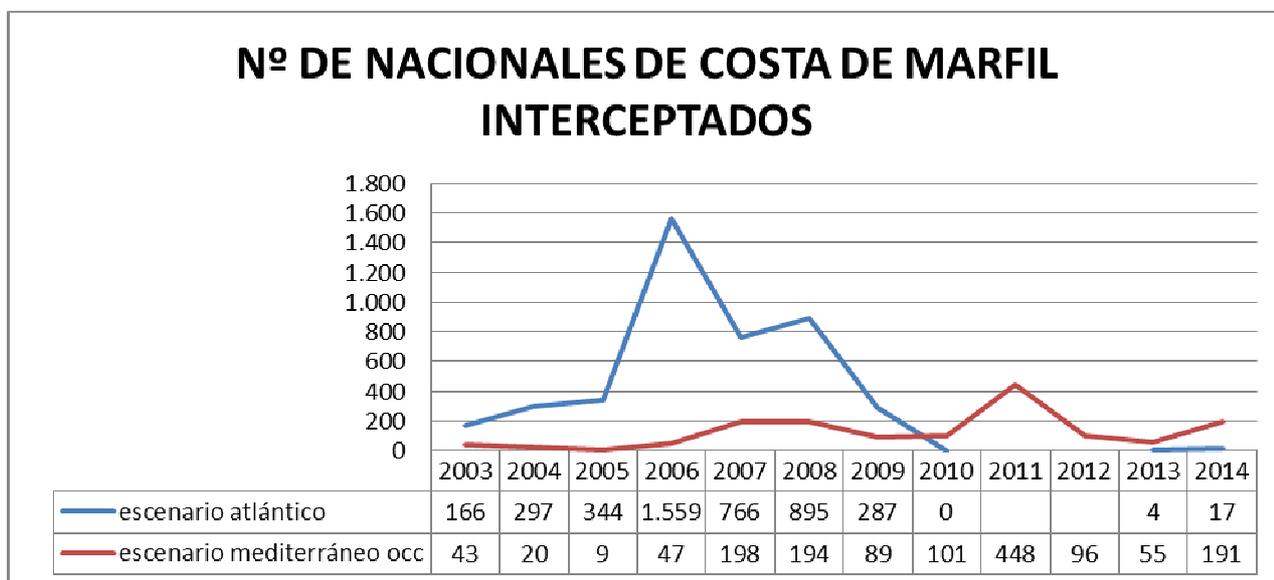


Gráfico N°23. Datos del Ministerio de Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia

5.2. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ILEGALES POR MAR A ITALIA

5.2.1. Aspectos generales de los flujos migratorios por mar a Italia en el periodo 2003-2014

En el periodo 2003-2014 han entrado en Italia ilegalmente por mar 433.587 inmigrantes. Como puede observarse en el gráfico n° 24, el número de interceptaciones en las costas italianas ha seguido una tendencia creciente desde 2003 excepción hecha de los años 2009, 2010 y 2012. El mayor registro se ha producido durante 2014, año en el que se han interceptado 170.664 inmigrantes ilegales, lo que representa casi un 300% más que el año anterior. Estas cifras representan un nuevo record respecto al ya existente registrado en 2011 como consecuencia de las

revueltas árabes y que ha tenido su reflejo en las estadísticas globales de la UE que consignan 280.000 interceptaciones de inmigrantes ilegales en las fronteras comunitarias como consecuencia esta vez de la crisis de los refugiados de Siria calificada por FRONTEX como la peor crisis de refugiados desde la segunda guerra mundial y que sin duda representa un problema de seguridad interna para la UE (FRONTEX, 2015).

Uno de los detalles más significativos aportados por el gráfico es la drástica disminución del número de interceptaciones realizadas en el periodo 2008-2010. Concretamente, a partir de 2008 (el año en el que se registró el mayor número de interceptaciones desde 2003) y respecto a este año, el número de interceptaciones disminuyó en un 74% en 2009 y en un 88,15% en 2010. Este decrecimiento drástico ha sido consecuencia de varios factores como el refuerzo de las operaciones conjuntas de control en las fronteras marítimas con participación de Estados Miembros y terceros Estados de origen y tránsito, lo que sin duda ha incrementado los flujos migratorios en las rutas del Mediterráneo oriental, concretamente hacia Turquía y las Islas del Egeo; los Acuerdos de Italia con Libia firmados en 2003 y 2009 a los que hemos hecho referencia en partes anteriores de este trabajo y que permitieron la implementación de patrullas conjuntas pero no así las repatriaciones desde Italia, así como otros acuerdos con Túnez y Argelia; la reforma del Código penal italiano con la que se castigaba la entrada y estancia ilegal de inmigrantes en Italia, el alquiler de viviendas a inmigrantes ilegales o su contratación ilegal, y los efectos de la crisis financiera global que condujo a elevados niveles de desempleo.

El número de interceptaciones volvió a incrementarse respecto a 2008 en un 69,5% en 2011 cuando se produjeron flujos migratorios masivos desde el norte de África como consecuencia de las revueltas árabes. Esta tendencia creciente ha continuado durante 2014, año en el que ha crecido el número de inmigrantes interceptados casi un 300 % respecto al año anterior, así como en 2015, como consecuencia del aumento de los flujos migratorios desde Asia y el posible efecto llamada producido por el inicio de las operaciones de búsqueda y rescate en el Mediterráneo Central. Durante los tres primeros meses de 2015, llegaron a las costas italianas un total de 10.219 inmigrantes de manera irregular por vía marítima, y finalizado el primer semestre se han registrado un total de 57.019 inmigrantes interceptados en el mar. Aun así, si consideramos excepcional el 2014 y tomamos como referencia el 2013, tenemos que el aumento del número de inmigrantes interceptados en el Mediterráneo Central desde 2003 ha sido de un 202,7%.

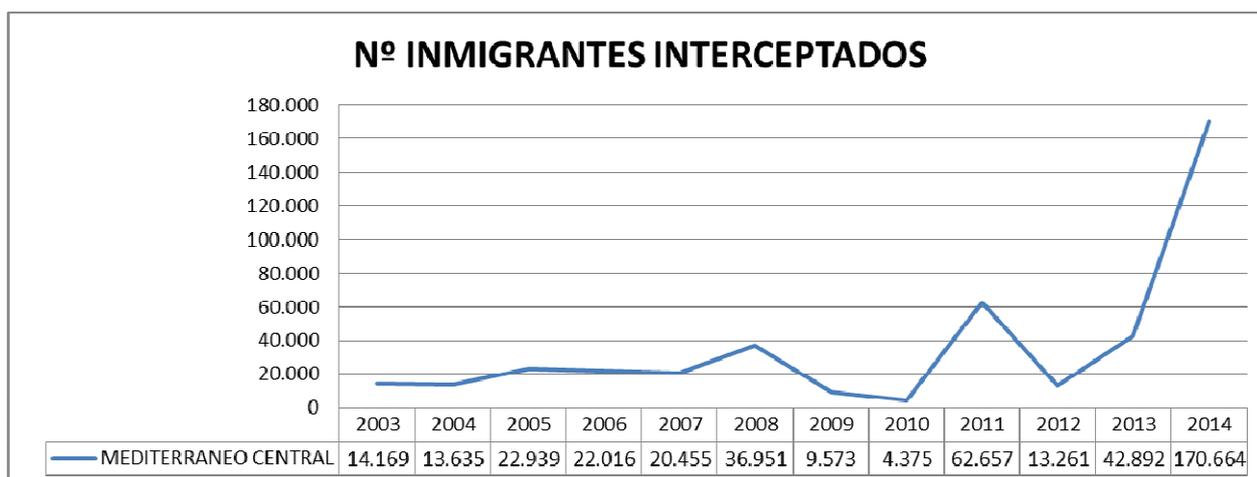
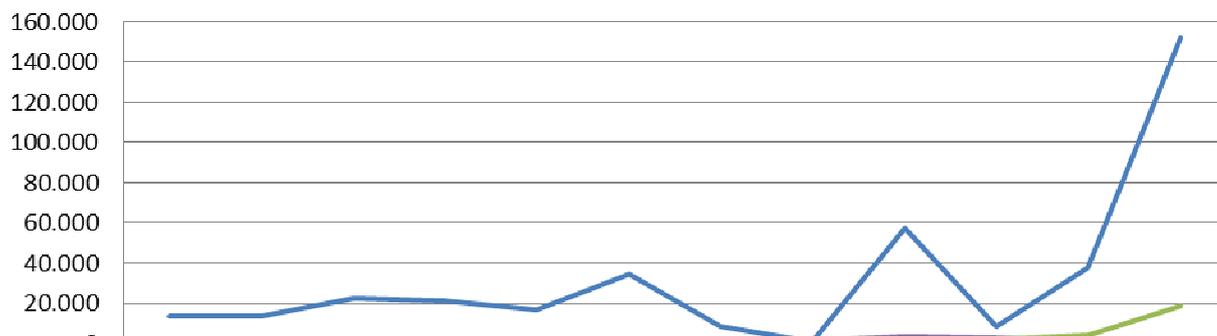


Gráfico N°24. Datos del 2003, 2004, 2008 y 2009, sobre Sicilia y Lampedusa, del Migration Policy Center, incluidos en el informe de Philippe De Bruycker, Anna Di Bartolomeo, y Philippe Fargues. Datos del 2005, 2006, 2007 y del 2010-2014, del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia.

En el estudio de las rutas realizadas en el capítulo anterior dividíamos el Mediterráneo Central fundamentalmente en cuatro zonas en función de los lugares habituales de llegada de las rutas migratorias ilegales. Estas cuatro zonas son Sicilia, incluyendo la isla de Lampedusa, Cerdeña, Calabria y Apulia. De los 433.587 inmigrantes ilegales interceptados en total en las rutas del escenario marítimo Mediterráneo Central, el 89,5% lo ha sido en las rutas con llegada a Sicilia, incluidas las que han tenido lugar a la isla de Lampedusa. El 7,2 % de los inmigrantes ilegales ha sido interceptado en las rutas con llegada a la región de Calabria. El 2,1% en las rutas con llegada a la región de Apulia, y finalmente el 0,9% en las rutas hacia la isla de Cerdeña. En el gráfico n°25 se puede observar que los flujos migratorios ilegales se desplazan fundamentalmente a través de las rutas a Sicilia, en la que se incluye la Isla de Lampedusa. Los flujos migratorios decrecieron en estas rutas en el periodo 2005-2007, así como de 2008 a 2010 y en 2012; y crecieron en 2008, 2011, 2013 y 2014. Las rutas a Calabria han tenido un crecimiento notable en 2013 y de un 372% en 2014 respecto al año anterior como consecuencia de la reactivación de las rutas desde Turquía y Egipto utilizando buques nodriza para el transporte masivo de inmigrantes.

Nº DE INMIGRANTES INTERCEPTADOS RUTAS MEDITERRÁNEO CENTRAL



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
— SICILIA	13.851	13.594	22.824	21.400	16.875	34.540	8.282	1.264	57.181	8.485	37.869	151.942
— CERDEÑA	4	0	8	91	1.548	1.621	484	318	207	4	29	0
— CALABRIA	177	23	88	282	1.971	663	499	1.280	1.944	2.056	3.964	18.722
— APULIA	137	18	19	243	61	127	308	1.513	3.325	2.716	1.030	0

Gráfico N°25. Datos del 2003, 2004, 2008 y 2009, sobre Sicilia y Lampedusa, del Migration Policy Center, incluidos en el informe de Philippe De Bruycker, Anna Di Bartolomeo, y Philippe Fargues. Datos del 2005, 2006, 2007 y del 2010-2014, del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia.

5.2.2. Evolución de las nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a Italia mediante embarcaciones

En el periodo 2003-2014 pudieron ser identificados 399.925 inmigrantes ilegales interceptados en las rutas hacia Italia en el Mediterráneo Central. Las doce principales nacionalidades presentes en estas rutas en todo el periodo fueron nacionales de Eritrea (15,12%), Siria (13,04%), Túnez (12,21%), Nigeria (6,63%), Palestina (territorio no reconocido) (6,29%), Egipto (6%), Somalia (5,82%), Marruecos (5,2%), Mali (3,63%), Gambia (3,10%), Paquistán (2,43%), y Ghana (2,38%)¹²².

Si se observa el gráfico n°26, vemos como la presencia significativa de ciudadanos sirios en las rutas marítimas del Mediterráneo Central se sitúa en 2012 y crece sin parar un 1.842% en 2013 y un 6.712 % en 2014. De igual manera la presencia de nacionales eritreos pasó de 3.943 inmigrantes interceptados en 2008 a 9.834 en 2013 y a 33.559 en 2014, con un periodo de disminución muy significativo de su presencia, como consecuencia del cierre de las rutas hacia Sicilia de 2009 a 2011. La salida de nacionales tunecinos por estas rutas de manera más

¹²² Datos del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia.

significativa comenzó en 2005 pasando a registrarse ese año 1.596 inmigrantes interceptados desde los 307 identificados el año anterior. Esta tendencia creciente se mantuvo durante 2006 y 2007. Fue en 2008 cuando se registró el primer crecimiento destacado con 7.633 inmigrantes tunecinos interceptados. Sin embargo, el mayor número de interceptaciones de inmigrantes de esta nacionalidad se produjo en 2011, año en el que se llegaron a registrar 28.047 interceptaciones de tunecinos. En 2014 los niveles de presencia de esta nacionalidad habían caído a los niveles registrados en el periodo 2005-2007, en torno a los 1.683 inmigrantes interceptados.

En relación a los nacionales de Nigeria es el año 2008 el momento en el que se registraron los primeros datos significativos de su presencia en estas rutas pasando de un máximo de 913 inmigrantes interceptados en 2007 en el periodo 2003-2007, a 6.373 inmigrantes interceptados en 2008. Su presencia en estas rutas ha sido irregular pasando por periodos con un relativo escaso número de interceptaciones como en 2009 y 2010, un repunte en 2011 a niveles de 2008 con 5.480 inmigrantes nigerianos interceptados; un descenso muy significativo en 2012, para volver a crecer en 2013 y 2014, año en el que llegaron a interceptarse 8.233 nacionales de Nigeria.

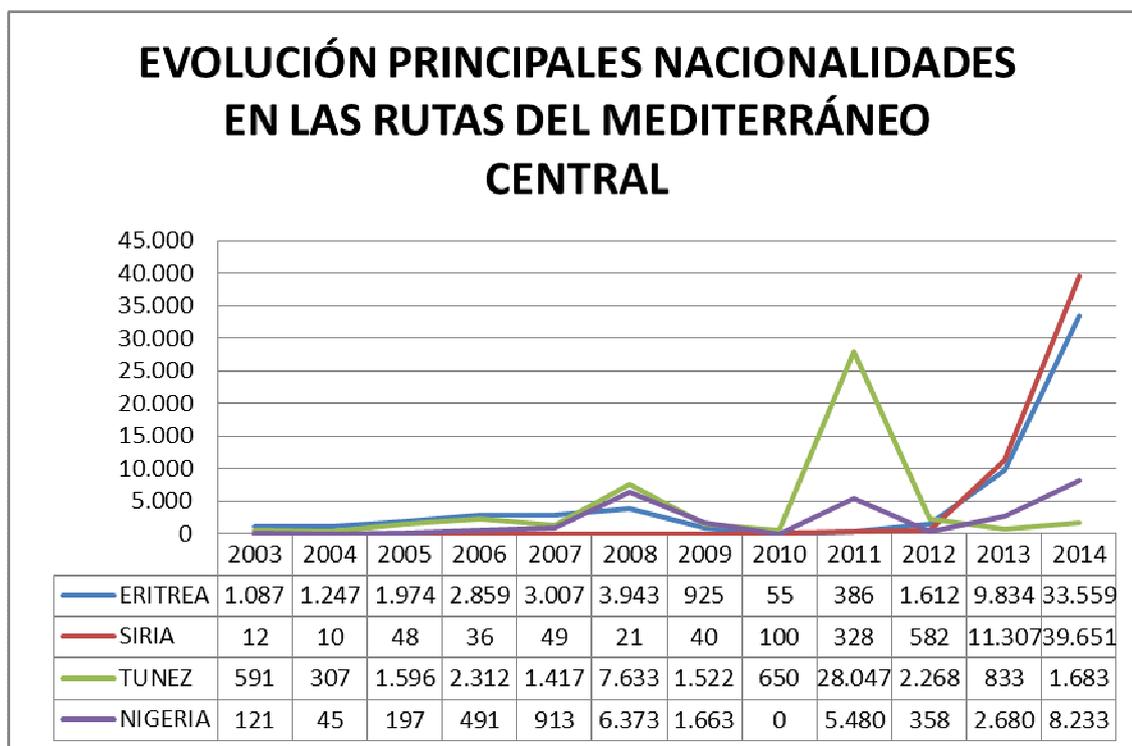


Gráfico N°26. Datos Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia.

Con carácter general puede afirmarse que las rutas hacia Sicilia son utilizadas principalmente por nacionales de países del Cuerno de África (en torno a un 80%), y por los procedentes del Norte de África en un 10%, y finalmente por los nacionales de otros países subsaharianos. La elevada presencia de ciudadanos de Túnez y de Nigeria se produce con carácter general en las rutas a Lampedusa. También estas rutas a Lampedusa han estado caracterizadas por una elevada presencia de somalíes. Por otro lado, las rutas a Cerdeña han sido fundamentalmente utilizadas por nacionales de Argelia y Túnez. En esta ruta también se ha detectado la presencia creciente de nacionales procedentes de países de África Occidental, el cuerno de África y del Norte de África. Por el contrario las rutas a las regiones de Calabria y Apulia son utilizadas en su mayoría por nacionales de países asiáticos como curdos, iraquíes y afganos. Puede afirmarse que teniendo en cuenta las nacionalidades detectadas en las diferentes rutas del Mediterráneo Central, la arquitectura de éstas se produce atendiendo a la proximidad geográfica de los candidatos a la inmigración a dichas rutas, su origen nacional, y el modus operandi de las organizaciones.

Según los datos del Consejo Italiano para los Refugiados (CIR)¹²³, en el periodo de 2008-2014, sobre las cinco nacionalidades más importantes en número de los solicitantes de asilo en Italia para cada uno de los años en dicho periodo, se obtiene como resultado total y por orden decreciente para el mencionado periodo que los solicitantes de asilo en Italia proceden en su mayoría de Nigeria (33.168), Paquistán (15.614), Mali (12.378), Somalia (9.351), Gambia (8.556), Afganistán (6.390), Eritrea (6.303), Senegal (5.617), Túnez (5.453), Ghana (5.039) y Bangladesh (3.094).

Por otro lado, si analizamos en el mismo periodo de 2008-2014 las principales nacionalidades de los inmigrantes ilegales identificados en las rutas marítimas a Italia¹²⁴ obtenemos como resultado que el número de inmigrantes interceptados en función de sus nacionalidades, ordenados de manera decreciente, proceden de Siria (52.029), Eritrea (50.314), Túnez (42.636), Nigeria (24.787), Somalia (19.883), Mali (14.189), Egipto (13.538), Gambia (12.348), Paquistán (8.131), Afganistán (7.846), Ghana (7.437), Palestina (7.346), Bangladesh (6.960) y Senegal (6.614).

Comparando estos datos puede observarse como de las 14 principales nacionalidades presentes en los flujos migratorios ilegales por mar hacia Italia, 11 de ellas, excepción hecha de los nacionales sirios, egipcios y palestinos, están presentes en las principales nacionalidades

¹²³ Disponible en <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/statistiche>. [Consultada el 24 de octubre 2015]

¹²⁴ Datos del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Elaboración propia.

peticionarias de asilo en Italia. Realizando una estimación y extrapolando los resultados de manera análoga a como hemos hecho en el caso de España, llegamos a la conclusión de que el peso relativo mínimo de los movimientos migratorios ilegales mediante embarcaciones representan en torno al 55,16 % como procedimiento de entrada de solicitantes de asilo en Italia, aunque no lo sea en el conjunto de la UE.

5.3. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES POR MAR A ESPAÑA E ITALIA

Por lo que se refiere al volumen total de los flujos migratorios irregulares por mar en el periodo 2003-2014, en España se han interceptado 145.895 inmigrantes irregulares mientras que en Italia han sido 433.587 inmigrantes, casi el triple de inmigrantes irregulares.

En un estudio de las curvas de evolución del fenómeno se observa claramente como el fenómeno ha decrecido en España casi un 69% en 2014 respecto a 2003 excepción hecha del año 2006 en donde se produjo la denominada crisis de los cayucos en la que se registraron un total de 41.200 entradas irregulares por mar en el conjunto de España. En el caso de Italia, el fenómeno ha ido creciendo situándose las entradas irregulares en 2014 en un +1.105% respecto a 2003 con crisis importantes en 2008, 2011 y 2014.

Si bien las rutas de ambos escenarios se caracterizan por ser utilizadas tanto por inmigrantes irregulares que solicitan asilo y/o protección internacional como por aquellos que conforman una inmigración de tipo económico, y por lo que esos flujos migratorios se denominan mixtos, bien es cierto, a la vista de los resultados analizados respecto al número de solicitudes de asilo en España e Italia, se estima que las rutas marítimas ilegales hacia España tienen un peso relativo en torno al 28% del total de los movimientos migratorios realizados por solicitantes de asilo y protección internacional en España mientras que en el caso de Italia este peso relativo representa un mínimo de un 55,16 %.

Del análisis de las principales nacionalidades presentes en ambos escenarios en el periodo de estudio en España e Italia se concluye que la nacionalidad del inmigrante irregular, y como consecuencia la proximidad geográfica del país de origen a los puntos de salida, es decisiva a la hora de elegir la ruta migratoria. Las rutas irregulares por mar a España están dominadas por la presencia de marroquíes, argelinos y cameruneses en el escenario mediterráneo occidental; senegaleses y gambianos en las rutas atlánticas occidentales, y malienses en ambos. Puede

afirmarse que la inmigración por mar a España tiene profundas raíces africanas. En el caso de Italia, por el contrario, y a pesar de que las nacionalidades principales presentes entre los inmigrantes interceptados son la eritrea, tunecina, nigeriana, egipcia, somalí y marroquí, la llegada a Italia en 2013 y 2014 de más de 52.000 refugiados sirios ha transformado las rutas mediterráneas de tener también raíces africanas a tener raíces de Asia Central y Oriente Próximo con un 13% de sirios, 2,4% paquistaníes, 2,2% de Bangladesh, 1,9% de Iraq y otro tanto de Afganistán¹²⁵.

Por último, y como continuación al análisis de flujos migratorios que en principio señalaría un trasvase de población inmigrante irregular entre escenarios y rutas, concretamente entre la ruta atlántica y las rutas del Mediterráneo Occidental y Central, así como entre estas últimas, como posible consecuencia de los cierres parciales y totales de las rutas que se hayan ido produciendo en el tiempo, cabe afirmar que este trasvase lo evidencia el hecho de que nacionales senegaleses y gambianos hayan incrementado su presencia en las rutas a Italia en 2013 y 2014, lo que confirmaría la apertura de una nueva ruta por tierra desde estos países hasta Libia. Concretamente, los senegaleses pasaron de 448 en 2011 (año de registro máximo del resto de la serie) a 1.314 (+193%) en 2013 y 4.721 (+953,7%) en 2014, y los gambianos pasaron de 422 en 2008 (año de registro máximo del resto de la serie) a 2.619 (+520%) en 2013 y 8.549 (+1.926%) en 2014¹²⁶. Algo similar ha ocurrido con los malienses quienes en 2009-2010 comenzaron a dejar la ruta atlántica para salir por las rutas del Mediterráneo.

Sin embargo, a la vista de los años en los que se han producido los grandes incrementos en los flujos migratorios en ambas nacionalidades y teniendo en cuenta que la ruta atlántica se cerró prácticamente en 2010, cabe concluir que estos movimientos de cambios en los flujos pueden apreciarse a medio plazo entre dos y cuatro años. A pesar del cierre de una ruta en un escenario dado, los grandes incrementos de los flujos migratorios en otras vienen dados por la incorporación de nuevas nacionalidades como es el caso de los sirios en las rutas a Italia o el incremento repentino de otras nacionalidades tradicionalmente presentes en las rutas como el caso de los eritreos o los malienses en las rutas del Mediterráneo Central.

¹²⁵ Datos del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia.

¹²⁶ Ídem.

**PARTE TERCERA: “LA RESPUESTA POLÍTICA DE LOS ESTADOS AL
FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR: PRINCIPALES
MEDIDAS DE CONTROL ADOPTADAS EN ESPAÑA E ITALIA EN EL CONTEXTO
DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UE, ASÍ COMO EN EE.UU Y
AUSTRALIA”**

CAPÍTULO 6

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES

6.1. EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS PRIMEROS PASOS

El objetivo principal del espacio Schengen, establecido en un Acuerdo “no comunitario” firmado el 14 de junio de 1985¹²⁷, fue la creación de un espacio común en el que se suprimían los controles en las fronteras interiores y se reforzaban en las exteriores¹²⁸, para no poner en peligro la seguridad de los Estados Miembros. La integración del denominado “acervo Schengen” a la Unión Europea convierte a las fronteras exteriores de los Estados Miembros, concepto el de frontera exterior que tiene su origen en el Acuerdo Schengen, en las fronteras exteriores de la Unión Europea (CORTÉS 2009, 49). Fue la primera vez que se prestaba en Europa una especial atención a las materias de policía, seguridad y política de extranjería y asilo, acordándose entre los países firmantes el establecimiento de un sistema de intercambio de información (SIS).

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992¹²⁹, conocido también como Tratado de Maastricht, constituyó un paso crucial en el proceso de integración europeo al modificar y completar el Tratado de París (1951), los Tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986, sobrepasando por primera vez el objetivo económico inicial de la Comunidad y dándole una vocación de unidad política. Con este Tratado se creaba la Unión Europea, englobando la Comunidad Económica Europea, que pasó a llamarse Comunidad Europea (Primer Pilar) y además, se adoptaron dos sistemas de cooperación intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como Segundo Pilar y la cooperación en Asuntos de Interior y de Justicia como Tercer Pilar, recogidos en el Título VI del Tratado. El Tratado de Maastricht introdujo en 1993 la cooperación intergubernamental en el ámbito de los asuntos de justicia e interior en un paso decidido hacia la inclusión de las políticas migratorias en el ámbito comunitario. En opinión de Boswell, antes de la firma del Tratado de Ámsterdam, en

¹²⁷ Acuerdo alcanzado por los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y la República Federal de Alemania. Posteriormente se fueron adhiriendo al Acuerdo miembros de la UE y otros: Italia (27-11-90); España y Portugal (25-06-91); Grecia (6-11-92); Austria (22-4-95); Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia (19-12-96).

¹²⁸ Establece un modelo de visado uniforme (Reglamento 1683/95) y determina los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (Reglamento 2317/95).

¹²⁹ Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea n° C 191 de 29 de julio de 1992

los años 80' y 90', la cooperación se realizaba fundamentalmente en el ámbito intergubernamental con poca intervención de la Comisión, del Parlamento europeo o del Tribunal de Justicia europeo existiendo en ésta “poca transparencia” desde la perspectiva de los derechos humanos (BOSWELL 2003, 623). Situación que continuó tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la formación del Comité K4 que trabajaba en condiciones de estricta confidencialidad. Como sigue argumentando Boswell, la cooperación policial y judicial en materia de control fronterizo escapaba a la observación de los medios de información públicos y de las ONG.

Tras la revisión del Tratado de Maastricht, y en concreto de uno de sus Protocolos anexos, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999, se produjo la integración del llamado acervo Schengen a la Unión Europea¹³⁰. En opinión de Cortés, “lo que fue un primer ejemplo de cooperación reforzada entre países se incorporaba al marco jurídico e institucional de la UE y se beneficiaba de un control parlamentario y jurisdiccional” (CORTÉS, 2005, 13). Asimismo, el Tratado de Ámsterdam incorporó en su Título IV las políticas migratorias, lo que para la mayoría de autores se considera una clara intención de alcanzar una política de inmigración europea común (CANETTA 2007, 435). Con este Tratado y en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 1999, se establecieron por primera vez las relaciones con terceros países en materia migratoria otorgando a la Comunidad competencias en materia de readmisión¹³¹ (ILIES 2009, 15).

Esto suponía un salto cualitativo para el desarrollo futuro de una política migratoria común y el avance en la consecución del objetivo de creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), ya que en él se abordaba por primera vez en el ámbito de la UE la regulación de la inmigración dentro de lo que era el Primer Pilar. Se pasaba de la cooperación intergubernamental, al protagonismo de la Comunidad como actor con potestad legislativa.

La inmigración y el asilo se integraron de esta manera en el Título IV del TUE y las decisiones tendrían fuerza vinculante para los estados miembros y efectos directos en las directrices nacionales. Sin embargo, era la primera vez que se incorporaba una materia al Primer Pilar, aun manteniendo el procedimiento de unanimidad para las decisiones, y además, esta incorporación sólo afectaría a materias relativas a visados, asilo, inmigración y otras políticas

¹³⁰ La Decisión del Consejo n.º 1999/435 de 20 de mayo de 1999 (Diario Oficial n.º L 176 de 10 de julio de 1999, p. 1-16) determina el conjunto de las disposiciones que se considera que constituyen la base jurídica de dicho acervo y la n.º 1999/436 de 20 de mayo de 1999 (Diario Oficial n.º L 176 de 10 de julio de 1999, p. 17-30) determina la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo Schengen.

¹³¹ Art. 63.3 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea

relacionadas con la libre circulación de personas, como la cooperación judicial en materia civil. Mientras tanto, las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal recogidas en el Título VI del TUE, permanecerían en el Tercer Pilar. Este procedimiento de toma de decisiones por unanimidad impedía acordar a nivel europeo determinadas políticas que afectasen al núcleo de la soberanía nacional, obstáculo que fue superado en 2005, año en el que se pasó al procedimiento de mayoría cualificada y codecisión con el Parlamento, suponiendo una supra nacionalización de la política en esta materia (ETTE Y FAIST 2007).

De esta manera, tanto las acciones diarias de control en las fronteras exteriores como las relativas al control de pasaportes y visados o cuestiones como el favorecimiento de la inmigración ilegal, la ayuda a la inmigración ilegal con fines lucrativos, al tránsito o a la estancia ilegal en el territorio, los acuerdos de readmisión con terceros países, las medidas relativas al refuerzo de los controles de la circulación de personas, mercancías y medios de transporte, así como otras medidas preventivas, se enmarcaban en el Derecho Comunitario del Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

No cabe duda de que estas medidas en el ámbito de la seguridad, tanto las del Primer Pilar, como el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores comunes, como las del Tercer Pilar, como la cooperación policial y judicial dentro del espacio de libre circulación, son complementarias y deben progresar juntas como finalidad del Espacio de Libertad Justicia y Seguridad (ELJS) propuesto en el Tratado de Ámsterdam.

Una de las primeras consecuencias de este último fue el diseño del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión para la creación de este ELJS. En este Plan y en concreto en su punto 32 se decía lo siguiente¹³²: “El objetivo es concluir el espacio de libertad en los próximos cinco años. En consecuencia, para garantizar una mayor seguridad para todos los ciudadanos europeos, la realización de este objetivo supone la elaboración de medidas complementarias en particular en los ámbitos de la seguridad de las fronteras exteriores y de la lucha contra la inmigración ilegal”.

El Consejo Europeo celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999 se dedicó exclusivamente al ELJS, aunque respecto a las fronteras exteriores de la Unión sólo se hicieron breves referencias. En concreto, entre sus directrices finales se instaba al refuerzo de la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo, en especial en

¹³² Documento 13844/, JAI 41, de 4 de diciembre de 1998

las fronteras marítimas y ponía de manifiesto la importancia de que las futuras fronteras exteriores estuvieran controladas por profesionales con formación especializada. Este Consejo Europeo impulsaba definitivamente la política común de inmigración contando con la gestión de los flujos migratorios como uno de sus pilares mediante la cooperación de los países de origen, y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

A partir de ese momento, se hace un llamamiento claro a que “la entrada o la residencia ilegales no debería conducir a una forma atractiva y estable de residencia”, como se plasma en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política de inmigración comunitaria¹³³.

La Comisión pretendió abordar el problema de la inmigración ilegal mediante una estrategia global que además protegiera los derechos fundamentales de los migrantes irregulares, armonizara la solidaridad en la Unión en el marco de la responsabilidad compartida en un espacio sin fronteras internas, gestionara estos flujos de naturaleza mixta entre los que se mezclaban solicitantes de asilo político, y diera normas claras sobre migración legal que redujeran los flujos migratorios irregulares. Así mismo, se tenía en cuenta la percepción de la opinión pública para evitar actitudes racistas y xenófobas. En opinión de Lavenex, el Parlamento y la Comisión han tratado de dar al fenómeno migratorio y al origen de sus causas una respuesta global a nivel supranacional, mientras que a nivel de cooperación intergubernamental, el enfoque ha sido más orientado hacia la externalización del control (LAVENEX 2006).

En concreto en julio de 2001, la Comisión adoptó otra comunicación¹³⁴ con propuestas relativas a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración como complemento al marco legislativo existente. En su tercera directriz, se refería al necesario refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico ilícito y la trata de seres humanos.

Para hacerlo efectivo, en la Comunicación de la Comisión sobre la política común de inmigración ilegal de noviembre de 2001¹³⁵, se marcaron las acciones a emprender en seis ámbitos diferentes: política común de visados, creación de una infraestructura para el intercambio de información, cooperación y coordinación, gestión de fronteras, cooperación policial, Ley de extranjería y Derecho penal y política de repatriación y readmisión.

¹³³ COM (2000) 757 final, noviembre 2000.

¹³⁴ COM (2001) 387 final

¹³⁵ COM (2001), 672 final

6.2. DE LA COOPERACIÓN FRONTERIZA AL CONCEPTO DE GESTIÓN COMÚN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE

En un análisis comparativo de la UE con Canadá, EEUU o Australia como destinos de las migraciones, la lucha contra la inmigración irregular en la Unión Europea a diferencia de en los demás destinos debe superar dos obstáculos fundamentales en su estrategia: su posición geoestratégica entre dos continentes África y Asia, y la existencia de los diferentes intereses nacionales de los Estados miembros que la componen, lo que dificulta llegar a una política migratoria común (GONZÁLEZ y SORROZA 2009:17).

En el Consejo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001¹³⁶ se reforzaron los compromisos adquiridos en Tampere y se articularon nuevos instrumentos como la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la UE. En particular se instaba a celebrar acuerdos de readmisión con los países interesados y al desarrollo de un sistema de intercambio de información sobre inmigración. Por primera vez también se pasaba de hablar de sistemas de cooperación en fronteras a hablar de creación de servicios comunes y a vincular la gestión del control de las fronteras exteriores a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos (CORTÉS 2005, 35). Sin embargo, es a partir de 2001 cuando, tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, cambia la percepción política del concepto frontera (CORTÉS 2009, 50). A partir de ese momento, se reconocía que una gestión óptima del control de las fronteras exteriores de la UE contribuiría a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos, aplicando al control migratorio la filosofía del control policial de las fronteras y relegando a un segundo plano el concepto de integración cívica.

Esto dio paso al desarrollo de un concepto nuevo de fronteras europeas, que tendría su reflejo en el Plan de Acción para una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea, y a un refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

6.2.1. Plan para la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

La gestión de las fronteras exteriores de la UE se ha basado desde el Programa de Tampere en tres aspectos fundamentales: el Código de Fronteras Schengen como conjunto de

¹³⁶ Conclusiones de la Presidencia. Consejo de Laeken de 14-15 de diciembre de 2001.SN 300/1. Disponible en <http://paginaspersonales.deusto.es/jrcanedo/Tema%203/laeken.pdf>.

normas comunes, la cooperación operativa entre Estados y la coordinación de las operaciones a cargo de FRONTEX, y el establecimiento de un Fondo de Fronteras exteriores para hacer frente de manera compartida a la financiación de la gestión (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 17).

Para comprender en toda su dimensión el alcance de la gestión integrada de fronteras no hay que olvidar que ya desde la puesta en práctica del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, el 26 de marzo de 1995, los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de los Estados miembros participantes en el acervo Schengen, estaban regulados por principios comunes y uniformes¹³⁷. En este sentido, el artículo 3 del Convenio de Schengen disponía que: “las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas” y el artículo 5 establecía las condiciones de entrada que debían cumplir los extranjeros para una estancia que no excediera de tres meses y las disposiciones legales que enmarcaban la actuación de los policías de fronteras ante aquellos que no reunían estas condiciones de entrada.

Además, el artículo 6 de dicho Convenio establecía las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito del control y la vigilancia de fronteras exteriores, determinando que la vigilancia se debía ejercer en los espacios situados entre los pasos autorizados con el fin de disuadir el cruce ilegal de la frontera exterior.

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de 13 de junio de 2002, aprobó el Plan para la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea¹³⁸, en el que se especificaba claramente que “las fronteras exteriores de Europa constituyen un sistema de protección del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión”. Entre otras medidas se creaba una red de centros de coordinación y se concedía un papel fundamental al Órgano común de expertos de fronteras exteriores como ejecutor de las acciones operativas previstas en el Plan.

Fundamentalmente, establecía las prioridades para el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras exteriores, centrándose en un cuerpo común de legislación como el Código de

¹³⁷ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, Capítulo 2 del título II, Diario Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0019 – 0062. Disponible en [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):es:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):es:HTML).

¹³⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea”, COM(2002) 233 final, Bruselas, 7.5.2002, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0233&from=ES>

fronteras Schengen, en la cooperación operativa entre los Estados Miembros, y en la solidaridad entre éstos y la Comunidad. Algunas medidas eran complementarias de las contempladas en el Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea¹³⁹ al que se hace referencia más adelante.

La principal dificultad residía en llevarlo a la práctica operativa y a través de la solidaridad y conjunción de esfuerzos de los estados miembros, alcanzar la coordinación necesaria y la eficacia y eficiencia de los recursos puestos a disposición del control de las fronteras exteriores en su dimensión global.

A este respecto, puede afirmarse que las operaciones HERA II y HERA III, en el marco de las operaciones de control de la inmigración irregular vía marítima hacia las islas Canarias en agosto de 2006 y durante todo el año 2007, coordinadas por España y financiadas por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX)¹⁴⁰, representan la primera acción conjunta de los Estados miembros en el control y vigilancia marítima en aguas jurisdiccionales de los países ribereños de África Occidental, origen de la inmigración ilegal vía marítima hacia las Islas Canarias. En opinión de Triandafyllidou, estas operaciones de control marítimo no lograron obtener resultados importantes, mientras por el contrario la acción diplomática española en ese año en África occidental sí lo consiguió (TRIANDAFYLLIDOU 2010 a, 4).

6.2.2. Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión

El mayor avance que se ha producido en materia de cooperación europea en el ámbito migratorio ha sido en la lucha contra la inmigración irregular en el marco del espacio Schengen (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 17). El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados obligan a prestar protección

¹³⁹ Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, Diario Oficial C 142 de 14. 6.2002. 6621/1/02, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/other/133191b_es.htm.

¹⁴⁰ La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004). FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

internacional a aquellos que entrando ilegalmente en un territorio aleguen causa justificada como la de que su vida o libertad esté amenazada en el país de donde vienen. En este sentido el control de la inmigración irregular exigía mantener un equilibrio entre la lucha contra este tipo de inmigración, el tráfico de seres humanos y las redes clandestinas y la protección de quien realmente lo necesita evitando el abuso en el sistema de asilo. La prevención y la lucha contra la inmigración ilegal son partes esenciales de la política común y exhaustiva de asilo e inmigración de la Unión Europea¹⁴¹.

Para conseguir lo anterior, se definieron en este Plan Global¹⁴² una serie de medidas y acciones. En primer lugar, la necesidad de desarrollar una política común de visados que contribuyera a la prevención de la inmigración irregular y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, no se trataba de una medida definitiva ya que la mayor parte de los inmigrantes que entran con visado válido pasan a ser irregulares cuando permanecen en el país una vez ha caducado la autorización. En segundo lugar, favorecer el intercambio y análisis de información sobre los flujos de inmigración irregular. En tercer lugar, establecer medidas previas al cruce de fronteras como el establecimiento de oficiales de enlace, la ayuda técnica y financiera para acciones en terceros países, destacando la mejora de la gestión del control fronterizo y las campañas de sensibilización¹⁴³. En cuarto lugar, se proponían medidas para la gestión de fronteras, y en el quinto medidas para el desarrollo de una política comunitaria de repatriaciones y su instrumento financiero adjunto, así como el desarrollo del concepto de los acuerdos de readmisión¹⁴⁴. En el sexto, el necesario refuerzo del papel de Europol en la cooperación policial en la lucha contra la inmigración irregular, y por último, en séptimo lugar, los necesarios instrumentos legales que habría que arbitrar para la lucha contra los tratantes y traficantes de seres humanos.

6.3. EL PRIMER IMPULSO ESPAÑOL: DEL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA AL PROGRAMA DE LA HAYA

El esquema de las políticas actuales de inmigración se diseñó en el Consejo de Sevilla celebrado el 21 y 22 de junio de 2002 (RELAÑO, 2004), aunque reiteraban en parte las propuestas realizadas ya en 1992 tras la cumbre de Edimburgo (SCHEIN 2009, 103). Las prioridades dieron un giro hacia la potenciación de la política común de repatriaciones y la lucha

¹⁴¹Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672 final. Bruselas, 15/11/2001.

¹⁴² Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea.

¹⁴³ Recogido en el Punto 22 de las Conclusiones del Consejo Europeo en Tampere.

¹⁴⁴ Recogido en el punto 27 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

contra la inmigración ilegal mediante la aplicación del Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, la gestión coordinada de las fronteras exteriores y una integración de la política de inmigración en la política exterior. Se impulsó fundamentalmente la puesta en marcha de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores, la creación de un órgano común de expertos en la gestión de fronteras, el diseño de un modelo de análisis de riesgos en las fronteras, la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración y el comienzo de una formación común para los guardias de fronteras.

Así mismo, se confirmó en este Consejo de Sevilla la importancia de intensificar la cooperación con terceros países para la gestión de las migraciones y la lucha contra la inmigración ilegal. Por ello, el 18 de noviembre de 2002, el Consejo de Asuntos Generales pidió a la Comunidad que se planteara incluir una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria de inmigrantes irregulares en los futuros acuerdos de cooperación de la UE con países terceros, estableciendo una lista de nueve países con los que se intensificaría prioritariamente la cooperación en este ámbito. De esta manera se incluía en los tratados internacionales una condición: “la cooperación en materia migratoria” (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 16).

La lucha contra la inmigración irregular se externalizó y pasó a incorporarse a la Agenda de las relaciones exteriores de la UE persiguiendo dos objetivos: en primer lugar, establecer estrategias a largo plazo para erradicar las causas tanto de la migración legal como de la irregular, mediante la firma de acuerdos de comercio y desarrollo con países de origen, y en segundo lugar, un enfoque a corto plazo centrado en la cooperación de terceros países en la gestión de los flujos migratorios irregulares negociando acuerdos que permitieran la readmisión de inmigrantes ilegales, nacionales o en tránsito, y solicitantes de asilo a quienes se les hubiera denegado éste (ILIES 2009, 17). Sin embargo, ¿qué sanción puede imponer la UE si un tercer país no coopera en materia de readmisión? En opinión de Ilies, quizá resulte mejor el incentivo positivo en materia de concesión de visados de corta duración, como reconoce el Programa de la Haya, a aquellos terceros países dispuestos a cooperar en la lucha contra la inmigración ilegal, que la disminución de la ayuda al desarrollo como castigo a aquellos que incumplen sus compromisos, ya que esta posición privaría a las poblaciones de recursos fundamentales propiciando por el contrario un aumento de la migración.

A partir de ese momento se priorizó el desarrollo de la gestión migratoria, la entrada en vigor del Código de fronteras Schengen, la creación de la Agencia europea para la gestión de la

cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX), y la adopción del Fondo para las fronteras exteriores. Esta Agencia funciona mediante un entramado de expertos nacionales contratados, con financiación de la Unión Europea, aunque no termina de actuar a nivel ni supranacional ni puramente intergubernamental (LAVENEX 2006, 341).

La continuidad de esta estrategia del control migratorio de corte restrictivo quedó patente en los Consejos Europeos de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 y de Bruselas, de 16 y 17 de octubre de 2003. Allí los Estados Miembros se comprometieron a un refuerzo del espacio de libertad, justicia y seguridad, basado en la definición de una política común en materia de inmigración ilegal, fronteras exteriores, repatriación de los inmigrantes ilegales y cooperación con terceros países. La externalización del control, denominada por Zolberg como “control remoto”, ha consistido en desplazar la acción de control fuera del territorio de la UE, que en principio se materializó a través de las políticas coordinadas de visados, las obligaciones de colaboración con información impuestas a las compañías de transporte, y al despliegue de oficiales de enlace en los países de origen y tránsito; y que posteriormente se han basado fundamentalmente en el apoyo de terceros países al control de los flujos migratorios mediante la aplicación de la regla de “tercer país seguro”¹⁴⁵, recogida en los acuerdos de Schengen, la Convención de Dublín y la Regulación del Consejo nº 343/2003, así como en los acuerdos de readmisión (LAVENEX 2006, 334).

Además, se reconoció en estos Consejos la problemática cuestión de los controles en las fronteras marítimas valorándose la posible creación de una estructura operativa comunitaria que mejorase la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores.

De esta manera, se llegó a la creación de los Centros de Cooperación de Fronteras Terrestres, Aéreas y Marítimas, el Centro de Análisis de Riesgos, el Centro de Excelencia en Tecnologías y el Centro de Formación para la policía de fronteras, así como el Órgano Común de expertos sobre fronteras exteriores en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA), con la principal tarea de actuar como centro de la política común de gestión de las fronteras exteriores y de la coordinación y control de los proyectos operativos (GABELLA 2005 y CORTÉS 2009, 50).

¹⁴⁵ Según esta regla contemplada en el art 3 (3) de la Regulación del Consejo de la UE no 343/2003 de 18 de febrero de 2003: “Any Member State shall retain the right, pursuant to its national laws, to send an asylumseeker to a third country, in compliance with the provisions of the Geneva Convention”.

La principal labor de coordinación de estos proyectos fue asumida posteriormente por FRONTEX el 1 de mayo de 2005. Un proyecto hecho realidad y solución definitiva a la multiplicidad de órganos de gestión existentes hasta ese momento.

Más adelante, el Programa de La Haya de 2004¹⁴⁶, basado en el programa de Tampere, y como resultado de una evaluación de la Comisión tras cinco años desde dicho programa (CORTÉS 2009, 51), llevó al Consejo a publicar una segunda generación de medidas¹⁴⁷ que consolidaran la gestión de las fronteras exteriores en general. Todo este proceso sufrió un avance significativo fruto de la evolución de los flujos migratorios irregulares en el sur de Europa y del nuevo escenario mundial en materia de seguridad pública.

El Consejo europeo definió en 2004 la agenda en materia de política migratoria para el periodo 2005-2010 en el Programa de la Haya y asignó a la Comisión la tarea de desarrollar la política común de la UE en materia de retorno de inmigrantes irregulares de terceros países, en el marco del pleno respeto a los derechos humanos y su dignidad, así como la de concretar los fondos para las fronteras exteriores, retorno, integración y asilo respectivamente.

6.4. LA ESTRATEGIA EUROPEA INTEGRAL DEL CONTROL DE FRONTERAS TRAS LA PRESIÓN MIGRATORIA EN LA FRONTERA SUR DE LA UE EN 2005

Los graves hechos acaecidos en el segundo semestre de 2005 en la frontera marroquí con Ceuta y Melilla, cuando cientos de inmigrantes, en su mayoría de origen subsahariano, intentaron saltar la valla fronteriza para alcanzar territorio español, situó el problema de la inmigración irregular en el ámbito diplomático frente a la necesidad de gestionar los flujos migratorios del África Subsahariana (Diario El Mundo 2005). Por otra parte, y al ser esta frontera vulnerada, parte de la frontera sur de Europa se planteó la necesidad de implicar de manera más consciente a los países miembros (SORROZA, 2006, 1). Estos hechos, en opinión de numerosos autores como Boswell y Bendel recogidos por Ette y Faist, supusieron la prueba definitiva de que las políticas de control migratorio no funcionaban sin un enfoque dirigido a las causas raíz de la migración (ETTE Y FAIST 2007).

¹⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, COM (2005) 184 final - no publicada en el Diario Oficial.

¹⁴⁷ Entre otras una política de visados eficaz, mediante el desarrollo de un Sistema de Información de Visados y, en el futuro, un servicio consular europeo común. Una de las prioridades a corto plazo es la inserción de identificadores biométricos en los documentos de identidad y de viaje que aumenten la seguridad de los documentos. Así mismo contemplaba la creación de equipos de expertos nacionales y de un fondo comunitario para la gestión de las fronteras.

A partir de ese momento, tras introducir el Gobierno de España el debate sobre la inmigración ilegal en Europa en la cumbre informal de Hampton el 27 de octubre de 2005, durante la presidencia británica del Consejo, se consiguió concienciar a los Jefes de Estado y de Gobierno de la urgencia de adoptar medidas tanto en el espacio europeo como en relación con los países de tránsito y origen, en este caso los de África septentrional y subsahariana (TORREBLANCA 2005).

No se hizo esperar la respuesta de la Comisión que, mediante una comunicación al Consejo y al Parlamento europeo, expuso las prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración¹⁴⁸. Entre otras medidas, se mencionaba como prioritaria el refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros.

En este ámbito, se le asignaba a la recién nacida Agencia FRONTEX la “aplicación urgente de medidas de gestión de las fronteras recogidas en su programa de trabajo para 2006 con vistas a combatir la inmigración ilegal en la región mediterránea (...)”, así como “(...) lanzar en 2006 un estudio sobre las posibilidades de reforzar el control y la vigilancia en el Mediterráneo. Este estudio analizará la viabilidad de una Red Mediterránea de Guardacostas (...)”. El Consejo europeo de diciembre de 2005 adoptó un documento con enfoque global con el título “Planteamiento global sobre migración: acciones prioritarias en África y el Mediterráneo”¹⁴⁹ en el que la UE trata de dotar a la política migratoria de una dimensión exterior planteando la necesidad de poner en práctica el concepto de solidaridad activa y de responsabilidad de los países que reciben inmigración y de los terceros países origen y tránsito con los que es necesario asociarse así como proteger a los grupos más vulnerables.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de las medidas no contemplaba todavía el escenario atlántico con las rutas de las pateras y los cayucos hacia las Islas Canarias. Cada uno de los Estados miembros era responsable de gestionar sus fronteras y la tarea fundamental encomendada a la Agencia era la de coordinar las operaciones conjuntas complementando a los sistemas nacionales de gestión de fronteras aunque en la práctica también ha terminado llevando a cabo operaciones de salvamento (ILIES 2009, 7). Fue el primer paso concreto en la institucionalización de la gestión fronteriza y la solidaridad financiera entre Estados de la UE,

¹⁴⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court”, COM (2005) 621 final, Brussels, 30/11/2005.

¹⁴⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración”, COM (2006)735 final- no publicada en el Diario Oficial.

aunque sin embargo, el Reglamento de creación no precisaba en qué condiciones la Agencia podría proporcionar a un Estado miembro una asistencia operativa y técnica reforzada. Otro problema sin solucionar era y sigue siendo en la actualidad el de la voluntariedad de los Estados miembros para cooperar con la Agencia, participando en las operaciones y aportando recursos, prevaleciendo en las decisiones los intereses nacionales frente a un aumento en la cesión de soberanía en el control fronterizo y en donde la política tiene un papel destacado en la relación de los Estados con la misma Agencia.

Otras medidas definidas fueron las de potenciar la red de funcionarios de enlace de inmigración en los países prioritarios de origen y tránsito, la de proponer la creación de equipos de reacción rápida capaces de proporcionar una asistencia técnica y operativa inmediata para el control fronterizo a los Estados miembros sometidos a presiones migratorias (Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras-RABIT)¹⁵⁰, y por último, la necesidad de que la Comisión presentara antes de marzo de 2006 un análisis sobre los instrumentos internacionales de Derecho marítimo vigentes y su eficacia para luchar contra la inmigración ilegal.

En materia de diálogo y cooperación con África, y en particular con los países de origen subsaharianos, la UE tenía que adoptar como iniciativa “combatir el tráfico de emigrantes y la trata de seres humanos, así como la inmigración ilegal, mediante la aplicación de las obligaciones de readmisión, según lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú¹⁵¹”.

En octubre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron actuar urgentemente en el ámbito de la migración como uno de los principales desafíos de la globalización. Por primera vez, y de manera más específica que la habitual, el Consejo Europeo adoptó un enfoque global respecto de la migración¹⁵² (DE LA VILLA 2006?, 299) que incluía la gestión de las fronteras

¹⁵⁰ Equipos de intervención rápida en las fronteras constituidos por 450 expertos nacionales desplegables en un máximo de 5 días a cualquier Estado miembro cuyas fronteras estén sometidas a presiones migratorias excepcionales.

¹⁵¹ Instrumento de Ratificación del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, hecho en Cotonú el 23 de junio de 2000; Acuerdo interno entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y la administración de la ayuda comunitaria y Acuerdo interno entre los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a las medidas y procedimientos que deben adoptarse para la aplicación del Acuerdo de Asociación ACP-CE. Publicado en el BOE núm. 82, jueves 6 abril 2006.

¹⁵² “El Consejo Europeo observa que las cuestiones relacionadas con la migración adquieren una importancia creciente para la UE y sus Estados miembros y que la reciente evolución de los acontecimientos ha conducido a un incremento de la inquietud de la población en varios Estados miembros. Subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal.”. Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia (15/16 Diciembre 2005), Doc. 15914/1/05 REV 1 de 30 de enero de 2006.

exteriores marítimas meridionales¹⁵³ y el establecimiento de un conjunto de medidas prioritarias, como la de aumentar la colaboración operativa entre los Estados Miembros así como establecer un diálogo y cooperación con los países africanos¹⁵⁴ y los países vecinos en general, e intensificar la asistencia financiera. Este enfoque global debía ponerse en marcha antes de finales de 2006.

Dos meses más tarde, en diciembre de 2005, el Consejo adoptó la Estrategia Europea hacia África¹⁵⁵, que con el título “una visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo”¹⁵⁶ instaba a un fortalecimiento de la cooperación y la actuación entre los Estados Miembros; un incremento del diálogo y la cooperación con los Estados africanos, y un incremento del diálogo y la cooperación con los países vecinos, incluyendo a la totalidad de la Región mediterránea, así como detallaba otras cuestiones relativas a la financiación de esta cooperación y a la aplicación de dicha estrategia.

En opinión de Dover, la política migratoria de la UE hacia el África subsahariana sufrió un proceso de “securitización” obteniendo el efecto contrario al que se pretendía, es decir, tratando fundamentalmente de mantener a los migrantes fuera de la UE vinculando estas políticas a la guerra global contra el terrorismo e incluyendo los temas migratorios en las agendas de seguridad interna de la UE, condicionando además las ayudas al apoyo proporcionado por sus Gobiernos, lo que ha conducido a la radicalización del pueblo africano, y lo que puede efectivamente “llevarnos a que se cumpla la autoproclamada profecía del África subsahariana como amenaza para la seguridad” (DOVER 2008, 113).

Como consecuencia del aumento de los controles y la vigilancia de la fronteras marítimas y terrestres en Marruecos, entre otros muchos factores, se produjo la apertura de nuevas rutas marítimas más al sur que comenzaron a utilizar el Atlántico para llegar a las Islas Canarias desde Senegal, en donde se produjeron llegadas masivas a partir del mes de marzo de 2006. En este contexto se convocó la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006. Uno de sus resultados fue la elaboración de un Plan de Acción que daba más importancia a la perspectiva securitaria del control migratorio, y en el que se acordaban

¹⁵³ Las medidas contempladas en este enfoque global como la de aumentar la colaboración práctica entre los Estados miembros de la Unión Europea y en concreto la propuesta de confeccionar un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE se centran principalmente en el Mar Mediterráneo.

¹⁵⁴ El marco global para la cooperación de la UE con África viene definido por la Estrategia de la UE para África, adoptada por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005.

¹⁵⁵ *opus citatum* 152

¹⁵⁶ *Ibidem*, Anexo I

medidas de lucha contra la inmigración ilegal, de cooperación policial y judicial operativa y asistencia a las víctimas, y la firma de acuerdos de readmisión y retorno, si bien en opinión de Ilies integró de manera aceptable las tres dimensiones previstas en el Enfoque Global de la Migración (ILIES 2009, 17).

Durante dicha conferencia se introdujeron dos conceptos que posiblemente constituyeron un punto de inflexión en la visión europea del fenómeno migratorio irregular vía marítima desde África. Por un lado, España introdujo el concepto de “rutas migratorias”, buscando la implicación de los países de origen, tránsito y destino, y por otro, se consolidó la idea de que las redes criminales eran las grandes beneficiadas de la falta de oportunidades y condiciones sociales mínimas de los países de origen de la migración ilegal (SORROZA, 2006).

Por otro lado, la comunicación de la Comisión en el mes de julio de 2006 sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países¹⁵⁷ pretendía ayudar al cumplimiento de los objetivos definidos en el programa de la Haya y complementaba el planteamiento general que la UE daba a la gestión del fenómeno migratorio y que se definía entre otros documentos en el Plan de Política en materia de migración legal de la Unión Europea¹⁵⁸.

Para ello, la UE marcó 9 prioridades políticas mediante las que se debía abordar la lucha contra la inmigración ilegal:

- La seguridad fronteriza mediante la gestión integrada de las fronteras exteriores¹⁵⁹, que comprende “un entendimiento común de la gestión aduanera integrada”; un fondo europeo para las fronteras exteriores; empleo de tecnología en las fronteras, y un nuevo Sistema de Información de Visados (VIS);
- la lucha contra la trata de seres humanos;
- las directrices comunes sobre la protección de documentos de identidad y de viaje;
- la necesidad de establecer un marco jurídico común para las regularizaciones a nivel de la UE;

¹⁵⁷ Comunicación de la Comisión, “Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países”, COM (2006) 402 final, Bruselas, 19/07/2006.

¹⁵⁸ Comunicación de la Comisión, “Plan de política en materia de migración legal”, COM(2005) 669 de 21/12/2005

¹⁵⁹ El marco legal y operativo de la gestión de las fronteras exteriores se encuentra en el Código Comunitario de Fronteras, el Manual de Fronteras para los guardia fronterizos, el reglamento sobre el tráfico fronterizo local y el Reglamento que crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX).

- la lucha contra la contratación ilegal que perjudica la política de migración legal con medidas como las sanciones para los empresarios que contraten ilegalmente y la mejora de los medios de control;
- una política en materia de retorno que potencie los acuerdos de readmisión y la organización de los vuelos conjuntos de retorno;
- la mejora del intercambio de información a través de instrumentos ya existentes como los funcionarios de enlace, el refuerzo de la cooperación operativa con Europol y la potenciación de la Red de Intercambio de Información (ICONet);
- la evaluación de los efectos de las medidas adoptadas sobre la responsabilidad de los transportistas de inmigrantes irregulares¹⁶⁰. El primer control de fronteras externalizado o deslocalizado se produce al obligar a los transportistas a comprobar que quienes pretendan entrar en la UE dispongan de visados y documentos de viaje necesarios, garantizando si fuera preciso el retorno de los rechazados en frontera, aumenta la posibilidad de que se rechace a los solicitantes de asilo que quedarían interceptados antes de poder solicitar asilo y forzados a convertirse en inmigrantes irregulares (ILIES 2009, 20). En este sentido la Directiva de retorno incorporó el principio de *non refoulement* o de no devolución, consagrado ya en el art. 33 de la Convención de Ginebra¹⁶¹, por el que no se puede repatriar a una persona cuya vida o libertad corra peligro en el país al que se devuelve, si bien admite la expulsión de menores no acompañados siempre que se garanticen determinadas circunstancias para hacerlo; y por último
- la cooperación con terceros países, con la asignación de hasta el 3% de los instrumentos financieros pertinentes a zonas de emigración, la puesta en marcha de medidas operativas como patrullas conjuntas de vigilancia y la consolidación del diálogo con los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana (UA).

¹⁶⁰Antes que el traslado del control de la inmigración ilegal a los terceros países mediante la cooperación, ya trató la UE de descargar parte de los procedimientos de control de la inmigración ilegal en los transportistas. Especialmente importante al respecto es lo regulado en el Artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, la Directiva 2001/51CE sobre la responsabilidad de los transportistas y la Directiva 2004/82/CE sobre la obligación de los transportistas de comunicar la información de las personas transportadas.

¹⁶¹ Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución («refoulement»): 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html.

El 5 de octubre de 2006 se instó a la Comisión a que determinara qué nuevas medidas operativas podrían adoptarse a corto plazo para dotar a la Unión de la capacidad necesaria para contribuir a la prevención y la gestión de las situaciones de crisis migratorias. A este respecto, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior del área mediterránea coordinados por España, presentaron una serie de propuestas en la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Lathi el 20 de octubre de 2006¹⁶².

En esta visión global europea del fenómeno migratorio se enmarcó la Conferencia ministerial UE-África sobre migración y desarrollo celebrada en Libia los días 22 y 23 de noviembre de 2006¹⁶³, en la que se acordó una acción conjunta entre África y la UE a nivel continental, regional y nacional en diversas áreas en torno a tres temas fundamentales: la lucha contra la migración ilegal, la facilitación de los desplazamientos regulares de las personas y la acción para abordar las causas profundas de la migración.

En noviembre de 2006, la Unión Europea volvió a revisar las prioridades en la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos. Los Estados Miembros se siguieron centrando en la necesidad de aumentar la confianza mutua y el intercambio de información entre ellos mediante un refuerzo del papel desempeñado por Europol, la regularización de los inmigrantes ilegales, la propuesta de una nueva legislación sobre sanciones contra los patronos que ofrecen trabajos a nacionales de terceros países en situación irregular y el refuerzo de las redes de funcionarios de enlace en materia de inmigración y de la acción operativa conjunta de FRONTEX¹⁶⁴.

Por supuesto que el retorno y la readmisión seguirían siendo una parte fundamental de la gestión de la migración. Sin embargo, los procedimientos de readmisión no están exentos de problemas como el alto coste económico por inmigrante que conlleva y que propició por parte de la UE, en cumplimiento del principio de solidaridad, la constitución del Fondo Europeo para el retorno; o como la falta de acuerdos con terceros países para efectuarlos, lo que lleva a impedir las devoluciones por la falta de interés de sus Gobiernos y rechazo al método por parte de sus poblaciones (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 21).

¹⁶² Resultados de la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno (Lahti, 20 de octubre de 2006). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061025+ITEM-004+DOC+XML+V0//ES>.

¹⁶³ Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, Tripoli, 22-23 November 2006. Disponible en http://www.mpdc.es/components/com_mtree/attachment.php?link_id=421&cf_id=39.

¹⁶⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “El Planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración”, Bruselas, 30/11/2006. COM (2006) 735 final.

Se instó a los Estados miembros a contar con el diseño y la aplicación de programas de retorno voluntario y planes para el regreso forzoso, incluidos vuelos conjuntos para el traslado. Indudablemente, había que ofrecer algo a cambio; situación que se convirtió en uno de los problemas que iba a afectar directamente a la gestión operativa del control de las fronteras en origen.

Desde finales de 2006, la UE consideró necesario “avanzar con rapidez” en la definición de una política global europea de migración basada en el Enfoque Global de la Migración, definido por la Comisión como la dimensión exterior de la política de migración de la UE (ILIES 2009, 16), e instó a los estados miembros a que asignaran los recursos humanos y financieros necesarios, así como reiteró su llamamiento a la solidaridad europea y al reparto justo de las responsabilidades en la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Sin embargo, hasta ese momento el planteamiento global sobre la migración no incluía el ámbito político de las medidas legales en materia de migración e integración.

Para ello, se incidió en la cooperación con los países terceros y en la integración de estas políticas en las políticas exteriores de la Unión, especialmente a través del diseño de una estrategia común de la Unión Europea y África y de la liberación de fondos de la UE que apoyaran el despliegue rápido de la Unión Africana.

Desde entonces, dos han sido los objetivos comunes en la posición de la UE respecto a los inmigrantes, convirtiéndose en cimientos de la futura política europea: el control de los flujos migratorios y la cooperación al desarrollo con los países emisores de inmigración. El enfoque global se creó entonces en torno a las tres vertientes principales del estudio de las migraciones: la que vincula migración con movilidad y migración legal; la que vincula migración y desarrollo, y la que estudia la inmigración irregular (ILIES 2009,16). Sin embargo, la dificultad para desarrollar una política de inmigración común que incorpore toda su dimensión se ha debido fundamentalmente a la cuestión de la soberanía nacional de los Estados y a la necesidad de tener que conseguir la cooperación de los terceros países.

El apoyo definitivo de la Unión Europea a la política de control de la inmigración irregular se dio en la Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007¹⁶⁵, en la que los 27 miembros incluyeron la lucha contra este fenómeno como objetivo común de la Unión.

Durante todo el 2007, la política de control de los flujos migratorios tuvo como uno de sus pilares más importantes la importancia de la gestión de la migración legal a través de asociaciones con terceros países, en función de los distintos mercados laborales de los Estados Miembros. Esta gestión ha combatido en gran medida la migración ilegal, que es atraída principalmente, según la Presidencia del Consejo, por la situación actual de empleo ilegal de nacionales de terceros países en países de la Unión.

Por otro lado, la gestión de las fronteras exteriores de los Estados Miembros ha seguido siendo la piedra angular del control de los flujos migratorios en la Unión Europea mediante un refuerzo de la capacidad de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el desarrollo de operaciones conjuntas, que han contribuido a la lucha contra la inmigración ilegal y a salvar vidas en las fronteras exteriores de los Estados miembros. Se ha insistido desde las instancias comunitarias en la utilidad de la próxima activación de los equipos de intervención rápida en las fronteras, la creación de la red de patrullas costeras, y la creación de una lista centralizada de medios técnicos a disposición de los Estados miembros.

Sin embargo, aun privilegiando el control en fronteras, la UE comenzó a apostar por una política que incluía tres tipos de inmigración: la que migra por razones humanitarias, la que lo hace con motivo de una reagrupación familiar o las tradicionales migraciones económicas. En esta apuesta, la Unión Europea tiene en cuenta los beneficios de la diversidad para la sociedad pero también la necesidad de un catálogo de derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países.

El Tratado Constitucional de la Unión Europea¹⁶⁶ contempla el desarrollo de una política comunitaria solidaria en cuanto al reparto de las responsabilidades y la carga financiera, que garantice los controles de personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, gestione integralmente dichas fronteras y garantice la prevención y la lucha reforzada contra la inmigración irregular.

¹⁶⁵ Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Bruselas, 25 de marzo de 2007. Disponible en

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/misc/93306.pdf.

¹⁶⁶ Ver Capítulo IV, sección 2 y artículos III-166, 167, 168 y 169 del Tratado Constitucional de la Unión Europea. DOUE, 2004/C 310/01, 16 de diciembre de 2004.

6.5. EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO Y EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

La Unión Europea dio un paso fundamental en 2008 hacia una política general de inmigración. La Comisión avanzó en el concepto de gestión integrada de las fronteras publicando tres Comunicaciones: sobre FRONTEX¹⁶⁷, sobre Eurosur¹⁶⁸, y sobre los siguientes pasos a dar en materia de gestión de fronteras¹⁶⁹.

En materia de vigilancia y control de fronteras marítimas fueron muy importantes las dos primeras mencionadas, si bien sobre Eurosur se dedica más adelante un apartado completo en este capítulo. Por lo que respecta al futuro desarrollo de la Agencia FRONTEX propuesto por la Comisión, se recomendó la adopción de medidas en ámbitos como el de la coordinación de la cooperación en las operaciones; la formación de los guardias de fronteras de los Estados; el impulso a las tareas de análisis de riesgos; el apoyo a la investigación y desarrollo de medios y procedimientos técnicos de control; el despliegue de los RABIT y la organización de vuelos comunes de retorno. De entre sus recomendaciones, se pueden destacar medidas concretas como el impulso de la Comisión para que fuera posible un uso eficaz de la lista de equipos técnicos disponibles (Centralised Record of Available Technical Equipment-CRATE), potenciando la disponibilidad y rentabilizando al máximo el uso de los medios que los Estados miembros ponen a disposición de la Agencia para las operaciones de control de las fronteras marítimas; la propuesta de creación de divisiones especializadas de la Agencia con sede en los estados miembros, especialmente la creación de una división encargada de las fronteras marítimas del sur; la propuesta de la necesaria coordinación de las operaciones conjuntas con los cometidos de la red de patrullas europeas para que no haya solapes innecesarios, y la voluntad de realizar un mayor control y exigir una mayor eficacia del gasto, motivados por el sustancioso incremento del presupuesto para 2008. Así mismo, se recomendaba impulsar el acceso de FRONTEX a la gestión de la información mediante ICONet, priorizando los cometidos en análisis de riesgos

¹⁶⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, com (2008) 67 final, “Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency”, Brussels, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:EN:PDF>.

¹⁶⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Com (2008) 68 final, “Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)”, Brussels, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>.

¹⁶⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, com (2008) 69 final, “Preparing the next steps in border management in the European Union”, Brussels, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>.

asignados a la Agencia en su mandato. Ante una crisis en las fronteras de la UE, el despliegue de los equipos RABIT a disposición de la Agencia se definió compatible con la asistencia técnica simultánea que se ofrece al estado miembro que lo necesita. En este documento la Comisión volvió a poner de manifiesto su preocupación por la falta de rapidez e incondicionalidad con que los Estados ponen medios de vigilancia y control a disposición de los RABIT en situaciones de crisis, instando a la posible adquisición de medios propios para la Agencia que sumados a los contenidos en la lista CRATE pudieran ser puestos a disposición de aquélla. Incluso se planteó la adquisición de aviones en régimen de leasing para efectuar vuelos conjuntos de repatriación.

Ya en diciembre de 2007 la Comisión había presentado un nuevo planteamiento del desarrollo futuro de una política europea común de inmigración¹⁷⁰. En su comunicación del mes de Junio de 2008 titulada “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”¹⁷¹, la Comisión reconocía el fenómeno migratorio como una realidad, cuyo flujo hacia una Europa que envejece progresivamente no va a disminuir, y que si bien contribuye eficazmente al desarrollo económico de la UE, debe ser gestionada eficazmente de manera común. Para llevar a cabo esta gestión, la Comisión añadía que “para gestionar eficazmente la inmigración se requiere abordar diversas cuestiones relacionadas con la seguridad de nuestras sociedades y de los propios inmigrantes, para lo cual es necesario luchar contra la inmigración ilegal y las actividades delictivas con ella relacionadas, equilibrando adecuadamente las inquietudes colectivas sobre seguridad y la integridad individual.”

Una política común de inmigración para complementar las políticas de los Estados miembros continuaba siendo una prioridad fundamental para la Unión Europea si se quería alcanzar un enfoque coordinado e integrado basado en los objetivos generales de la política de la UE de prosperidad, solidaridad y seguridad. En este sentido la comunicación se refería a que las políticas migratorias deben definirse de manera conjunta y solidaria; de acuerdo con unos principios comunes vinculantes llevados a la práctica mediante acciones concretas; y siempre teniendo en cuenta “los valores universales de respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, asumidos por la UE, así como en el pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos”.

¹⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2007) 780 final, “Una política común de inmigración”, Bruselas, 5.12.2007, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0780&from=EN>.

¹⁷¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, com (2008) 359 final, “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”, Bruselas, 17.6.2008. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:PDF>.

En este documento se reconocía expresamente que la gestión eficaz de los flujos migratorios requería una asociación y cooperación auténticas con terceros países. Los problemas de la emigración debían integrarse plenamente en la política de cooperación al desarrollo de la Unión y en otras políticas exteriores. Especial importancia se le daba también al objetivo de seguridad en las políticas comunes que debían ponerse en marcha. Para la Comisión, “la prevención y la reducción de la inmigración clandestina en todas sus dimensiones es un elemento vital para la credibilidad y aceptación pública de las políticas de inmigración legal” y una prioridad esencial de la UE basada en un refuerzo del control de acceso al territorio de la UE; una gestión integrada de este control migratorio; una política de retorno efectiva y que al mismo tiempo garantice la protección de aquellas personas que lo necesiten.

Cabe destacar la mención de la Comisión a los procesos de regularización masiva e indiscriminada a los que se refería como instrumentos no eficaces y sostenibles para gestionar la migración y que deben ser evitados, si bien dejaba la puerta abierta a los procesos individuales. La políticas de regularización son contrarias a la política general de la UE en materia de control de la inmigración irregular basadas en la prevención, disuasión y vigilancia y control fronterizos, así como en la repatriación de los inmigrantes irregulares interceptados (ILIES 2009, 21), e incluso pueden llegar a estimular la inmigración irregular como así lo reconoció ya la propia Comisión Europea en 2004¹⁷².

A conseguir este objetivo de la seguridad se llegaría según la Comunicación mediante la puesta en marcha de los siguientes instrumentos (COM (2008) 359 final, 12-15):

- Una política de visados eficaz apoyada en las nuevas tecnologías y el intercambio de información entre los Estados Miembros¹⁷³

¹⁷² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Study on the links between legal and illegal migration”, COM (2004) 412 final Brussels, 4.6.2004. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF>.

¹⁷³ Durante el año 2008 se aprobaron numerosas Decisiones y Acuerdos relevantes en esta materia que pueden ser consultados en el Informe Anual de políticas de inmigración y asilo. España 2008.Red Europea de Migraciones. Pág. 30-31. Entre las más importantes caben destacar en 2008 se adopta la Reglamento (CE) no 856/2008 del Consejo, de 24 de julio de 2008, que modifica el Reglamento (CE) no 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado, en lo que se refiere a la numeración de los visados 36. Asimismo, se debate la Propuesta de Reglamento no 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de fronteras Schengen (que se aprueba posteriormente en 2009) 37. También es aprobado el Reglamento (CE) nº 1104/2008 del Consejo sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

- Una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, mediante estrategias coordinadas con la actividad de control en las fronteras en general y las labores preventivas frente a las amenazas a la seguridad basadas en:
 - Reforzar la dimensión operativa de FRONTEX, ampliando su mandato funcional y sus competencias, para iniciar operaciones de control fronterizo donde fuera necesario
 - Aprovechar las capacidades integradas de las nuevas tecnologías
 - Potenciar la cooperación estratégica a nivel europeo con terceros países de origen y tránsito de los flujos ilegales, en los que se recibe el apoyo de FRONTEX en misiones de gestión fronteriza.
 - Acordar el principio de solidaridad financiera europea, estableciendo un sistema de reparto de la carga financiera de los países miembros que reciben la mayor presión migratoria¹⁷⁴
- La lucha contra la inmigración ilegal mediante:
 - los recursos económicos y de personal suficientes que permitan la necesaria capacidad de investigación de las redes de inmigración ilegal
 - Un adecuado sistema de análisis de riesgos
 - Mayor uso de la biometría en los controles
 - Un refuerzo del marco jurídico existente que combata las entradas y estancias ilegales
 - Una mayor actuación regional e internacional de la UE que vele por la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de inmigración irregular
- Unas políticas de retorno efectivas y sostenibles mediante:
 - La “europeización” de las decisiones de retorno
 - Un aumento de la cooperación de los Estados Miembros mediante las operaciones conjuntas de retorno en las que FRONTEX desarrolle un papel importante en las efectuadas por avión¹⁷⁵

¹⁷⁴ Decisión 2008/456/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n o 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007 a 2013 como parte del programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, por lo que se refiere a los sistemas de los Estados miembros de gestión y control, las normas de gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 789] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 1/68)

¹⁷⁵ Decisión 2008/458/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n o 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, en lo que respecta a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, las normas sobre la

- La adopción de medidas que permitan la identificación de los inmigrantes ilegales y se eviten falsedades sobre las nacionalidades
- El cumplimiento de los acuerdos de readmisión por parte de los terceros países

Posteriormente, el Consejo Europeo del 15 y 16 de octubre de 2008, a iniciativa de la presidencia francesa, y tras las conclusiones de la presidencia adoptó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA)¹⁷⁶. Durante cerca de veinte años, los Estados Miembros de la UE habían estado trabajando para armonizar sus políticas de inmigración y asilo. Se había avanzado considerablemente en el marco de los Programas de Tampere y La Haya, pero era necesario un mayor esfuerzo para crear una auténtica política común de inmigración y asilo que tuviera en cuenta el interés colectivo de la UE, así como los intereses individuales de los países de la UE. Sin bien no aportó muchas novedades en materia de acuerdos, directivas y cooperación, y aun no siendo vinculante, es la primera vez en la historia de la UE que un solo documento recogía una declaración de intenciones en materia migratoria (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009,7).

De los cinco compromisos básicos que se adquirieron en dicho PEIA, y cuya traducción en acciones concretas se aplazó hasta el Programa de Estocolmo en 2010, sustituyendo al de La Haya, tres de ellos se referían a aspectos relacionados con el control eficaz de la inmigración irregular, los controles en frontera, y la colaboración con los países de origen y tránsito desde una visión global del fenómeno migratorio¹⁷⁷.

En primer lugar, combatir la inmigración irregular desde la aplicación de los principios de cooperación de los Estados miembros y la Comisión con los países de origen y tránsito; del respeto al derecho comunitario sobre retorno de inmigrantes irregulares y la dignidad de las personas; de la obligación de los Estados de admitir a sus nacionales en situación irregular en otro Estado, todo ello mediante la aplicación de las siguientes propuestas (PEIA, 7-8):

- Realizar regularizaciones, según el derecho interno exclusivamente, caso por caso, atendiendo a circunstancias de carácter humanitario o económico;
- Realizar acuerdos de readmisión a nivel UE o bilateral para proceder a las expulsiones de extranjeros en situación irregular;

gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 796] (DO L 167 de 27.6.2008, 135/200).

¹⁷⁶ Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 14368/08 (Conclusiones de la Presidencia) y 13440/08 (Pacto), disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_es.htm. [Consulta el 08 de enero de 2013].

¹⁷⁷ *Ibidem*, 4

- Alcanzar procedimientos comunes a nivel UE, como los instrumentos de identificación biométrica o vuelos conjuntos de repatriación, que garanticen las expulsiones;
- Reforzar la cooperación policial y judicial con los países origen y tránsito e informar mejor a las poblaciones amenazadas, a fin de evitar los dramas que pueden ocurrir en el mar;
- Incentivar el retorno voluntario;
- Luchar contra la explotación laboral de los trabajadores extranjeros en situación irregular, e
- Implementar la aceptación comunitaria de las decisiones de expulsión nacionales y el intercambio de información mediante el Sistema de Información de Schengen (SIS).

En segundo lugar, procurar la gestión integrada de las fronteras, que incluye el eficaz control en las fronteras con responsabilidad nacional y la política de expedición de los visados, poniendo en marcha las acciones siguientes (PEIA, 9-10):

- Recurrir a “todos los medios disponibles para ejercer un control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas”;
- Generalizar la expedición de visados biométricos, a fecha 1 de enero de 2012, mediante el Sistema de Información de Visados (VIS) y reforzar la cooperación consular entre los países de la UE con vistas a establecer servicios consulares conjuntos para visados;
- Reforzar el papel de FRONTEX para que desarrolle completamente sus cometidos de coordinación en las operaciones de control de las fronteras exteriores de la UE y en situaciones de crisis, respetando las competencias nacionales de los Estados miembros, mediante la dotación de medios operativos, el refuerzo de sus capacidades funcionales y de dirección de operaciones temporales o permanentes, la posible creación de oficinas especializadas en las fronteras terrestres orientales y marítimas meridionales, y el estudio de la creación en el futuro de un sistema europeo de guardias de fronteras¹⁷⁸
- Llamar a la solidaridad de los estados miembros, y prestar especial atención a los países de la UE que reciban flujos de inmigrantes masivos;

¹⁷⁸ Idea que se repite en las Comunicaciones de la Comisión Europea de 2002 COM(2002) 233 final y COM(2008) 67 final y que tras no ponerse de acuerdo los Estados miembros en la creación de una Guardia Fronteriza Europea, vio la luz FRONTEX

- Utilizar medios tecnológicos modernos para facilitar una gestión integrada efectiva e interoperable de la frontera exterior de la UE;
- Reforzar la cooperación con países de origen y tránsito en el contexto de frontera exterior y luchar contra la inmigración irregular, incluso a través de un mayor apoyo a la formación y el equipamiento de las autoridades de inmigración, y
- Desarrollar aún más el proceso de evaluación Schengen

En tercer lugar, buscar la colaboración global con los países de origen y tránsito de inmigración, integrando las políticas de migración y desarrollo mediante la combinación de políticas de desarrollo de los países emisores y tránsito de inmigración, así como de políticas de favorecimiento de la migración legal hacia los mercados laborales de los países de la UE y las políticas de cooperación, para disuadir o luchar contra la inmigración clandestina, fundamentalmente mediante el refuerzo de las capacidades de estos países y el establecimiento de acuerdos de readmisión bilaterales o de la UE (PEIA 13-15).

Si importante fue trazar una hoja de ruta común para llegar al objetivo de armonizar las políticas migratorias en la UE y tratar de conseguir el objetivo final de gestionar los flujos migratorios desde un enfoque global, resultaba fundamental poder evaluar las acciones concretas puestas en marcha para conseguirlo. A partir de 2009, la Comisión comenzó a emitir una serie de informes anuales con la finalidad de revisar la aplicación del PEIA y de esta manera contribuir a preparar el debate anual del Consejo Europeo sobre políticas de inmigración y asilo.

En cuanto a los avances y recomendaciones en los tres compromisos fundamentales adquiridos anteriormente expuestos, la Comisión destacó en 2009 los siguientes aspectos de interés¹⁷⁹:

1. Combatir la Inmigración Irregular (COM (2010)214 final, 4-6)

En este ámbito se declaró por parte de la Comisión su voluntad de incluir como medida fundamental, y hacer un seguimiento de la evolución de su implementación, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular.

¹⁷⁹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009)”, Bruselas, 6.5.2010, COM (2010)214 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0214:fin:es:pdf>, [consulta el 11 enero 2013].

Para lograr este objetivo se pusieron en marcha dos instrumentos básicos en la Unión Europea: la Directiva sobre sanciones a los empresarios¹⁸⁰ y la Directiva de retorno¹⁸¹. Esta última, propuesta ya por la Comisión europea en 2005¹⁸², y aprobada por el Parlamento tras tres años de duras negociaciones entre los Estados miembros, la Comisión, el Consejo y el Parlamento, recibió duras críticas por parte de la opinión pública de los Estados miembros y de terceros países afectados directamente, debiendo situarse en el contexto de la política europea de inmigración y el propósito de la Comisión Europea y los Estados miembros de reducir la estancia irregular de inmigrantes en territorio de la Unión, favoreciendo su retorno y abandonando la posibilidad de admitir regularizaciones (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 19). Los debates sobre esta Directiva se polarizaron entre los partidarios de tener una herramienta eficiente en la lucha contra la inmigración ilegal, como fue el caso de los Estados miembros, y los que veían la posibilidad de que con este texto se pudieran menoscabar los derechos humanos y la protección a los refugiados en Europa (ASKOLA 2010, 160). Concretamente, en opinión de Askola, esta Directiva, al igual que en general la política migratoria europea, vuelve a establecer patrones migratorios en función del género, raza y clase social de los inmigrantes a los que se dirige, discriminando a las mujeres “no blancas” nacionales de terceros países.

FRONTEX incrementó sus actividades en el ámbito del retorno y se prestó un importante apoyo a los vuelos de retorno conjuntos. Se realizaron esfuerzos para celebrar acuerdos de readmisión, destacándose el avance de las negociaciones con Marruecos; se adoptaron directrices de negociación para Cabo Verde y prosiguieron las negociaciones relativas a varios acuerdos de asociación y cooperación. La eficacia de los acuerdos de readmisión se controla regularmente a través de comités conjuntos de readmisión.

Combatir la inmigración irregular es una finalidad clave de las “asociaciones de movilidad”¹⁸³. A este respecto, la Comisión propone que la Comunidad Europea negocie con

¹⁸⁰ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, COM (2007) 249 final, Bruselas, 16.5.2007.

¹⁸¹ Directiva 2008/115/EC del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre estándares comunes y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países residentes ilegalmente.

¹⁸² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo “Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, COM (2005) 391 final. Bruselas, 1.9.2005, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0391&from=EN>.

¹⁸³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países [COM(2007) 248final - No publicado en el Diario Oficial]. Esta Comunicación es la continuación de la titulada «Migración y desarrollo: orientaciones concretas», de 1 de septiembre de 2005; de la titulada «El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia

terceros países, mediante procesos de consulta con una duración mínima de tres meses, las asociaciones de movilidad, destinadas a facilitar a sus nacionales un mejor acceso al territorio de la Unión Europea. Estas asociaciones se referirían a países terceros interesados dispuestos a colaborar con la UE en el ámbito de la gestión de los flujos migratorios, en particular en materia de lucha contra la inmigración ilegal. La Comisión propone, como contenido de estas asociaciones, medidas por parte del tercer país interesado, como la readmisión tanto de sus nacionales como de los de otros terceros países que transiten por su territorio antes de llegar al de la UE; la realización de campañas de información, orientadas a disuadir a los emigrantes ilegales; el refuerzo de los controles fronterizos, y el incremento de la lucha contra el fraude documental.

Como contraprestación, la UE podría conceder mayores posibilidades de movilidad a los nacionales del país en cuestión, respetando las competencias de los Estados miembros, como por ejemplo facilitando la entrada en los mercados de trabajo nacionales, proporcionando asistencia técnica y financiera, ofreciendo programas de formación técnica y lingüística para inmigrantes de tipo económico, estableciendo programas de lucha contra la fuga de cerebros mediante el sistema de migración circular o diseñando medidas flexibles para la concesión de visados de corta duración.

En opinión de Martín y Pérez de Nanclares: “el objetivo de lograr dotar a la acción exterior en materia de inmigración de un “enfoque global”, que permita buscar un cierto equilibrio entre la lucha contra la inmigración irregular y el objetivo de lograr en los países de origen una efectividad y coherencia de las políticas de la Unión sobre cooperación al desarrollo, ha sido un rotundo fracaso; como también lo han sido el pomposo instrumento de las asociaciones de movilidad”(MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES 2012).

En su evaluación sobre los avances conseguidos en 2009 (COM (2010)214 final, 5), la Comisión señaló que la política de retorno y los acuerdos de readmisión centraron gran parte de la atención de los Estados miembros, adoptando varios de ellos políticas más rigurosas con respecto al retorno forzoso. Se puso de manifiesto el efecto disuasorio de estas políticas, informando sobre “experiencias positivas con vuelos conjuntos de retorno coordinados por FRONTEX”. Sin embargo, “la existencia de un gran número de migrantes en situación irregular

de migración», de 31 de noviembre de 2006 y de la Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal, de 21 de diciembre de 2005. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114564_es.htm. [Consulta: el 11.01.2013].

que no pueden ser expulsados merece más atención”. En cuanto a las medidas de regularización, afirmaba la Comisión, no parece existir ninguna opinión coherente entre los Estados miembros con respecto a su uso como herramienta para luchar contra la inmigración irregular. A diferencia del retorno de inmigrantes irregulares, la regularización de inmigrantes irregulares sigue considerándose un instrumento de política exclusivamente nacional (ILIES 2009, 21).

Como recomendaciones, la Comisión propuso, entre otras cosas, que los Estados miembros transpusieran completa y a tiempo la Directiva de retorno y la Directiva sobre sanciones a los empresarios, y que se promovieran tanto la organización de vuelos conjuntos de retorno, haciendo un uso pleno del Fondo para el Retorno y de la coordinación de FRONTEX, y el intercambio de información, así como la supervisión de las medidas nacionales de regularización. Continúa la Comisión haciendo un llamamiento a realizar más esfuerzos para negociar y celebrar acuerdos de readmisión con terceros países clave (COM (2010)214 final, 5).

Respecto a la gran cantidad de inmigrantes en situación irregular que por el momento no podían ser expulsados, la Comisión propuso realizar un estudio sobre cómo optimizar la gestión de este asunto, aunque manteniendo el objetivo primero de “ejecutar las expulsiones (finalización de la estancia irregular) lo antes posible”.

Para finalizar, la Comisión hacía un llamamiento a la UE y los Estados miembros para que, en el ejercicio del control de la inmigración, se tuvieran plenamente en cuenta “los derechos fundamentales y los derechos del niño, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y con la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU”.

2. Aumentar la eficacia del control fronterizo (COM (2010)214 final, 6)

Comenzaron los trabajos preparatorios para reforzar el papel y las capacidades de FRONTEX, proponer un sistema electrónico de registro de entradas y salidas de la UE, así como de un programa de registro de viajeros. También se abordaron los problemas técnicos que presentaban el Sistema de Información de Visados (VIS) y el mecanismo mejorado de evaluación de Schengen propuesto por la Comisión. Se modificaron las Instrucciones Consulares Comunes (ICC), estableciendo un marco jurídico para la cooperación reforzada entre consulados de los Estados miembros, y se prepararon medidas de ejecución. Con el fin de gestionar conjuntamente los flujos mixtos migratorios, se desarrolló una cooperación internacional reforzada, en particular con Libia en donde la Comisión siguió negociando un Acuerdo Marco UE-Libia que incluía los aspectos migratorios (COM (2010)214 final, 9). Se trató de mejorar la

cooperación entre autoridades de migración, de fronteras y la policía y se intensificó la cooperación con terceros países para la gestión de las fronteras. Algunos países comenzaron también a promover la figura de los funcionarios de enlace de inmigración. La Comisión realizó así mismo un llamamiento para que los países miembros aplicaran correctamente lo que consideraba instrumentos jurídicos clave en el control de las fronteras: el Código de fronteras, el Código de Visados, el Reglamento FRONTEX, el VIS y el Fondo para las fronteras (COM (2010)214 final, 7).

3. Planteamiento global de la migración (COM (2010)214 final, 8)

Las herramientas fundamentales que se idearon para llevar adelante una estrategia global sobre la migración fueron las asociaciones de movilidad. Por otra parte la Comisión continuó negociando el Acuerdo Marco UE-Libia¹⁸⁴, en el que se incluyó un artículo sobre migración¹⁸⁵. Así mismo, la Comisión dio su apoyo a acciones en el marco de la Asociación UE-África sobre migración, movilidad y empleo.

Los países miembros solicitaron más vinculación entre las políticas de migración y las relaciones exteriores. Se negociaron acuerdos bilaterales sobre migración con Marruecos, Congo, Burundi, Malawi, Libia y Cabo Verde y algunos países utilizaron una estrategia a medio plazo de vinculación de la cooperación al desarrollo y la migración.

La lectura que realizó la Comisión sobre los avances en este apartado del informe es que el diálogo con terceros países sobre migración había avanzado en gran medida aunque era necesario “consolidar las sinergias entre migración y desarrollo” y “desarrollar y consolidar el planteamiento global de la migración sobre la base del Programa de Estocolmo, mediante un uso estratégico, basado en hechos y sistemático, de todos sus instrumentos, la racionalización de los

¹⁸⁴ Los hitos más importantes en las negociaciones entre la UE y Libia con vistas a alcanzar un acuerdo marco son el acuerdo firmado conjuntamente por la Comisaria Ferrero-Waldner y el Secretario para asuntos europeos Al-Obeidi el 23 de julio de 2007, las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 15 de octubre de 2007, las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de junio y 29 y 30 de octubre de 2009 sobre políticas migratorias, la Agenda de Cooperación Migratoria, firmada por la Comisión y Libia el 4 de octubre de 2010, la propuesta del Parlamento destinada al Consejo presentada de conformidad con el artículo 121, apartado 1, del Reglamento sobre propuesta de negociaciones en curso con vistas a un acuerdo marco entre la Unión Europea y Libia. B7-0615/2010. 10.11.2010 y la posterior materialización de esta recomendación del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2011, destinada al Consejo sobre las negociaciones con vistas a un acuerdo marco entre la Unión Europea y Libia (2010/2268(INI)). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2010-0615+0+DOC+PDF+V0//ES>.

¹⁸⁵ La Recomendación del Parlamento al Consejo a la hora de negociar el acuerdo marco fue incluir que se consideraba conveniente “(...) la cooperación con Libia para abordar asuntos como la seguridad y la estabilidad, la migración, la salud pública, el desarrollo, el comercio, el cambio climático, la energía y la cultura; (...)”. *Ibíd.* I 1 b). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0020+0+DOC+PDF+V0//ES>.

procesos de diálogo y la consolidación de la cooperación operativa, así como debería reforzarse el equilibrio entre los tres ámbitos: migración legal, migración irregular y migración y desarrollo”, centrando la atención en la cooperación con los países clave de origen y tránsito de África (COM(2010)214 final, 10).

La UE contaba en 2009 con lo que la Comisión denominaba primera generación de instrumentos de política general en materia de migración: “legislación, cuatro fondos, organismos y redes, y acuerdos con terceros países”. Estos instrumentos deberían ser aplicados plenamente y ser evaluados en su eficacia. (COM (2010)214 final, 11).

Ese mismo año, el Consejo europeo en sus conclusiones de la presidencia en junio de 2009¹⁸⁶, hizo referencia a la necesidad de “redoblar los esfuerzos para impedir y combatir la inmigración ilegal de modo eficiente en las fronteras marítimas meridionales de la UE, evitando así futuras tragedias”, en alusión a las llegadas de inmigrantes a Italia y Malta, y haciendo un llamamiento a un uso más eficaz de los dos instrumentos fundamentales: el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), y el Enfoque Global de la Migración, en el ámbito de la cooperación con los países de origen y tránsito de la migración. Para hacer frente a una situación que la propia presidencia calificó de “emergencia humanitaria” se instó al Consejo y al Parlamento a adoptar las siguientes medidas¹⁸⁷:

- creación lo antes posible de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo para la coordinación de las medidas de protección internacional para personas vulnerables y solicitantes de asilo e iniciación de un proyecto piloto relativo a la reasignación, de manera voluntaria, de beneficiarios de protección internacional presentes en Malta
- promoción del refuerzo de las operaciones de control coordinadas por la Agencia FRONTEX en las fronteras exteriores
- establecimiento de “reglas de enfrentamiento claras para las patrullas conjuntas y el desembarco de personas rescatadas”, sin lugar a dudas nudo gordiano de las operaciones de control en la mar en el ámbito del control migratorio, al que por primera vez los Estados Miembros se enfrentaban para tratar de hallar procedimientos comunes de intervención en el marco del respeto al Derecho internacional

¹⁸⁶ Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009, 11225/09, Bruselas, 19 de junio de 2009. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st11/st11225.es09.pdf>. [Consulta el 29 enero 2013].

¹⁸⁷ *Opus citatum 186*, Apartado IV, “La inmigración clandestina”, puntos 36 y 37.

- refuerzo en el empleo de vuelos conjuntos de repatriación
- firma de acuerdos de la UE, como parte integrante de su política exterior, con países origen y tránsito en materia de readmisión, prioritariamente con Libia, entre otros países, habiéndose aplicado hasta ese momento los acuerdos bilaterales existentes.

Cuatro meses más tarde, el Consejo europeo, en sus conclusiones de octubre de ese mismo año 2009¹⁸⁸, insistió a la Comisión en la necesidad de preparar lo que en esta ocasión denominó “procedimientos operativos comunes claros con reglas de intervención claras”, en relación con las operaciones de control de las fronteras marítimas, recordando esta vez que debían ser procedimientos que prestaran “la debida atención a la protección de la seguridad de los necesitados que viajan en flujos mixtos, con arreglo al Derecho internacional”. Así mismo, se mencionaban en estas conclusiones la necesidad de lograr una mayor cooperación operativa entre FRONTEX y los países de origen y de tránsito, y explorar las posibilidades de fletar vuelos conjuntos de repatriación regulares financiados por FRONTEX. Por último, se insistía en “el diálogo con Libia en materia de gestión de la migración y respuesta a la inmigración ilegal, con inclusión de la cooperación marítima, el control de fronteras y la readmisión”, acuerdos fundamentales estos últimos para combatir la inmigración irregular.

Más adelante, el Consejo Europeo transformaría los compromisos adquiridos hasta el momento en un plan de acción¹⁸⁹ con el que se aplicaba el Programa de Estocolmo¹⁹⁰, aprobado bajo la presidencia sueca, adoptado por el Consejo europeo en 2009, y que a partir de 2010 sustituiría al Programa de La Haya. De esta manera se daba continuidad al programa estratégico en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia, aun conservándose muchos elementos de los recogidos en el PEIA. En concreto, en materia de gestión de fronteras, el Programa de Estocolmo hacía referencia a que:

¹⁸⁸ Consejo Europeo de Bruselas 29 y 30 de octubre de 2009, Conclusiones de la Presidencia 15265/1/09, Bruselas, 1 de diciembre de 2009, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/110907.pdf, [Consulta el 28 enero 2013].

¹⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo [COM (2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0036_es.htm . [Consulta el 02 febrero 2013].

¹⁹⁰ “Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, Diario Oficial de la Unión Europea, Consejo Europeo, 04.05.2010, (2010/C 115/01) “El Programa de Estocolmo establece las prioridades de la Unión Europea (UE) respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014. Partiendo de los logros de sus predecesores, los programas de Tampere y La Haya, pretende hacer frente a los desafíos del futuro y reforzar aún más el espacio de libertad, seguridad y justicia, con medidas centradas en los intereses y las necesidades de los ciudadanos”, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0034_es.htm. [Consulta realizada el 02.02.2013].

“Es preciso contar con controles fronterizos reforzados para impedir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza. Al mismo tiempo, se debe garantizar el acceso a quienes necesiten de protección internacional y a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad, tales como los menores no acompañados. Así pues, debe reforzarse el papel de FRONTEX (la agencia europea de fronteras exteriores) para que sea capaz de responder de manera más eficaz a los desafíos actuales y futuros. El Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)¹⁹¹ y el Sistema de Información de Visados (VIS) siguen siendo esenciales para fortalecer los controles en las fronteras exteriores y, por consiguiente, deben hacerse plenamente operativos”¹⁹².

Si bien el principal objetivo del SIS, como sistema de alerta con fines policiales, es la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la seguridad, la gestión de la inmigración irregular se había convertido en su principal problema (ILIES 2009, 11). Esta situación planteaba la necesidad de que ambos sistemas el VIS y el SIS II, que habían mejorado el anterior, incorporando datos biométricos, fueran interoperables¹⁹³.

El Programa de Estocolmo subrayaba especialmente la especial importancia de la dimensión exterior de las políticas en el área de libertad, seguridad y justicia¹⁹⁴, y señalaba a la lucha contra la inmigración irregular como una de sus prioridades, aun apostando genéricamente por el desarrollo normativo de un marco común para la admisión de inmigrantes (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 8). En opinión de Lavenex, si bien ha existido siempre en la UE una dimensión exterior de las políticas migratorias, éstas se han centrado más en los aspectos relativos al control que en aplicar un enfoque global como han apoyado el Parlamento y la Comisión europeos (LAVENEX 2006, 335).

¹⁹¹ El sistema de información Schengen (SIS) y su versión II de nueva generación con nuevas características se ha desarrollado desde 2001 y es un instrumento de control fronterizo con fines policiales para la aplicación del acervo Schengen que permite identificar a una persona y tras comprobar si se encuentra incluido en la lista de extranjeros no admisibles proceder a negarle la entrada en espacio Schengen y adoptar las medidas policiales o de control fronterizo concretas.

¹⁹² *Opus citatum* 190

¹⁹³ El control técnico preventivo de la inmigración irregular aplicando SIS II, VIS y EURODAC seguiría las siguientes fases: 1-las solicitudes de visado se graban en el sistema VIS; 2-las autoridades consulares antes de conceder el visado consultan el SIS; 3-Las empresas de transporte controlan en primer término los documentos de viaje. Directiva sobre sanciones a transportistas y Directiva 2004/82/CE del Consejo por el que las compañías aéreas comunican a las autoridades fronterizas los datos personales de los viajeros con destino a la UE;4-Consulta del SIS en el puesto fronterizo, registro de entrada y salida y averiguación del motivo del viaje y medios de subsistencia; 5- Si solicita asilo, se graban sus huellas en el sistema EURODAC 6.-si se encuentra la persona en situación irregular (ha rebasado el tiempo máximo de estancia autorizado en visado o sin visado) se le puede expulsar y prohibir la entrada en la UE 5 años.

¹⁹⁴ Consejo de la UE. Stockholm Programme mid-term review. 15921/12. Brussels, 13 November 2012.

Ya en 2010, año en el que España asumió la IV presidencia de la UE, el Consejo JAI de 25 de febrero de 2010¹⁹⁵ valoraba un mayor desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia “generado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y por las prioridades políticas previstas en el Programa de Estocolmo, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el Enfoque Global de la Migración y las conclusiones del Consejo Europeo de junio y octubre de 2009”.

El Tratado de Lisboa contiene avances muy sustanciales en cuestiones propias del ELSJ, muy superiores a las existentes en la PESC. Entre otros aspectos ha reconducido todo el tratamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal hacia lo institucional comunitario, en lugar de mantenerlo en el ámbito de la cooperación intergubernamental; es decir, ha reforzado la posición de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, frente a la del Consejo. Ha ampliado además las competencias de la Unión en materia de inmigración y asilo.

La inmigración siempre ha sido y es un ámbito en el que los Estados Miembros se resisten a avanzar hacia una plena comunitarización cediendo soberanía, si bien desde 2005, y más aún, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en la mayoría de las áreas relativas a la libre circulación de personas, como lo relativo a la migración legal y laboral, se aplica el procedimiento de votación por mayoría cualificada y codecisión, dejando atrás la exigencia de los criterios de unanimidad en el Consejo, agilizando la toma de decisiones (ILIAS 2010, 5). Así mismo, ha reforzado los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales, reconociendo el carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y de la futura adhesión de la Unión al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH) (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES 2012), adhesión muy necesaria por cuanto las competencias de la UE han ido creciendo, incluso se prevé que en el futuro esto ocurra en ámbitos de la tradicional soberanía nacional, y no parece lógico que estos temas transferidos no queden bajo la supervisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (HOLOVATY 2011). El 6 de marzo de 2012, el Defensor del Pueblo europeo, Sr. Nikiforos Diamandouros¹⁹⁶, inició una investigación de oficio “para determinar si FRONTEX cumple sus obligaciones en materia de derechos fundamentales”¹⁹⁷. En

¹⁹⁵Consejo de la Unión Europea 6975/10, Bruselas, 1 de marzo de 2010 (03.03). Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st06/st06975.es10.pdf> , [Consulta el 28 enero 2013].

¹⁹⁶ De conformidad con el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Defensor del Pueblo Europeo está facultado para iniciar investigaciones de oficio en relación con posibles casos de mala administración en las actividades de las instituciones, órganos, oficinas u organismos de la Unión Europea.

¹⁹⁷Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of

su escrito inicial en el que solicitaba a FRONTEX un informe, remitido por la Agencia el 17 de mayo de 2012¹⁹⁸, y en el que se incluía una breve carta de su Director Ejecutivo y seis anexos¹⁹⁹, el Defensor del Pueblo reconocía que el marco jurídico en el que opera FRONTEX había cambiado. Esto sucedió, ya que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la CDFUE se hizo legalmente vinculante para FRONTEX. Por otra parte, el Reglamento 1168/2011/UE, adoptado en octubre de 2011, imponía a FRONTEX obligaciones adicionales en materia de derechos fundamentales. Así mismo, invitaba el Defensor del Pueblo a las partes interesadas a formular alegaciones sin que se tuvieran en cuenta denuncias sobre casos particulares²⁰⁰. La UE trató de hacer frente a estas preocupaciones mediante la aprobación en 2011 de un Reglamento que exigía explícitamente a FRONTEX que actuase de conformidad con la Carta en el ejercicio de su actividad, debiendo adoptar medidas administrativas y de control de cumplimiento con las exigencias marcadas en la CDFUE. Dichas medidas incluían la elaboración de un Código de Conducta aplicable a las operaciones de FRONTEX, el nombramiento de un agente interno responsable en materia de derechos fundamentales y la creación de un Foro Consultivo sobre derechos fundamentales.

El Tratado de Lisboa en su art. 79.1 establece que : “La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”, lo que facilita el camino hacia el diseño de políticas comunes de inmigración, aunque no signifique que vayan a armonizarse las políticas (GONZÁLEZ Y SORROZA 2009, 7).

En sus conclusiones, el Consejo de febrero de 2010 al que se ha hecho referencia, aprobó 29 medidas urgentes “para el refuerzo de las fronteras exteriores, distribuidas en 5 grandes áreas:

the European Union (FRONTEX). Disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/11757/html.bookmark#h11>.

¹⁹⁸ Opinion from FRONTEX on the European Ombudsman's own-initiative inquiry into the implementation by FRONTEX of its fundamental rights obligations. Disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/11758/html.bookmark>

¹⁹⁹ Anexo 1 «Respuesta a las preguntas específicas del Defensor del Pueblo formuladas en la carta con la que inició su investigación de oficio»; anexo 2 «Estrategia de FRONTEX en materia de derechos fundamentales»; anexo 3 «Plan de acción de FRONTEX en materia de derechos fundamentales»; anexo 4 «Código de conducta de FRONTEX»; anexo 5 «Comunicado de prensa oficial de FRONTEX sobre el Supervisor de Derechos Fundamentales y el Foro Consultivo»; anexo 6 «Anuncio de vacante para el puesto de Supervisor de Derechos Fundamentales en FRONTEX».

²⁰⁰ El Defensor del Pueblo Europeo invita a las partes interesadas a remitir comentarios sobre la investigación de oficio que ha iniciado para determinar si FRONTEX cumple sus obligaciones en materia de derechos fundamentales. Disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/11757/html.bookmark>.

FRONTEX; desarrollo del sistema europeo de vigilancia fronteriza (EUROSUR); lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos; solidaridad y gestión compartida de fronteras exteriores, y cooperación con terceros países”²⁰¹.

Si bien, aunque como afirma el propio Consejo en estas conclusiones “la responsabilidad del control y vigilancia de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros”, se debe poner de manifiesto el principio de solidaridad y un reparto equitativo de la responsabilidad en la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea a través de la cooperación entre Estados, y aumentando la eficiencia de la Agencia FRONTEX, para afrontar el importante reto de las llegadas ilegales de inmigrantes a las fronteras marítimas meridionales, y de la inmigración irregular. Destaca el Consejo que “todas las medidas y actuaciones que se emprendan como consecuencia de las presentes conclusiones respetarán plenamente los derechos humanos, la protección de las personas que necesiten protección individual y el principio de no devolución”.

Entre los aspectos más importantes de estas conclusiones, en el ámbito de este trabajo, cabe destacar las siguientes recomendaciones para cada una de las áreas de interés:

1- FRONTEX

- Se urgía a alcanzar un Acuerdo para la modificación del Reglamento de la Agencia con el objetivo de reforzar sus capacidades
- Se recomendaba a la Agencia y a los Estados Miembros una mayor eficacia en la aplicación de las medidas financieras para el desarrollo de operaciones, así como de los instrumentos disponibles para la lucha contra la inmigración irregular como la formación de equipos de intervención rápida en situaciones excepcionales como las de urgencia en las fronteras.
- Se recomendaba disponer de manera adecuada de los recursos comunes en el marco del Registro Central de Equipamiento Disponible
- Se debía establecer medidas preventivas eficaces en el ámbito de la gestión de fronteras y de la inmigración ilegal como la cooperación operativa con terceros países de origen y de tránsito, en el ámbito del patrullaje conjunto en tierra y mar, los

²⁰¹Ministerio del Interior, “Balance 50 acciones en el ámbito de interior. IV Presidencia española de la Unión Europea (Enero-Junio 2010)”, Madrid, Julio de 2010. Disponible en http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201006/24/espana/20100624elpepunac_4_Pes_PDF.pdf. [Consulta el 28 enero 2013].

retornos y la obtención e intercambio de información pertinente dentro del marco jurídico aplicable.

- Se debía destacar la importancia del papel que desempeña la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) en la identificación de personas necesitadas de protección internacional en los flujos migratorios mixtos y su cooperación con la Agencia
- Se debían mejorar los sistemas de intercambio de información
- Se debía continuar con los vuelos organizados y financiados por FRONTEX, y desarrollar una cultura de la formación de guardias de fronteras

2- Creación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

- Se acordó la necesidad de crear una red de Centros de Coordinación Nacionales compatible con el sistema FRONTEX en la que participe el máximo número posible de Estados miembros de las fronteras exteriores meridionales y orientales con el horizonte del 2013.
- Se convino dotar de apoyo financiero y logístico a terceros países para que mejoraran su capacidad para gestionar las fronteras y el control de los flujos de migración ilegal
- Se convino estudiar la forma de compartir los medios técnicos existentes como los satélites al servicio del grupo de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES) para la vigilancia y el control de las fronteras marítimas

3- Redes de inmigración ilegal

- Se debía potenciar el Intercambio de información prioritario entre Europol, Eurojust y FRONTEX
- Se convino mejorar el intercambio de información sobre los nuevos *modus operandi* de las redes criminales

4- Solidaridad y gestión integrada de las fronteras exteriores por parte de los Estados miembros

- Se acordó seguir desarrollando la Red Europea de Vigilancia (REV) y conseguir generalizar la puesta en marcha de patrullas marítimas bilaterales entre Estados Miembros vecinos, especialmente en las fronteras marítimas meridionales, integrándolas en el Sistema Eurosur

- Se convino aprovechar de manera óptima los fondos europeos para las fronteras exteriores y en concreto para los programas de formación de las policías de fronteras, la potenciación del sistema Eurosur y la creación de los centros nacionales únicos
- Se acordó la implantación de nuevas tecnologías aplicadas al control en las fronteras exteriores atendiendo a criterios de racionalización del gasto, interoperabilidad, y coordinación e integración de los diferentes tipos de controles existentes
- Se acordó continuar ampliando la red de funcionarios de enlace de inmigración de los diferentes Estados Miembros en terceros países

5- Cooperación con terceros países, conviniendo:

- Promocionar el diálogo con los países de origen y tránsito de inmigración irregular en el Marco del Enfoque Global de la Migración y del Programa de Estocolmo tratando de que cada parte asumiera sus responsabilidades en la ejecución de las repatriaciones y readmisiones de inmigrantes en situación irregular. La política de repatriaciones de nacionales de terceros países en situación irregular exige una acción política eficaz y contundente de la Unión Europea que se debe apoyar en la asignación de recursos financieros a estos efectos
- Aplicar las Conclusiones del Consejo Europeo de junio y de octubre de 2009, especialmente tratando de llegar a un marco de cooperación con Libia en materia de cooperación marítima y gestión de fronteras, protección internacional, repatriaciones y readmisión de inmigrantes ilegales
- Cerrar lo antes posible la negociación del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú siguiendo las líneas establecidas en el enfoque global de las migraciones adoptado por la Comisión, especialmente en lo que se dispone sobre las obligaciones contraídas por parte de terceros países en materia de eficacia de la política de readmisiones
- Apoyar a los terceros países en sus capacidades e infraestructuras para que sean capaces de gestionar sus fronteras exteriores

Cada una de estas 29 medidas se asignaron a grupos de proyectos formados por representantes de diferentes países de la Unión, se nombraron los líderes de cada uno de los grupos, debiendo exponer los progresos en informes periódicos en sede del COSI. En concreto, España lideró, con la participación más tarde de Italia como colíder, el grupo de trabajo con participación de Grecia, Chipre y Malta sobre la medida número 4 consistente en: *"To improve operational cooperation with third countries of origin and transit, in order to improve joint*

patrolling on land and at sea, upon consent of the Member State concerned, return, and collection and exchange of relevant information within the applicable legal framework, and other effective preventive measures in the field of border management and illegal immigration."²⁰².

El objetivo era emprender acciones, que se presentaron al grupo de apoyo del COSI el 28 de enero de 2011, para desarrollar una red segura de comunicaciones que permitiera el intercambio de información en el escenario Mediterráneo²⁰³, y el impulso de la cooperación con terceros países en el ámbito de las patrullas mixtas conjuntas. Por lo que respecta a la red de intercambio de información en el Mediterráneo, el proyecto Seahorse Mediterráneo, liderado por la Guardia Civil como así fue también con el Seahorse puesto en marcha en el Atlántico, y en el contexto del desarrollo de EUROSUR, se decidió instalar los centros regionales de la red Mediterráneo en Italia y Malta. Según este proyecto, Libia, Argelia, Egipto y Túnez podrían conectarse a la red Eurosur a través del Centro de Coordinación de un Estado miembro que incluso incluiría, como en el caso de Italia y Malta, un Centro de Cooperación de Fronteras Mediterráneo (MEBOCC), en el que se destacaron oficiales de enlace de terceros países y se utilizó como un centro de coordinación internacional de las patrullas conjuntas coordinadas por FRONTEX. Libia obtendría de esta manera dos puntos de contacto nacionales en Trípoli y Bengasi, quedando pendiente lanzar el proyecto en Túnez.

Por su parte, la delegación belga lideró el grupo de trabajo encargado de desarrollar la medida número 6: "to improve the collection, processing and systematic exchange of relevant information between FRONTEX, other EU Agencies and Member States", como EUROPOL y EUROJUST en el ámbito de la inmigración ilegal, sus redes y el tráfico de seres humanos. En su informe de situación final²⁰⁴, se describen todos los obstáculos existentes en el intercambio de información entre agencias, deficiencias de los sistemas y dificultades que se presentan en el análisis de datos y transmisión de la inteligencia obtenida en cada operación.

²⁰² Consejo de la Unión Europea, State of play of COSI project group implementing one of the "29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration": "Measure 4". FINAL REPORT. 15906/12. Brussels, 9 November 2012. Disponible en <http://www.statewatch.org/news/2012/nov/eu-council-cosi-29-measures-joint-patrolling-15906-12.pdf>

²⁰³ El 29.07.2012 Libia firmó un acuerdo de participación en el Proyecto Seahorse Mediterráneo.

²⁰⁴ Consejo de la Unión Europea, Final report and recommendations of Project Group "Measure 6" Brussels, 6 July 2011 Belgian delegation, 7942/2/11 . JHA Counsellors / COSI Support Group. Disponible en <http://www.statewatch.org/news/2012/nov/eu-council-29-measures-measure-6-FRONTEX-7942-rev2-11.pdf>

6.6. EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE FRONTERAS EXTERIORES EN LA UE: DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO AL SISTEMA EUROSUR

La Comisión presentó el 13 de febrero de 2008 su visión sobre cómo desarrollar el sistema europeo integrado de gestión de las fronteras exteriores de la UE incluyendo tres propuestas que debían estar operativas en 2015: la creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR); incrementar el papel de FRONTEX integrando todos los sistemas de vigilancia marítima, y la tercera, la puesta en marcha del sistema de entrada y salida que permita identificar a las personas que rebasen la duración de estancia autorizada además de proporcionar información sobre las características de esta forma de irregularidad para planificar la política de visados y adoptar las medidas adecuadas²⁰⁵. Sin embargo, todavía no está del todo claro qué se consideran “medidas adecuadas” una vez se ha detectado la irregularidad, ni cómo se debe proceder para localizar al inmigrante que ha rebasado el periodo de estancia autorizado (ILIES 2009:9). En el marco de esta visión de la Comisión presentada por el entonces Comisario responsable de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini, se incluían medidas para reforzar el papel coordinador de las operaciones de la Agencia FRONTEX y mejorar el control de las fronteras marítimas mediante patrullas conjuntas en las fronteras. Así mismo, se realizaba un análisis a largo plazo sobre los medios para registrar las entradas y salidas del espacio Schengen de los nacionales de terceros países. Se trata en el fondo de que la UE desarrolle un marco legislativo común, integre los sistemas técnicos de vigilancia para la obtención de información y refuerce la cooperación entre estados miembros aunque éstos sigan siendo responsables del control de sus fronteras (ILIES 2009, 8).

Otra de las consecuencias de lo ocurrido en el Mediterráneo en 2011, fue la necesidad manifiesta de revisar el Enfoque Global de la Migración adoptado en 2005 y la publicación en 2011 por parte de la Comisión del nuevo Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), más estratégico, amplio, eficaz y no limitado geográficamente, que vinculara las políticas externas e internas de la Unión²⁰⁶. En esta Comunicación, la Comisión destacó la importancia del refuerzo de la política exterior de migración, incluida la cooperación al desarrollo y la política de vecindad de la UE, como prioridad para establecer diálogos a nivel regional, nacional y local sobre migración, movilidad y seguridad con terceros países con los que

²⁰⁵ Comisión Europea, “Una visión global para un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras para el siglo XXI”. IP/08/215 de 13 de febrero de 2008. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-215_es.htm?locale=fr, [Consulta el 13 febrero 2013].

²⁰⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Enfoque global de la migración y la movilidad”, COM(2011) 743 final.18.11.2011

se debía llegar a Asociaciones de Movilidad, directamente o a través de los Programas comunes sobre migración y movilidad. En 2014 la UE suscribió Asociaciones de Movilidad con Marruecos, Túnez y Jordania y en fase de negociación con Egipto y Líbano (Informa Anual de Seguridad Nacional 2014).

Los cuatro pilares sobre los que se desarrolla este enfoque global son la ordenación de los flujos migratorios legales, incluyendo el concepto más general de movilidad; la lucha contra la inmigración irregular; el refuerzo de la protección internacional de los migrantes y de la dimensión exterior de la política de asilo de la UE.

En materia de prevención y lucha contra la inmigración irregular se destaca como herramienta fundamental los controles fronterizos que mejoren la eficiencia de las fronteras exteriores de la UE sobre la base de “la responsabilidad común, la solidaridad y una mayor cooperación práctica” sobre la base del máximo respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes especialmente de aquéllos vulnerables (COM 2011 743, 6). La prevención y lucha contra la inmigración irregular, puesta en relación con la delincuencia organizada (17), se veía como *conditio sine qua non* para que la ordenación de flujos y la seguridad de las migraciones tengan éxito. Para ello, en su vertiente preventiva debía la UE prioritariamente transferir a sus socios “cualificaciones, capacidades y recursos”, así como “reforzar la gestión de fronteras integrada”, desplegar oficiales de enlace de inmigración con base en las Embajadas de la UE en países de interés, y garantizar el retorno y la readmisión. Se proponía expresamente la vinculación de los acuerdos de readmisión a los acuerdos de facilitación de visados como parte del enfoque global. En su acción represiva, la UE debía hacer cumplir las Directivas sobre retorno y las sanciones a los empresarios. Especial atención en el tratamiento de la inmigración se destacaba la protección de los derechos Humanos y la de los menores no acompañados.

En el ámbito de las herramientas policiales, la Comunicación mencionaba la necesidad de utilizar plenamente las capacidades de FRONTEX en operaciones conjuntas con terceros países, la ampliación de la red de funcionarios de enlace, y la cooperación más estrecha entre las Agencias europeas FRONTEX, Europol, Eurojust, la Escuela Europea de Policía, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, haciéndose referencia a la importancia que los intercambios de información tienen en la posible vinculación de la migración con el crimen organizado.

La segunda prioridad de este nuevo enfoque se la daba a la Asociación Estratégica de la UE con los 53 Estados africanos apoyado por la puesta en marcha de programas subregionales actuales como el Proceso de Rabat de la UE con 27 países de África Occidental, Septentrional y Central, así como otros posibles con África Oriental (COM 2011 743, 8). En último lugar, se mencionaba la voluntad de intensificar el diálogo sobre migración entre la UE y los países del grupo de África, el Caribe y el Pacífico (diálogo UE-ACP), para reforzar fundamentalmente los aspectos operativos de la aplicación del artículo 13 del Acuerdo de Cooperación de Cotonú.

Esta nueva estrategia global se apoyaba sobre la base de dos tipos de acuerdos asociativos. A este respecto, sigue existiendo cierta condicionalidad a la hora de llegar a los denominados acuerdos de Asociación de Movilidad con terceros países de interés quedando vinculados la política de visados y la de cooperación a un compromiso firme y voluntario en materia de acuerdos de readmisión. Sin este compromiso expreso, el marco asociativo se situaría en un nivel inferior, pasando a ser un programa común en materia de migración y asilo con recomendaciones, objetivos y medidas de apoyo por parte de la UE y los Estados Miembros interesados²⁰⁷. La Comisión europea publicó en 2011 un documento de evaluación del Enfoque Global denominado “Public Consultation on the Global Approach to Migration: background document”²⁰⁸.

Los días 22 y 23 de noviembre se aprobó en Dakar (Senegal), durante la 3ª Conferencia Ministerial Euro-africana sobre migración y desarrollo, en el marco del “Proceso de Rabat” impulsado en 2006 por Francia y España, con el apoyo de la Comisión Europea y de Marruecos, la Estrategia de Dakar para el periodo 2012-2014²⁰⁹ en los tres ámbitos de interés marcados por el enfoque global de la UE.

En la tercera Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y desarrollo²¹⁰, España tuvo un papel destacado en la elaboración de la estrategia de Dakar²¹¹. Esta estrategia está

²⁰⁷ “Ambos marcos deben establecerse mediante una declaración política conjunta entre la UE y los Estados miembros interesados, por una parte, y el país socio por la otra. Los dos se basan en compromisos mutuos que no son vinculantes formalmente” (12).

²⁰⁸ Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/consultation_document_gam_07_04_2011.pdf. [Consulta el 28 marzo 2013].

²⁰⁹ Disponible en <http://www.interior.gob.es/press/el-secretario-de-estado-de-seguridad-interviene-en-la-iii-conferencia-ministerial-sobre-migracion-y-desarrollo-en-dakar-13141?locale=es>.

²¹⁰ “Esta III Conferencia, en la que ha habido representación de 27 países europeos y 27 africanos, aprobó la llamada Estrategia de Dakar, que supone un nuevo paso en la cooperación euroafricana de gestión de los flujos migratorios tras la puesta en marcha del Proceso de Rabat (2006) y la aprobación del Programa de París (2008) y la definición de las medidas a adoptar entre 2012 y 2014”. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Actividades&id=5599&opcion=descripcion>

basada en cinco principios que reflejan el espíritu del Proceso de Rabat de 2006: promoción del Diálogo activo y práctico; enfoque flexible y equilibrado adaptado a la evolución de los procesos migratorios y a las necesidades de los países participantes; marco de diálogo entre países origen, tránsito y destino; carácter intergubernamental del proceso con participación de actores sociales, privados y públicos y responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino para gestionar los movimientos migratorios. Así mismo basa su eficacia en tres pilares marcados por el programa de cooperación establecido en París en 2008: gestión de la inmigración legal; lucha contra la inmigración irregular y potenciación de las sinergias entre migración y desarrollo. El segundo Pilar, de lucha contra la inmigración irregular, incluye los siguientes compromisos en beneficio de los países de origen, tránsito y destino para reducir la inmigración ilegal y combatir las redes criminales dedicadas a la inmigración irregular:

- Implementar un sistema de gestión coordinada, en el marco de la cooperación en operaciones para luchar contra la inmigración irregular; apoyar el esfuerzo de los países africanos en su lucha contra las redes criminales de inmigración irregular; recibir inmigrantes irregulares en su territorio, e incrementar la prevención alertando en los países origen de los riesgos y las consecuencias que conlleva la inmigración irregular
- Mejorar la calidad de los sistemas de registro civil
- Luchar contra el fraude documental
- Promover el control de fronteras y las campañas contra la inmigración irregular, promocionando el concepto de gestión integrada de fronteras y el desarrollo de marcos legales relevantes
- Reconocer la importancia de la readmisión como herramienta de gestión migratoria, reafirmar el compromiso de los participantes en mejorar la eficacia de los procedimientos de admisión, y ayudar en el área de retorno e integración

Puede afirmarse que la política de la Unión europea en materia de control fronterizo ha estado centrada durante 2011 en la reforma del reglamento de FRONTEX²¹², buscando no solo ampliar las competencias de la Agencia y su participación en operaciones sino garantizando la protección de los Derechos Humanos internacionales y el principio de non refoulement (2011,

²¹¹ Disponible en http://www.dialogueuroafricanmd.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy_-Ministerial-declaration-migration-and-development_-EN.pdf. [Consulta el 01 abril 2013].

²¹² Reglamento (UE) n o 1168/2011 del parlamento europeo y del consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el reglamento (ce) n o 2007/2004 del consejo, por el que se crea una agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la unión europea. diario oficial de la unión europea L 304/1. 22.11.2011

46). Sobre este último aspecto, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de febrero de 2012 en el caso Hirsi Jamaa contra Italia²¹³ ha supuesto un hito en la protección por parte de la Unión Europea de los Derechos Humanos de los inmigrantes durante las operaciones de control de las fronteras externas coordinadas por FRONTEX. Tanto la sentencia como de la reforma del Reglamento de FRONTEX son ampliamente comentados en la parte jurídica de este trabajo.

Con respecto a la migración y la movilidad, el documento de carácter estratégico más importante que aprobó el Consejo en 2012 fue un documento de acción titulado "*Acción de la UE sobre la presión migratoria - Una respuesta estratégica*"²¹⁴.

El objetivo de este documento era establecer una lista de acciones en las áreas estratégicas prioritarias donde se debían intensificar los esfuerzos y las acciones de seguimiento con el fin de prevenir y controlar las presiones existentes que se derivan de la inmigración ilegal, así como el abuso de las rutas de migración legal. Como respuesta a este seguimiento, el Consejo acordó que las futuras presidencias se responsabilizaran de la actualización de la lista de acción que figura en el Anexo de este informe con carácter bianual²¹⁵.

La primera área estratégica contempla el refuerzo de la cooperación con terceros países de tránsito y origen en materia de gestión migratoria para prevenir y luchar contra la inmigración irregular. Para ello, incluía diferentes instrumentos tales como la firma de nuevos acuerdos de readmisión con los países de origen, tratando de que se aplicara de manera efectiva lo dispuesto en el artículo 13 de Cotonú; el apoyo a los países de origen y tránsito en su capacidad de gestión de los flujos migratorios mixtos, y la prevención de los flujos irregulares, mediante la cooperación operativa con FRONTEX en el Mediterráneo Meridional y los Balcanes Occidentales, y la firma de acuerdos de movilidad con Marruecos, Túnez, Egipto y Libia basados en los resultados. Es preciso señalar la dificultad existente a la hora de que la UE pueda garantizar la aplicación de todos los acuerdos de readmisión que tiene firmados. En esta

²¹³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy", application no. 27765/09, Strasbourg 23.02.2012.

²¹⁴ Consejo de la Unión Europea, "EU Action on Migratory Pressures- A Strategic Response", 8714/1/12, Bruselas, 23 April 2012, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208714%202012%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F12%2Fst08%2Fst08714-re01.en12.pdf>

²¹⁵ Consejo de la UE, 12024/12, 29.06.2012, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2012024%202012%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F12%2Fst12%2Fst12024.en12.pdf>

Estrategia se prevén como instrumentos de presión los contactos diplomáticos tanto de la UE como de los Estados Miembros con terceros países²¹⁶.

La segunda área estratégica se refiere a la mejora de la gestión de las fronteras exteriores, mediante el refuerzo del marco jurídico y político en materia de control fronterizo con tres medidas concretas: modificación del Código de Fronteras de Schengen con la puesta en marcha de los sistemas Eurosur y de control de entradas y salidas de pasajeros, y la prevención de la inmigración ilegal con un control operativo eficaz de la frontera exterior y las rutas migratorias, mediante la acción coordinadora de FRONTEX y la eficaz cooperación de esta Agencia con Europol y de ambos con los países de origen y tránsito²¹⁷.

La tercera área prioritaria fue dirigida concretamente a prevenir la inmigración ilegal a través de la frontera entre Grecia y Turquía²¹⁸. La cuarta área prioritaria estratégica se refirió a las medidas de prevención para hacer frente al abuso de los mecanismos de migración legales entre los que se encontraba la solicitud no justificada de asilo como consecuencia de las políticas de liberalización del visado para terceros países²¹⁹.

La quinta área estratégica se refirió a la adopción de medidas de protección de la libre circulación con la prevención del abuso de este derecho por parte de nacionales de terceros países y su abuso del derecho de reagrupación familiar²²⁰.

Finalmente, la sexta área estratégica tenía la finalidad de mejorar la gestión migratoria en general en donde se destaca el enfoque común de la UE en materia de retorno voluntario y forzoso, y por lo tanto la aplicación eficaz de la legislación sobre retorno y sobre sanciones a empleadores, así como el Consejo llamaba por primera vez la atención de los Estados Miembros

²¹⁶ *Opus citatum* 214

²¹⁷ *Ibidem*, 12-14

²¹⁸ La frontera entre Grecia y Turquía experimentó en 2013 el 90% de las entradas ilegales a territorio de la UE desde Asia, Oriente Medio y países del Cuerno de África, lo que incluso propició la creación de una nueva ruta vía aérea para ciudadanos del norte y del cuerno de África (Marruecos y Somalia), que vieron mayor facilidad para entrar en territorio de la UE por algún punto de los casi 11.000 kilómetros de fronteras permeables que tiene Turquía, convirtiendo a Estambul en la puerta de acceso a la UE. Aumentó el número de nacionales sirios que viajan desde Aleppo o Damasco, Jordania y Líbano hasta Turquía para, después cruzar la frontera con Grecia por rutas terrestres, y tras conseguir fácilmente documentación turca falsa, viajan de nuevo vía aérea principalmente a Alemania y Suecia, viéndose atraídos por sus generosas políticas de asilo. Especial significación reviste la inmigración afgana en Turquía, que en el 2012 triplicó el número de estos nacionales en ese país, situándose en el 20 % del número total de inmigrantes en Turquía.

²¹⁹ 17,18, *Opus citatum* 214

²²⁰ *Ibidem*, 19,20

para que cuenten con medidas de emergencia en casos de flujos migratorios “imprevistos”, recomendando un seguimiento de los precedentes de Siria²²¹.

Por otra parte, los Ministros debatieron el proyecto de conclusiones sobre el *Enfoque Global de la Migración y de la Movilidad*, que se aprobaron por el Consejo de Asuntos Generales en mayo de 2012. En estas conclusiones se puso de manifiesto la importancia de los diálogos sobre migración, movilidad y seguridad que se pusieron en marcha en 2011 con Marruecos y Túnez.

El Consejo Europeo que aprobó el Programa de Estocolmo en 2009, había solicitado que a mitad de período de su vigencia se examinaran los avances de su implementación²²². La Presidencia de turno de la UE a cargo de Chipre contribuyó a este examen tras un debate en el Consejo JAI de diciembre de 2012²²³. Se valoró en este Consejo los pasos dados en la lucha contra la inmigración ilegal con la revisión permanente del documento de acción ya mencionado "*Acción de la UE sobre la presión migratoria - Una respuesta estratégica*", y de la revisión del Enfoque Global de la migración y la movilidad. En materia de fronteras, señaló los avances que había experimentado la Agencia FRONTEX reforzándose su papel mediante la reforma de su Reglamento; los acuerdos alcanzados con la EASO; el establecimiento de una oficina operacional en Grecia; el desarrollo de un sistema europeo de guardia de fronteras, así como los acuerdos alcanzados con terceros países, incluida la adopción de medidas para la implementación de capacidades.

El acuerdo de trabajo entre FRONTEX y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) se firmó el 26 de septiembre de 2012 en Varsovia²²⁴. Este acuerdo formalizaba la cooperación existente entre los dos organismos²²⁵, proporcionando un marco para el desarrollo de relaciones

²²¹ *Ibidem* 21,22

²²² *Opus citatum* 190

²²³ *Opus citatum* 194

²²⁴ Disponible en <http://FRONTEX.europa.eu/news/FRONTEX-and-european-asylum-support-office-sign-working-arrangement-ILUZ0a>

²²⁵ De acuerdo con el Acuerdo de Trabajo, esta coordinación se articulará en las siguientes áreas: “el compromiso de las agencias de cooperación y coordinación de sus evaluaciones y las respuestas operativas al ayudar a los Estados miembros, en particular en vista del despliegue de los equipos europeos de la Guardia de Fronteras y / o Equipos de Apoyo al Asilo; Las agencias cooperarán en el desarrollo de métodos para identificar mejor a las personas con necesidad de protección internacional en el contexto de los flujos migratorios mixtos; • El intercambio de información sobre los perfiles y las composiciones de grupos de expertos, así como compartir las mejores prácticas sobre el funcionamiento de dichas agrupaciones; Explorar las posibilidades para la creación de equipos comunes o mixtos de gestión de las fronteras y los expertos de asilo; • El intercambio de mejores prácticas y metodologías de recolección de datos, así como en la recopilación de información y la producción e intercambio de estadísticas y análisis; Participación en el establecimiento y aplicación de mecanismos específicos para la vigilancia conjunta de terceros países; Celebrar consultas sobre la elaboración de materiales de capacitación, desarrollo de estrategias y planes de capacitación y explorar las posibilidades de participación conjunta en actividades de capacitación.

más estrechas y de apoyo mutuo en el futuro que ya se buscaba en el Programa de Estocolmo, que instaba a coordinar la recepción de los migrantes en las fronteras exteriores de la UE y las labores de identificación de las personas necesitadas de protección internacional.

6.7. LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS MERIDIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

6.7.1. El control de la inmigración irregular en la frontera marítima sur de la UE

Respecto al marco jurídico e institucional de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, y desde la implementación del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985²²⁶, los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de los Estados Miembros participantes están regulados por principios comunes que son aplicados en virtud de lo dispuesto en el Manual común de fronteras exteriores.

Ya en el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, se apuntó como una de sus conclusiones la mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión como contribución a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos, mediante la cooperación y la futura creación de un mecanismo o servicio común de control²²⁷.

En septiembre de 2003, la Comisión, previo mandato del Consejo JAI, presentó el informe final del estudio de viabilidad sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea²²⁸. El estudio distinguía cinco aspectos prioritarios: la identificación de las rutas de la inmigración clandestina, la cooperación con los Estados terceros de origen y tránsito, la creación de estructuras operativas eficaces para la acción de coordinación de los Estados miembros, la determinación de las mejores tecnologías aplicables y la necesaria legitimidad de los controles en las fronteras marítimas. Así mismo, se recomendaba contar con un sistema de análisis de riesgos que diera soporte a la gestión integrada de las fronteras mediante la puesta en marcha de un modelo común de análisis de riesgos integrado para las fronteras marítimas; dotarse de un sistema para la gestión integral de todos los tipos de fronteras; emprender iniciativas legales para luchar contra este fenómeno, aunque como condición necesaria y previa a la adopción de

²²⁶ El artículo 6 del Convenio de Schengen establece las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito del control y la vigilancia de las fronteras exteriores. El artículo 3 de dicho Convenio dispone que “las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas”.

²²⁷ Conclusión n.º 42, *Opus citatum* 136

²²⁸ CIVIPOL (doc. 11490/1/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 458), “Feasibility study on the control of the European Union’s maritime borders - Final report », Project 114410, Comunicado a la DG JAI el 4 de julio de 2003.

todas esas medidas, se recomendaba el que a nivel europeo se implementaran sistemas técnicos de vigilancia y control de la inmigración ilegal por mar.

Todas estas orientaciones se recogieron en un programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los estados miembros de la Unión Europea adoptado el 28 de noviembre de 2003²²⁹. Un año más tarde, se evaluó el progreso hecho con respecto a la implementación de dicho programa, y el Consejo invitó a la Comisión a hacer un análisis exhaustivo de los instrumentos de derecho internacional existentes para luchar contra la inmigración irregular por mar con el objetivo de resolver sus lagunas legales, en particular en ámbitos como el del rescate en alta mar en conexión con la Convención de Ginebra y los procedimientos de asilo en los Estados miembros²³⁰.

Durante los años 2003 y 2004 se reforzó en el seno de la UE la idea de externalizar las fronteras mediante la cooperación con terceros países²³¹. Alemania, Italia y el Reino Unido iniciaron un debate “inspirado en la solución australiana del Pacífico²³²”, en el que se sugería la externalización de las operaciones de gestión de las demandas de asilo, para inmigrantes interceptados en alta mar en el Mediterráneo en centros regionales establecidos fuera del territorio de la UE (centros de internamiento de tránsito bajo supervisión de la UE y próximos a los países de origen de la inmigración (Túnez, Argelia, Mauritania, Marruecos y Libia)²³³, con la finalidad de evitar el abuso que durante los años 90’ se hizo del estatuto de asilo (Ilies 2009:19). Esta propuesta encontró mucha oposición en algunos Estados Miembros como España, Bélgica o Francia y por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por considerar que se situaba al solicitante de asilo fuera de la acción de la justicia, del Estado receptor y de los mecanismos adecuados de asesoramiento e información de las peticiones (GEDDES 2005, 795). Los Ministros de Justicia e Interior de la UE acordaron durante la Presidencia neerlandesa del Consejo en 2004 crear estos centros supervisados por los diferentes países en Argelia, Túnez, Marruecos, Mauritania y Libia (ILIES 2009, 19).

²²⁹ Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 28 de noviembre de 2003. 15445/03. Limite FRONT 172.COMIX 731 Disponible en

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/out/jai/ES/ST015445_03ORIES.pdf.

²³⁰ Proyecto de Conclusiones del Consejo en las que se evalúa el progreso realizado en la aplicación del Programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea. 15087/04. Bruselas, 22 de noviembre de 2004. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015087%202004%20INIT>.

²³¹ Idea propuesta por Tony Blair en 2003 e impulsada posteriormente por el Ministro del Interior alemán Otto Schilly sobre la creación de un centro de internamiento en Túnez.

²³² La solución del pacífico se basa en el desvío de los inmigrantes llegados por mar a Australia a centros de internamiento de alta seguridad en las islas de Nauru y Papúa Nueva Guinea evitando las solicitudes de asilo.

²³³ Disponible en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-01-10-2004/abc/Ultima/la-ue-propone-crear-centros-de-acogida-para-inmigrantes-ilegales-en-el-magreb_9623930128909.html

Muchas fueron las voces, expone Geddes en su análisis, que consideraron la propuesta británica no conforme con los derechos humanos ni con los estándares de protección de los refugiados a los que se situaba en una posición de indefensión. Por ello, el ACNUR realizó una contrapropuesta basada en el principio de responsabilidad compartida de las cargas por los Estados, mejorando los sistemas nacionales de asilo y reforzando la capacidad de acogida en los países en donde los solicitantes de asilo buscan su protección en primer lugar. Según la propuesta del Alto Comisionado, la UE debería definir aquellos países considerados como “países seguros de origen”, establecer centros cubiertos de acogida, incrementar la capacidad de gestión de las solicitudes de asilo, estructurando un sistema de retorno eficaz de aquellas personas a las que no se les concediera este estatus, y apoyar la capacidad de protección en los países de origen, medidas todas ellas apoyadas por la misma Comisión en su comunicación de 2003 “Towards more accesible, equitable and managed asylum systems” (796).

Sin embargo, no fue hasta el verano de 2005, con la llegada constante de embarcaciones de fortuna procedentes de África al sur de España y los asaltos masivos a las vallas fronterizas en Ceuta y Melilla, que los flujos irregulares migratorios para la UE empezaron a verse con especial preocupación y como un problema más local, al que los países del Mediterráneo debían hacer frente con sus propios medios (Cortés 2009: 55). Después del aumento de la presión migratoria irregular en el Atlántico a partir de 2005, el Consejo Europeo adjuntó a sus conclusiones el documento titulado “Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo”²³⁴. Por primera vez se hablaba de fronteras pero también de cooperación y diálogo con terceros países (Cortés 2009, 56). El Consejo encargaba a FRONTEX la organización de operaciones conjuntas y dos estudios de viabilidad: el estudio MEDSEA, sobre creación de una red de patrullas costeras de vigilancia de los Estados de la Unión en el Mediterráneo²³⁵ y el estudio BORTEC, sobre la creación de un sistema de vigilancia de la frontera marítima sur de la UE y el mar Mediterráneo²³⁶. Ambos estudios fueron la base para que en 2008 la Comisión propusiera al Consejo y al Parlamento el examen de la creación de un futuro sistema europeo de vigilancia de fronteras que se llamaría Eurosur²³⁷.

²³⁴ *Opus citatum* 149

²³⁵ Consejo de la Unión Europea, “FRONTEX feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA”, 12049/06, Bruselas 20 de noviembre de 2006, desclasificación parcial del documento 12049/06 RESTREINT UE, Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st12/st12049-ex01.en06.pdf>

²³⁶ Estudio sobre la viabilidad técnica para establecer un sistema de vigilancia (sistema europeo de vigilancia), Varsovia, presentado por FRONTEX el 12 de enero de 2007.

²³⁷ *Opus citatum* 168

Así mismo, el Consejo solicitó la creación de los equipos de reacción rápida para la asistencia técnica en países que recibieran flujos masivos de inmigración irregular como ya se recogía en el Programa de la Haya.

Uno de los elementos fundamentales del Enfoque Global adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005²³⁸ fue cómo reforzar la colaboración operativa entre los estados miembros y la asociación con los terceros Estados para luchar contra la inmigración ilegal en las fronteras marítimas meridionales. El modelo europeo de gestión de la inmigración irregular en las fronteras marítimas del sur tenía un objetivo doble: cumplir la obligación de prevenir la pérdida de vidas humanas en la mar e impedir la entrada no autorizada de inmigrantes irregulares en territorio europeo. Para conseguir lo anterior se configuraron como dos herramientas fundamentales: la actuación en origen evitando la salida y la repatriación y retorno de los que consiguen llegar irregularmente a España.

Marruecos comenzó a controlar más eficazmente sus fronteras con Ceuta y Melilla, lo que supuso un desplazamiento de los flujos migratorios que comenzaron a buscar la salida por el Atlántico desde el Sahara, Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde. Rutas cada vez más largas, más peligrosas y con embarcaciones de mayor capacidad, incluso barcos destinados a la inmigración irregular masiva. España comenzó una actividad política y diplomática frenética con el objetivo de liderar un frente común de los 8 países de la UE con fronteras marítimas en el Mediterráneo (Chipre, Grecia, Francia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España) (CORTÉS 2009, 56).

La Conferencia de Rabat sobre migración y desarrollo del 10 y 11 de julio de 2006, y la Conferencia Ministerial UE-África en Trípoli los días 22 y 23 de noviembre de 2006, en la que participó la Unión Africana, son dos hitos que marcaron el comienzo del compromiso político de trabajo en común entre África y la Unión Europea en materia migratoria desde una perspectiva integral.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos dentro de la UE para hacer esta política efectiva han sido los diferentes puntos de vista en el seno de la Comisión entre las entonces Direcciones Generales de Desarrollo y Cooperación y la Dirección General de Asuntos de Justicia e Interior (JAI). El nudo gordiano en este punto ha existido en materia de condicionar la cooperación y el desarrollo al compromiso de los países origen y tránsito de los flujos

²³⁸ *Opus citatum* 149

migratorios del cumplimiento de lo dispuesto en el art.13 del Acuerdo de Cotonú por el que los países firmantes deben aceptar a sus nacionales retornados o repatriados por encontrarse ilegalmente en territorio de la UE²³⁹.

En la reunión de 29 de septiembre de 2006 en Madrid, entre Ministros de Exteriores e Interior de los 8 países con orillas en el Mediterráneo, se decidió avanzar en un modelo de gestión de las fronteras marítimas o “Modelo de Madrid” que ponía de manifiesto los puntos débiles del control de las fronteras marítimas (CORTÉS 2009, 58), basado en tres aspectos fundamentales: el primero, eminentemente operativo, sobre la formalización de patrullas de vigilancia marítima conjunta entre los países de la UE y países africanos afectados, con participación de FRONTEX y previo acuerdo bilateral, que incluía la creación de los equipos de respuesta rápida con medios y personal de los países de la UE. Sobre la composición de las patrullas de vigilancia se abordaron aspectos como el estudio de la participación de medios militares en este tipo de operaciones y el estudio de la complementariedad de la vigilancia marítima en profundidad y costera en el marco de BORTEC. Como segundo aspecto importante se propuso, en el marco legal en el que se enmarcan las operaciones de vigilancia y control en la mar, hacer evolucionar el derecho marítimo internacional en lo que fuera de aplicación a las operaciones de interceptación en la mar de inmigrantes irregulares y a las propiamente denominadas como operaciones de salvamento y rescate en la mar (SAR), buscando la colaboración entre los países ribereños. También, en el aspecto normativo, se contempló la necesidad de aplicar el concepto de solidaridad europea en las actividades sanitarias, sociales y asistenciales de recepción de inmigrantes especialmente en el caso de los cada vez más numerosos menores no acompañados.

Por último, y como tercer aspecto fundamental, se trataron los aspectos del retorno y la repatriación de los inmigrantes irregulares en cumplimiento del art.13 del Acuerdo de Cotonú, y el refuerzo de la asistencia a los países que lo cumplieran, así como los relativos a la necesaria fase previa de documentación e identificación, fase en la que se apreció como muy necesaria la colaboración de los terceros países en las actividades de identificación de sus nacionales y en la necesaria solidaridad europea en materia de capacidades puestas a disposición de los estados miembros para llevar estas identificaciones a cabo, pudiendo incluirse entre los cometidos asignados a los equipos de reacción.

²³⁹ El Doc. JAI 13559/06 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801, de 4 de octubre de 2006, en su punto 7 de la introducción vuelve a recordar como en 2002 y 2004 la necesidad de replantear la relación con aquellos terceros países que no cooperen en la lucha contra la inmigración irregular, ligándolo al art.13 del Acuerdo de Cotonú y declarando la necesidad de llegar a acuerdos de readmisión con más países de origen y tránsito.

Posteriormente, la Comisión instó a un refuerzo esencial en la gestión de las fronteras marítimas de la UE²⁴⁰ para, como se afirma en su punto 4, continuar con el desarrollo de un modelo europeo de gestión integrada de las fronteras exteriores basado en “los principios de solidaridad, confianza mutua y corresponsabilidad entre los Estados miembros”, y asentada en el pleno respeto de los derechos humanos, en línea con lo propuesto por el “Modelo de Madrid”, permitir a la UE hacer frente a situaciones críticas de afluencia masiva de inmigrantes ilegales. En este documento se reconoce la presión migratoria ilegal en los estados miembros de la región del Mediterráneo y el Atlántico, y por lo tanto la necesidad de proteger el sistema de Schengen, así como prevenir las tragedias en la mar. Por primera vez, se mencionaba como área de interés el escenario Atlántico además del Mediterráneo, y la cooperación con los países de tránsito africanos y de oriente medio en materia de inmigración ilegal en el marco de los acuerdos euro mediterráneos de asociación y los planes de acción de la política europea de vecindad (PEV).

El control de las fronteras marítimas se debía ejercer, según este documento, desde la doble perspectiva de la vigilancia y control de la frontera exterior marítima para luchar contra la inmigración ilegal, y de las relaciones y la cooperación práctica con terceros países. Esta cooperación operativa en materia migratoria quedaba vinculada a los acuerdos de asociación, los planes de acción de la PEV y al Acuerdo de Cotonú²⁴¹. La documentación se centra en el control de las fronteras marítimas para luchar contra la inmigración ilegal como parte esencial de la gestión eficaz de las fronteras marítimas exteriores meridionales²⁴².

La inmigración irregular en las fronteras exteriores marítimas meridionales de la Unión Europea es un fenómeno mixto²⁴³, por lo que exige una respuesta adecuada de la UE, que debe incorporar como herramienta fundamental de la respuesta el garantizar la protección internacional mediante la figura del asilo, debiendo tenerlo en cuenta en las medidas de interceptación y rescate en alta mar, así como en la rápida identificación tras el desembarco, obligando igualmente a los terceros países²⁴⁴. FRONTEX está llamada a desempeñar un papel fundamental aunque la responsabilidad del control y la vigilancia de las fronteras exteriores

²⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”, Bruselas, 30/11/2006, COM (2006) 733 final.

²⁴¹ *Ibidem*, Punto 8

²⁴² *Ibidem*, Punto 9

²⁴³ *Ibidem*, Punto 10

²⁴⁴ *Ibidem*

corresponde a los Estados miembros²⁴⁵, quienes tienen la autonomía necesaria para organizar sus servicios nacionales e incluso crear Centros Nacionales de Coordinación.

En esta comunicación se potenciaba el papel de FRONTEX adjudicándole como uno de sus cometidos fundamentales el análisis de riesgos. Para ello, la Agencia debía tener capacidad de acceder a todas las fuentes de información, incluida la que tiene su origen en los oficiales de enlace de inmigración. Esta premisa suponía la modificación del “Reglamento (CE) n° 377/2004 sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, a fin de dar a FRONTEX acceso a la información recogida por los funcionarios de enlace de forma sistemática y permitir la participación de FRONTEX, junto con la Comisión en reuniones organizadas en el marco de la red de funcionarios de enlace de inmigración”²⁴⁶. Información con la que se pretende realizar estudios eficaces de análisis de riesgos que describan con anticipación los cambios en los flujos migratorios. Quedaba sin embargo pendiente permitir que los oficiales de enlace trabajaran para organismos de la UE como FRONTEX, idea que nunca recibió el apoyo de los Estados Miembros (Cortés 2009: 60), pero que ha quedado superada como veremos más adelante con la implementación del sistema Eurosur.

En el mismo documento se iniciaban las gestiones para permitir que FRONTEX tuviera acceso a la red de intercambio de información IConet sobre inmigración irregular y retorno²⁴⁷. La Comisión instó también a FRONTEX, a que en virtud de lo dispuesto en el art.7 del Reglamento (CE) n° 2007/2004, por el que se crea la Agencia, se realizara el inventario centralizado de equipo técnico (CRATE) con las contribuciones voluntarias de los estados miembros, según la disponibilidad que tengan para hacer frente a las necesidades operativas de vigilancia de la frontera marítima²⁴⁸. Esta voluntariedad de los socios europeos fue mínima en el caso español frente a los flujos migratorios irregulares desde África a las Islas Canarias en el Atlántico en 2006 (CORTÉS 2009, 60).

²⁴⁵ *Ibidem*, Punto 11

²⁴⁶ *Ibidem*, Punto 14

²⁴⁷ *Ibidem*, Punto 15

²⁴⁸ *Ibidem*, Punto 16

Los equipos de intervención rápida creados a propuesta de la Comisión²⁴⁹ serían reforzados en casos de flujos masivos de inmigrantes irregulares para conseguir aumentar las capacidades de patrulla y las labores de identificación²⁵⁰.

También se reconoce la necesidad de que FRONTEX coopere técnicamente con organismos como Europol, el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE), la Agencia Europea de Defensa (AED), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Espacial Europea (AEE) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), así como que en su centro de mando y control se coordine con otros centros regionales y organismos internacionales relacionados, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)²⁵¹. En todos estos casos la cooperación y coordinación se establecerían mediante un acuerdo de trabajo, según lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 2007/2004 de creación de la Agencia²⁵². Bien es cierto, que este intento de coordinar Agencias europeas supuso un gran paso conceptual hacia adelante, ya que tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América, quedó patente que en general las distintas Agencias europeas no compartían la información en tiempo real correctamente entre ellas siendo necesario crear para corregir este defecto órganos de coordinación transversal (CORTÉS 2009, 60).

Se solicitó a FRONTEX que estudiara la viabilidad de que sus operaciones fueran permanentes en el periodo en el que aumentan los flujos migratorios irregulares desde África en el Mediterráneo, esto es, desde la primavera hasta el otoño, teniendo en cuenta que este control produciría un desplazamiento de los flujos migratorios hacia otras zonas²⁵³. Esta permanencia contribuiría a ser una medida disuasoria, aumentándose el número de interceptaciones y de rescates en la mar.

En este documento se pone de manifiesto por primera vez los efectos del control de las rutas migratorias marítimas en el desplazamiento de los flujos migratorios, al poner de manifiesto que el cierre de una ruta provoca que los grupos organizadores de estos viajes

²⁴⁹ Comisión europea, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism”, COM (2006) 401 final, de 19 de julio de 2006.

²⁵⁰ Punto 17, *Opus citatum* 240

²⁵¹ Punto 18, *Opus citatum* 240

²⁵² Punto 19, *Opus citatum* 240

²⁵³ Punto 20, *Opus citatum* 240

busquen nuevas rutas y procedimientos para dar salida a la constante presión migratoria desde África²⁵⁴.

De entre las nuevas herramientas para dar un paso más en la gestión integrada de las fronteras, se señala la necesidad de contar con una red de patrullas costeras permanente, creada y gestionada por FRONTEX para las fronteras exteriores marítimas meridionales, coordinadas por los Estados miembros, formadas por medios civiles y militares, y que comparta información. En esos años se estudiaba la posibilidad de poner en marcha un “servicio europeo global de guardacostas” en el contexto más amplio de la política marítima de la UE²⁵⁵.

Esta red de patrullas costeras estaría articulada con los centros regionales de mando, con personal y equipo de los Estados Miembros y coordinadas por FRONTEX²⁵⁶, lo que supone una primera propuesta de modelo de mando y control común que ha tratado de sugerir la UE con la acción de la Agencia en las fronteras exteriores marítimas.

La segunda herramienta propuesta fue la creación de un sistema de vigilancia común de las fronteras por radar y satélite, ya previsto en el estudio BORTEC, y denominado Eurosur, que aprovechara en principio los medios nacionales para posteriormente contar con un sistema propio europeo que integrara todas las soluciones nacionales de vigilancia en las fronteras, así como otros sistemas de información existentes en la mar como el sistema de vigilancia de buques SafeSeaNet.

La tercera herramienta proponía mejorar la capacidad de gestionar los flujos mixtos mediante una eficaz “evaluación inicial rápida de los casos individuales”, por grupos de expertos de los estados miembros en materia de asilo y apoyados por miembros de otros organismos internacionales como ACNUR, en los que tras una correcta identificación, se discriminaran los inmigrantes necesitados de protección internacional de aquellos otros sujetos a procesos de devolución a sus países de origen o tránsito así como la evaluación de sus condiciones sanitarias²⁵⁷. Cabe resaltar como aspecto importante, la insistencia de la Comunicación en la participación más “estructurada” de ACNUR en las actividades y operaciones coordinadas por FRONTEX que garantizase el cumplimiento de las normas internacionales de protección

²⁵⁴ Punto 21, *Opus citatum* 240

²⁵⁵ Punto 22, *Opus citatum* 240

²⁵⁶ Punto 23, *Opus citatum* 240

²⁵⁷ los estados miembros deberían aplicar la Decisión n° 2119/98/CE7 por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad (sistema de alerta precoz y respuesta – Decisión 2000/57/CE). DO L 21, de 26.1.2000, p. 32-35

internacional²⁵⁸. Es difícil distinguir entre flujos migratorios de personas que necesitan protección internacional y solicitantes de asilo, y los inmigrantes económicos, por lo que se han ampliado las funciones del sistema EURODAC (ILIES 2009, 11).

Dentro del enfoque integral, la Comisión realiza la propuesta de estudiar el marco legal internacional en el que las operaciones de vigilancia y control en la mar tienen lugar para dar solución a algunas lagunas existentes. Reconociendo el hecho de que el derecho internacional del mar no puede revisarse para cada caso concreto ni admite reformas a corto plazo por la complejidad de los procesos para llegar a acuerdos, la Comunicación propuso una serie de medidas de interesante aplicación como una propuesta para que los Estados africanos ratifiquen el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire; determinar unas directrices comunes en la mar para la interceptación de embarcaciones con inmigrantes ilegales, que sean acordadas a nivel regional con los países origen y tránsito de la inmigración y no a nivel bilateral, y que cuente con la participación de la OMI y el ACNUR²⁵⁹; la determinación del puerto más adecuado para el desembarque tras un rescate o interceptación en alta mar teniendo en cuenta las implicaciones que conlleva en cuanto a la determinación de los Estados responsables de proporcionar protección internacional, tras la interceptación y rescate de los inmigrantes. En relación con esto se proponía estudiar, en colaboración con la OIM y el ACNUR, las obligaciones en materia de protección internacional y asilo que contraen los Estados participantes en operaciones conjuntas de interceptación y búsqueda o rescate en operaciones conjuntas o en alta mar o en aguas de terceros países respecto de los peticionarios de asilo²⁶⁰.

Los aspectos financieros como son el aumento del presupuesto asignado a FRONTEX, el Fondo europeo para refugiados, que prevé la financiación de equipos de expertos en asilo, o el establecimiento de un nuevo fondo para las fronteras exteriores, que incluso serviría de apoyo financiero para atender situaciones de urgencia, completaría el marco de gestión integral común de las fronteras en la Unión Europea.

Los componentes específicos de la gestión integrada de las fronteras exteriores los marcó el Consejo europeo a finales de 2006 en sus conclusiones²⁶¹. Entre ellos definía como tales la existencia de un corpus legislativo común como el Código de fronteras, la cooperación operativa

²⁵⁸ Punto 30, *Opus citatum* 240

²⁵⁹ Punto 33, *Opus citatum* 240

²⁶⁰ Punto 34, *Opus citatum* 240

²⁶¹ Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06), JAI de 5.12.2006

entre estados miembros y la coordinación de FRONTEX, así como la existencia del fondo de fronteras exteriores²⁶² como elemento de solidaridad entre los Estados Miembros.

El concepto de gestión integrada engloba a su vez los conceptos de control fronterizo, definido en el Código de fronteras Schengen, la detección e investigación coordinadas de la delincuencia transfronteriza, el control del acceso al territorio en cuatro niveles²⁶³, la cooperación interagencias como actores implicados en la gestión de las fronteras, la cooperación internacional, y la coordinación de las acciones de los estados miembros y de las Instituciones europeas (CORTÉS 2009: 54).

Los Estados miembros debían desarrollar y mantener recursos operativos y de gestión que permitieran un control operativo creíble de sus fronteras y la realización de operaciones conjuntas en cooperación con FRONTEX.

A finales de 2006, se comenzó a hablar de la gestión integrada de las fronteras marítimas como parte importante del planteamiento global²⁶⁴. Se mantenía de alguna manera el discurso de consolidar la seguridad interior de Europa siguiendo los programas base de Tampere y La Haya.

En cuanto al control de las fronteras marítimas, el enfoque de la Unión Europea continuó siendo por un lado el establecimiento de medidas operativas que reforzaran el control y la vigilancia de la frontera exterior marítima, y por otro la cooperación con los terceros países, en el contexto de acuerdos operativos y los planes de acción de la PEV.

De esta manera las prioridades de la Unión Europea en 2007 eran maximizar la capacidad de FRONTEX, planteando el análisis de riesgos como una de las tareas fundamentales de la Agencia, dándole el acceso a la información recogida por la red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros, teniendo la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y con la Organización Internacional

²⁶² Decisión no 574/2007/ce del Parlamento europeo y del Consejo relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», DOUE L 144/22.

²⁶³ Medidas aplicadas en terceros países, cooperación con países vecinos, control fronterizo y control interior, incluido el retorno.

²⁶⁴ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007. Bruselas, 23 de junio de 2007. CONCL 2, 11177/07.

para las Migraciones (OIM), entre otros organismos²⁶⁵, y desarrollando la capacidad de ejecutar operaciones permanentes en las fronteras exteriores marítimas meridionales.

Así mismo, los Estados miembros estaban potenciando el desarrollo y aplicación de nuevas herramientas como el establecimiento de una red de patrullas costeras permanente, creada y gestionada por FRONTEX²⁶⁶, junto con los estados miembros de la región en las fronteras exteriores marítimas meridionales, como paso previo a la posible creación de un servicio de guardacostas europeo²⁶⁷, o como la creación de varios Centros regionales de mando aprovisionados por los Estados miembros y coordinados por FRONTEX.

Además, se vio la necesidad de contar con un sistema de vigilancia y control europeo, con el empleo de satélites y de aviones no tripulados, para una mayor eficacia de estos cometidos y la mejora de la capacidad para tratar los flujos mixtos, es decir, individualizar los casos de personas que solicitaran protección internacional, así como proceder a la evaluación de las condiciones epidemiológicas de los inmigrantes²⁶⁸ y la situación específica de los menores no acompañados.

Además, la Unión Europea consideraba necesaria la aplicación operativa del derecho internacional del mar como parte del enfoque global que cubriera las lagunas existentes, aun reconociendo que esto no tendría lugar a corto plazo debido a la complejidad de la materia.

6.7.2. La vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones de la Agencia FRONTEX de acuerdo con lo establecido en el código de fronteras Schengen

El Código de fronteras Schengen sustituyó al denominado Manual Común²⁶⁹ y entró en vigor el 13 de octubre de 2006. En él se especificaban los controles que era necesario poner en marcha en las fronteras exteriores. La Comisión hizo pública una recomendación²⁷⁰, conteniendo el “Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)”. A diferencia del Manual

²⁶⁵ Otros importantes mencionados son EUROPOL, el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE), la Agencia Europea de Defensa (AED), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Espacial Europea (AEE) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las enfermedades (CEPCE).

²⁶⁶ Opus citatum 235

²⁶⁷ Estudio de viabilidad en curso en el marco del “Libro Verde- Hacia una futura política marítima de la Unión, adoptado por la Comisión el 6 de junio de 2006”.

²⁶⁸ Decisión nº 2119/98/CE DO L 268, de 3/10/1998, P-1-7, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad

²⁶⁹ Publicado en DOUE C 313/97 de 16.12.2002

²⁷⁰ Documento C (2006) 5186 final, de 6-11-2006

Común, el Código de Fronteras es un Reglamento comunitario y por lo tanto incorporado a la legislación española directamente y de obligado cumplimiento (Cortés 2009: 52).

La vigilancia de las fronteras tiene, según la norma por la que se completa el Código de fronteras Schengen, una clara finalidad: “impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones en los pasos fronterizos²⁷¹, o para disuadirlas de que lo intenten, y para detectar el cruce no autorizado de las fronteras exteriores²⁷²”. De esta manera el legislador pone de manifiesto el doble carácter preventivo y represivo de la norma. Aquéllas personas que no son disuadidas por los controles y tratan de cruzar la frontera de manera ilegal o pretenden hacerlo con finalidad delictiva como son las actividades pertenecientes al crimen transfronterizo, deben ser detenidas para proceder a su control, así como ser objeto de otras medidas.

Para llevar a cabo estas actividades de control²⁷³, en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros, en especial las tareas de vigilancia fronteriza marítima y aérea²⁷⁴, se le otorga la potestad coordinadora de la cooperación fronteriza a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), sin menoscabo de las competencias que tienen los propios Estados en el control y vigilancia de sus fronteras exteriores.

Estas actividades de vigilancia, como se hace constar en la norma, “deben ser proporcionales a los objetivos perseguidos y respetar íntegramente los derechos fundamentales y los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, incluida en particular, la prohibición de devolución”.

En las conclusiones del Consejo europeo de junio y octubre de 2009, se adoptó por primera vez la importante decisión de desarrollar unos procedimientos operativos comunes en el marco de las operaciones de control de la inmigración irregular en el mar que garantizaran el

²⁷¹ Artículo 2, apdo. 8) «paso fronterizo»: todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores del Reglamento (ce) no 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Diario Oficial de la Unión Europea L 105/1 de 13.4.2006

²⁷² *Ibidem*, artículo 2, Apdo. 2) «fronteras exteriores»: las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores.

²⁷³ *Ibidem*, artículo 2, Apdo. 9) «control fronterizo»: la actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras.

²⁷⁴ *Ibidem*, artículo 2, Apdo. 11) «vigilancia de fronteras»: la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas.

éxito de las mismas teniendo en cuenta el derecho internacional. Estos procedimientos comunes trataban de superar al menos algunos de los problemas operativos surgidos y descritos en las “lecciones aprendidas” de las operaciones de control puestas ya en marcha desde el 2006 en el Atlántico sur, con participación de medios y personal de los Estados miembros asignados a operaciones coordinadas por FRONTEX, en determinados aspectos fundamentales. En primer lugar, era necesario llegar a definir los fundamentos básicos y los procedimientos operativos necesarios para una intervención en el mar; procedimientos de características tan especiales como las que se dan cuando se detectan embarcaciones de diferente tipo en medio de la mar en condiciones muy precarias de seguridad y que desencadenan simultáneamente en la mayoría de los casos una operación de salvamento y rescate.

En segundo lugar, se creía necesario solucionar problemas de interpretación sobre cuestiones de Derecho público internacional relacionadas con conceptos como el lugar seguro en donde estas personas deben de ponerse a salvo o los puntos de desembarco de las personas rescatadas; la responsabilidad de los países intervinientes según las zonas de rescate en la mar acordadas en los tratados internacionales, así como su responsabilidad a la hora de admitir a los inmigrantes controlados o “rescatados” en el marco del respeto al principio de no devolución y a las garantías de protección internacional.

No resulta fácil la resolución de esta cuestión, ni está exenta de controversia, habiendo dado lugar a numerosos debates nacionales e internacionales en los que los diferentes Estados miembros han mantenido posturas a veces encontradas al entrar en conflicto los intereses nacionales particulares en materia de política migratoria. Finalmente, el 26 de abril de 2010 se completó el Código de fronteras Schengen con unas normas aplicables a las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX²⁷⁵. Sin embargo, una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE anuló la Decisión del Consejo 2010/252/UE que completaba el Código de

²⁷⁵ Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (2010/252/UE), (DOUE L.111/20, 4/5/2010).

Fronteras²⁷⁶, aunque mantuvo los efectos de la misma hasta la entrada en vigor de una nueva normativa. Según se hace constar en el recurso de la parte demandante²⁷⁷:

“El Parlamento solicita la anulación de la Decisión impugnada por exceder de las competencias de ejecución a las que se refiere el artículo 12, apartado 5, del Código de fronteras Schengen 2 en la medida en que establece disposiciones relativas a "interceptación", "búsqueda y salvamento" y "desembarco" que no pueden entenderse comprendidas dentro del concepto de "vigilancia" definido en el artículo 12 del Código de fronteras Schengen y que no pueden considerarse como elementos no esenciales, y en que modifica los elementos esenciales del Código de fronteras Schengen cuya regulación es competencia del legislador. Igualmente, la Decisión impugnada modifica las obligaciones de los Estados miembros de la UE en relación con las operaciones de FRONTEX que se establecen en el Reglamento FRONTEX”.

El Reglamento (UE) nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea²⁷⁸, y de cuyo contenido se hace referencia en la parte jurídica de este trabajo, dejó definitivamente sin efecto la Decisión 2010/252 y modificó los arts. 3bis y 8sexies del Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea en el sentido de incluir la obligación de elaborar los planes operativos conforme a lo dispuesto en el Reglamento 656/2014. En definitiva, la UE decidió en 2014 completar el Código de fronteras Schengen con un Reglamento de obligado cumplimiento por parte de los Estados anulando una Decisión que en lo fundamental no pasaba de ser una recomendación de buenas prácticas.

²⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012 — Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-355/10, Diario Oficial de la Unión Europea, C 331/2 de 27.10.2012 Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:331:0002:0002:ES:PDF>. Consultado el 30.01.2013

²⁷⁷ Recurso interpuesto el 14 de julio de 2010 - Parlamento Europeo / Consejo de la Unión Europea (Asunto C-355/10). Disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=84101&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=682763>. [Consulta el 30 enero 2013].

²⁷⁸ Publicado en el DOUE núm. 189, de 27 de junio de 2014, páginas 93 a 107. Disponible en http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-81415# analisis. [Consulta el 19 mayo 2015].

6.7.2.1. El modelo de Mando y Control europeo en las operaciones de vigilancia y control en las fronteras exteriores marítimas de la UE.

La Agencia FRONTEX es la herramienta fundamental para llevar a la práctica la política de gestión integrada de las fronteras marítimas exteriores de la UE. Tras los flujos masivos de inmigrantes en 2006 desde África a las Islas Canarias experimentó un incremento en personal y recursos económicos pasando su presupuesto en 2005 de 6,28 M de euros a 70,43 M de euros en 2008, la mayor parte empleados en operaciones de control de las fronteras marítimas (CORTÉS 2009, 61).

Esta Agencia apoya en la formación de las policías de fronteras, en la realización de vuelos conjuntos de repatriación, asistencia técnica a la Comisión europea y a los Estados Miembros así como elabora informes sobre análisis de riesgos y desarrolla funciones coordinadoras de las operaciones conjuntas de los Estados miembros por lo que no sustituye la acción de los Estados de control fronterizo. Tampoco cuenta con medios propios.

El 20 de noviembre de 2006, el Consejo de la Unión Europea desclasificaba parcialmente el estudio MEDSEA²⁷⁹ de 14 de julio de 2006 sobre la viabilidad de creación de una red de patrullas costeras en el mediterráneo encargado a FRONTEX por el Consejo en diciembre de 2005.

En este estudio aparece por primera vez el concepto de frontera marítima en un documento de la UE. El concepto de frontera marítima fue descrito en el informe MEDSEA como “a two-dimensional space; it is the line of the coast, the land immediately behind it and the adjacent territorial sea. In a broader sense, it sometimes includes part of the open sea where surveillance operations actually take place. Surveillance therefore has to cover not just an entry point, but a variable-depth surface, including ports and coastline outside defined border crossing points. One of the characteristics of the management of maritime borders is that by nature it is not a shared responsibility between neighbouring states”.

Como presenta el informe en su introducción, el estudio MEDSEA tenía como objetivo general el llegar a tener un sistema de cooperación operativa en el mar entre los Estados Miembros y entre estos y terceros países mediante la creación de una red de patrullas costeras de carácter permanente en el Mediterráneo en la que se involucren todas las autoridades que tienen

²⁷⁹ Opus citatum 235

un papel en el control y vigilancia del mar, la transmisión efectiva de la información y el acceso a la información marítima disponible.

En él se identificaron dos necesidades fundamentales para dar la cobertura necesaria a las fronteras marítimas del sur de la Unión que incluyen las costas, las aguas territoriales y el alta mar, así como proporcionar un modelo organizativo válido para la red de patrullas costeras en el Mediterráneo: por un lado, en base a las experiencias y modelos existentes, se creía necesario definir el marco de cooperación y coordinación operativa entre autoridades nacionales, y por otro el disponer de un enfoque coordinador de la Unión Europea, lo que suponía un desafío a la soberanía nacional y al concepto de responsabilidad compartida para proteger el espacio de libertad, seguridad y justicia²⁸⁰.

Los principales retos identificados en el estudio para conseguir los objetivos eran por un lado la existencia de más de 50 autoridades dependientes de más de 30 ministerios que desempeñan algún tipo de tarea o tienen alguna responsabilidad en las fronteras marítimas, y por otro ser capaces de aprovechar al máximo los flujos de información existentes procedentes de todas las autoridades implicadas como los servicios de guardacostas, los policiales los servicios de rescate, las armadas, las aduanas, los servicios de inspección pesquera, las autoridades de salvamento y seguridad marítimos y las autoridades portuarias²⁸¹.

Partiendo de la premisa de que la responsabilidad de la vigilancia y control de las fronteras exteriores recae en los Estados, la solución planteada en MEDSEA fue la constitución de Centros de Coordinación Nacional (NCC) de cada uno de los ocho países mediterráneos vinculados al nivel europeo con FRONTEX y dotados con funciones de planeamiento, coordinación de las operaciones en curso, evaluación de los resultados y elaboración de recomendaciones. De dichos centros nacionales dependerían “Operational Entities (OEs)” o “Entidades Operacionales” con estructura, misiones, doctrina, órganos propios staff y de recursos humanos y materiales desplegados a nivel central, regional y local. Estas “Entidades Operacionales” nacionales estarían integradas por autoridades que desempeñan tareas operativas en el ámbito marítimo nacional, teniendo en cuenta sus competencias específicas asignadas en la mar. Teniendo en cuenta que las áreas regionales de actuación son el Mediterráneo y el Atlántico, en cada una de ellas operarían grupos formados por varias “Entidades Operacionales”

²⁸⁰ *Ibidem*, Introducción

²⁸¹ *Ibidem*, Apartados 1.6 y 1.7

nacionales de varios países e incluso se podrían integrar “Entidades Operacionales” de terceros países.

El estudio MEDSEA ponía como ejemplo de coordinación regional el modelo de cooperación para el control de las fronteras marítimas en el Báltico, basado en centros de coordinación nacionales y describía como ejemplo de coordinación a nivel nacional las autoridades marítimas de Finlandia. En Finlandia se cuenta con dos herramientas de cooperación multiadministrativa fundamentales. Por un lado, este modelo ha llegado a una estructura de gestión integrada de las fronteras a través del creado Comité METO, que se reunió por primera vez en abril de 1994 y del que forman parte la guardia de fronteras finesa, la marina finesa y la administración marítima finesa para la coordinación de las funciones marítimas, la política de inversiones y el apoyo a los servicios y que en la práctica ha consistido en llegar a la coordinación de la vigilancia marítima y del intercambio de información.

La segunda herramienta de coordinación es un Decreto del gobierno por el que establece los términos de la cooperación nacional e internacional entre las denominadas autoridades PCF o Policía, Aduanas y Guardia de Fronteras finesa y que incluye entre otros asuntos tanto la armonización de los planes financieros de las fuerzas como la adquisición de información, formación para los especialistas y actividades de investigación policial conjunta.

Por su parte, la Comisión vio en esta propuesta de FRONTEX el elemento precursor de un servicio europeo de guardacostas, si bien posponía su avance al estudio del modelo en el contexto de la futura política marítima de la Unión plasmada en el “libro verde”, adoptado por la Comisión el 6 de junio de 2006. Con esta red de patrullas marítimas se pondría en común los “activos” civiles y militares nacionales así como se facilitaría el intercambio de información estratégica y de carácter táctico en tiempo real.

La Comisión, planteó como modelo de la Unión Europea la creación de una red europea de patrullas marítimas (EPN) en la que participarían terceros países y que sería gestionada por cuatro Centros Nacionales de Mando, uno para el escenario Atlántico y otros tres para el Mediterráneo (Oriental, Central y Occidental). Estos centros nacionales dispondrían de medios y personal de los Estados miembros, pertenecientes a las autoridades que desempeñan tareas en la mar en cada una de las regiones y que serían coordinados por FRONTEX. A su vez la Agencia podría crear en el futuro una estructura específica para las fronteras marítimas con la finalidad de coordinar estos centros nacionales. En resumen se trataría de llegar a una estructura de

coordinación operativa entre autoridades nacionales y a su vez las estructuras nacionales serían coordinadas por FRONTEX.

Este modelo presentado por la Comisión ya fue propuesto en el estudio de viabilidad elaborado por CIVIPOL Conseil²⁸² para la Comisión en 2003, sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea. El Consejo JAI de febrero de 2002 solicitó a la Comisión un estudio de viabilidad sobre el refuerzo de medidas en las fronteras marítimas para luchar contra la inmigración ilegal. Este estudio recomendaba establecer un sistema de análisis de riesgos en coordinación con el trabajo realizado por EUROPOL como base del sistema de gestión fronteriza-CIRAM (*Common Integrated Risk Analysis Model*); dotar a la UE de un sistema operacional de gestión integrada de las fronteras marítimas, aéreas y terrestres sobre la base de la gestión del CIRAM, constituido a su vez por centros de análisis especializados por el tipo de frontera y de la creación de dos entidades regionales, una en el Báltico y otra en el Mediterráneo; dotar a la gestión de fronteras de un enfoque político omnicompreensivo de todos los aspectos referidos a la seguridad fronteriza marítima; aumentar los sistemas de control fronterizo en origen, así como adoptando diferentes iniciativas legales, abordadas en el capítulo correspondiente, que permitieran dar respuesta a la inmigración ilegal por mar.

El modelo abordado por CIVIPOL en relación al diseño de la red de centros nacionales difiere del modelo presentado en el estudio MEDSEA de FRONTEX expuesto anteriormente al oponerse el entonces Director Ejecutivo a crear oficinas especializadas en la Agencia (Cortés 2009: 64).

El segundo estudio que encargó el Consejo a FRONTEX fue el estudio BORTEC o sistema de vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE y el mar Mediterráneo aunque se vio superado desde su concepción al pretender la Comisión desde el inicio ir mucho más lejos proponiendo la idea de Eurosur.

La primera modificación del Reglamento de FRONTEX llegó con la aprobación del Reglamento 863/2007²⁸³ por el que se incluía la propuesta de la Comisión sobre la creación de los equipos de intervención rápida en fronteras o RABIT (Rapid Border Interventions Teams-

²⁸² CIVIPOL (doc. 11490/1/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 458), "Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders » - Final report, Project 114410, Comunicado a la DG JAI el 4 de julio de 2003.

²⁸³ Reglamento (ce) no 863/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) no 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

Equipos de intervención rápida en las fronteras), con la finalidad de proporcionar asistencia técnica y operativa reforzada por un tiempo limitado a los Estados Miembros, en situaciones excepcionales y urgentes, como por ejemplo en las que un gran número de nacionales de terceros países pretenda entrar ilegalmente en un Estado Miembro de la UE, poniendo a disposición de los Estados Miembros grupos de expertos nacionales para ser desplegados a corto plazo en otro Estado de la Unión. La Comisión en su Comunicación de 13 de febrero de 2008 trasladó la idea de seguir desarrollando estos equipos.

Dos son los obstáculos a los que se enfrentaba por entonces FRONTEX. Por un lado, el modelo previsto en su Reglamento de utilizar medios de los Estados Miembros que voluntariamente se han relacionado en la lista CRATE no había dado el resultado esperado por falta de voluntad de los países (Cortés 2009: 67) y en segundo lugar, los Estados Miembros no se ponían de acuerdo a la hora de crear las oficinas especializadas en el seno de FRONTEX. En sus Conclusiones del 5 y 6 de junio de 2008, el Consejo propuso a FRONTEX estudiar la posibilidad de adquirir o contratar medios propios para las operaciones.

Sin embargo, el concepto de mando y control de la UE para la gestión integrada de las fronteras exteriores ha sido decidido de alguna manera con la implantación del sistema Eurosur en 2013, sistema análogo al modelo implantado en España en 2006 con el Centro de Coordinación Regional de Canarias y que fue organizado y gestionado por la Guardia Civil en las Islas Canarias.

Los tres pilares sobre los que se asientan actualmente el mando y control de las operaciones de vigilancia marítima en la UE son la estructura de centro de coordinación e intercambio de información Eurosur; la red de patrullas costeras europeas y el Reglamento que regula las operaciones de control en la mar.

6.7.3 La política de la UE en la gestión de los flujos migratorios masivos hacia Italia en la primavera de 2011: El futuro de Schengen

En el primer trimestre de 2011, y como consecuencia directa de los episodios revolucionarios que comenzaron en Túnez el 17 de diciembre de 2010 con la autoinmolación de Mohamed Bouazizi, y la caída del Gobierno de Zine el Abidine Ben Alí, el 14 de enero de 2011, 20.000 irregulares casi todos tunecinos fueron detenidos en el mar y las costas italianas dando lugar a una crisis humanitaria de grandes proporciones (FRONTEX 2011).

Cecilia Malmström, comisaria de Interior de la UE, ya adelantó en febrero de ese año que la solución para la crisis de los inmigrantes económicos tunecinos era llegar a acuerdos con Túnez para que los inmigrantes fueran repatriados. Italia podía esperar una respuesta solidaria de la UE mediante la cooperación de la Agencia FRONTEX (MARTÍNEZ DE RITUERTO 2011) en la gestión de los flujos de inmigración excepcionales de Túnez a Lampedusa. Esta voluntad política de la Comisión tuvo su reflejo en el lanzamiento de la operación “Hermes” el 20 de febrero de 2011, proporcionando medios de apoyo aéreos y navales al control de las fronteras marítimas, así como el inicio de la cooperación con las autoridades tunecinas y la identificación de acciones de financiación por parte de Europol²⁸⁴.

El 11 de abril de 2011, los ministros de interior de la UE rechazaron en Luxemburgo la propuesta del ministro italiano Roberto Maroni, para que se repartieran solidariamente los inmigrantes irregulares llegados a Italia. El primer ministro italiano Silvio Berlusconi aseguró que la principal solución para los miles de tunecinos llegados a Lampedusa y al sur de Italia era su repatriación. A estos efectos, tras su viaje a Túnez el 4 de abril de 2011 (Agencia de noticias AFP 2011)²⁸⁵ acordó la devolución de 100 inmigrantes irregulares diarios aunque apeló a la solidaridad europea, ya que dicho acuerdo Italia-Túnez de nacionales tunecinos llegados irregularmente a Italia entraba en vigor el 5 de abril de 2011 dejando fuera de los términos acordados los llegados masivamente en el primer tercio del año.

La respuesta negativa de la UE a la propuesta italiana, que no se reflejó por escrito en las conclusiones del Consejo de justicia y asuntos de interior²⁸⁶, y que sin embargo aceptó el reparto de los inmigrantes llegados a Malta desde Libia y solicitó a los Estados una mayor contribución al fondo de apoyo a las operaciones de FRONTEX, así como la urgente necesidad de dotar a esta Agencia de mayor operatividad modificando su Reglamento, fue contestada duramente por el Gobierno italiano afirmando que Italia había sido abandonada y por lo tanto era inevitable preguntarse por el sentido de pertenecer a la UE (MORA 2011). El mensaje de la UE fue que Italia debía gestionar por sí misma la crisis de los inmigrantes económicos tunecinos negociando con Túnez ya que la crisis no revestía la gravedad anunciada para las dimensiones económicas y demográficas de un país como Italia (GONZÁLEZ 2011, 3).

²⁸⁴ Statement by Commissioner Malmström announcing the launch of the FRONTEX operation “Hermes” in Italy as of 20 February 2011. MEMO/11/98. 20.02.2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-98_en.htm. Consultado el 03.03.2013

²⁸⁵ Italia concedió una ayuda de 80 millones de euros para la adquisición de los equipos utilizados para vigilancia y control así como otros 150 millones para la recuperación de la economía tunecina.

²⁸⁶ Sesión n.º 3081 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior Luxemburgo, 11-12 de abril de 2011, PRES/11/93. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-93_es.htm

Como consecuencia de esto, el gobierno italiano decidió otorgar a los inmigrantes tunecinos, aplicando su interpretación de la Directiva comunitaria del 2001 prevista para el flujo masivo de refugiados²⁸⁷, permisos de residencia temporales por razones humanitarias y documentos de viaje de extranjeros con los que podrían viajar a otros estados del espacio Schengen (Agencia Efe 2011a).

A esta medida se mostraron contrarios Francia, que el 17 de abril de 2011 suspendió el tráfico ferroviario en su frontera con Italia para evitar la entrada masiva de tunecinos (Agencia Efe 2011b) y Alemania, cuyo Ministro federal de interior manifestó públicamente que el problema de los inmigrantes de Túnez era un problema que en primera instancia debía ser abordado por Roma tratando de llegar a un acuerdo con Túnez para su repatriación y de ninguna manera por la UE, ya que 23.000 inmigrantes de tipo económico no representaban un flujo masivo para un país desarrollado y con una población como Italia²⁸⁸.

El apoyo de la UE se consideró por Alemania como subsidiario una vez que Italia asumiera su responsabilidad. También adoptaron la misma postura Austria y Suecia, advirtiendo además Alemania y Austria a Italia el refuerzo en la vigilancia y control de sus fronteras para impedir el acceso de los inmigrantes tunecinos a sus respectivos territorios (Agencia Dpa 2013). La Comisión, con Cecilia Malmström a la cabeza, no mantuvo una posición de liderazgo clara y firme en la gestión de esta crisis y la interpretación de las normas Schengen que superara el conflicto entre Italia y Francia, esperando su resolución entre ambos países de forma bilateral. La Comisión aceptó tanto la validez de la expedición masiva de los documentos de viaje por parte de Italia como el cierre por parte de Francia de algunos pasos fronterizos de forma temporal y por razones de orden público según está previsto en el Tratado de Schengen. Además, en opinión de la Comisión sobre la base del Tratado Schengen, el documento de viaje no sería suficiente para permitir la libre circulación ya que también son exigibles a los inmigrantes no comunitarios medios económicos de subsistencia, una dirección concreta y la garantía de que regresarán a su país al término de seis meses (SERBETO 2011).

En la cumbre bilateral entre Francia e Italia en Roma el 26 de Abril de 2011, los Presidentes Sarkozy y Berlusconi, en sorprendente sintonía en parte relacionada con asuntos

²⁸⁷ DIRECTIVA 2001/55/CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001 publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 7.08.2001, L 212/12, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida

²⁸⁸ Entrevista al Ministro federal alemán de interior Dr. Hans-Peter Friedrich: "Von Massenflucht kann derzeit keine Rede sein".11.04.2011. Disponible en <http://www.bmi.bund.de>

ajenos a la política migratoria como la participación italiana en los ataques a la Libia de Gadafi (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2011, 4), decidieron enviar una carta conjunta a los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo en la que exponían como propuestas en materia de política migratoria²⁸⁹: analizar la posible reforma de la gobernanza de los acuerdos Schengen contemplando la posibilidad de restablecer provisionalmente los controles en las fronteras internas; la necesidad de llegar a un acuerdo global con los países africanos origen y tránsito de la inmigración ofreciéndoles el apoyo de la UE a cambio de su implicación comprometida en la lucha contra la inmigración ilegal; una mayor convergencia entre Estados miembros para evolucionar hacia un régimen europeo común en materia de asilo, y la necesidad del fortalecimiento de la agencia FRONTEX.

El 4 de Mayo de 2011, la Comisión ante esta grave crisis humanitaria manifestó la necesidad de la UE de avanzar de manera urgente en la gestión común y solidaria de los flujos masivos de inmigración²⁹⁰. Para avanzar en la gestión correcta de los flujos migratorios, un documento de la Comisión en mayo de 2011²⁹¹ y la correspondiente nota de prensa de la Comisaria de Asuntos de Interior Cecilia Malmström se refirieron a varios instrumentos de control de fronteras y de la gobernanza del espacio Schengen que era necesario mejorar y/o implementar urgentemente, muchos de los cuales ya habían sido propuestos en 2008:

- Refuerzo del Mandato de FRONTEX. Aplicación de controles efectivos en las fronteras exteriores con la participación de FRONTEX y el apoyo de Europol. Intensificación de la vigilancia fronteriza y avance en el estudio de la creación de un sistema europeo de Guardias de Fronteras
- Implementación de los acuerdos de readmisión de los inmigrantes irregulares y nueva estrategia negociadora de los mismos por parte de la UE que incluya

²⁸⁹Nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia sobre la 29 cumbre bilateral Francia-Italia y sus relaciones políticas en general, disponible en http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=rubrique_imprim&id_rubrique=1291. [Consulta el 20 febrero 2013].

²⁹⁰ “La Comisión propone una mejor gestión de la emigración a la UE”. Bruselas, 4 de mayo de 2011. IP/11/532: “Más de 25 000 emigrantes, principalmente procedentes de Túnez y, en menor medida, de otros países africanos, han huido hacia la UE y han alcanzado las costas de Italia (la mayoría, la isla italiana de Lampedusa) y Malta; ambos países se hallan actualmente bajo una fuerte presión migratoria. Además de los desplazados y los emigrantes, un número considerable de refugiados de distintas nacionalidades, (incluidos somalíes, eritreos y sudaneses) han abandonado Libia y algunos de ellos han conseguido llegar también a Italia y Malta. Estos acontecimientos han sometido a los sistemas de protección y recepción de algunos de los Estados miembros de la UE a una tensión creciente.”

²⁹¹ “Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis”. Brussels, 4 May 2011. MEMO/11/273. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-273_en.htm?locale=en. [Consulta el 13 febrero 2013].

incentivos para alcanzar acuerdos y su eficaz implementación por parte de terceros países

- Intensificación de la dimensión exterior de las políticas migratorias. Creación de asociaciones migratorias y de movilidad con países no pertenecientes a la UE con vistas a la cooperación. Refuerzo de la asistencia a terceros países en el marco del enfoque global de la migración
- Mejora de la gobernanza del espacio Schengen para lo que se propuso estudiar los mecanismos de reintroducción temporal de controles limitados en las fronteras interiores de la UE “en circunstancias muy excepcionales, como la existencia de una presión inesperada sobre una parte de la frontera exterior” y cuando algún Estado Miembro no sea eficaz en el control de su frontera exterior. También se proponía mejorar la coordinación de la vigilancia fronteriza con el desarrollo e implementación del sistema EUROSUR y del sistema de control de entradas y salidas.

El 13 de septiembre de 2011, los Ministros de Interior de Alemania, Francia y España en declaración conjunta, apoyaron la necesidad de permitir que los Estados de la Unión, en el ejercicio de su soberanía nacional, pudieran adoptar la decisión de reinstaurar los controles fronterizos internos en situaciones excepcionales, cuando la valoración del estado de la amenaza en sus territorios, elaborada por sus autoridades de seguridad competentes, así lo aconsejaron para mantener el orden público y la seguridad de las que son políticamente responsables ante sus ciudadanos (Bundesministerium des Innern 2011).

El 16 de septiembre de 2011, la Comisión propuso dos medidas legislativas²⁹². La primera fortaleciendo los mecanismos de evaluación Schengen²⁹³, con el objetivo de mejorar el control del cumplimiento de las normas Schengen por parte de los Estados miembros. La segunda, dotar a los Estados miembros de un mecanismo común de respuesta coordinada y toma de decisiones para la reintroducción temporal de controles fronterizos internos en situaciones de amenaza grave al orden público y a la seguridad interior, tanto las que son previsibles (con una duración máxima de 30 días), como en situaciones de emergencia, protegiendo así el

²⁹² “Schengen: La Comisión de la UE propone un enfoque europeo para proteger mejor la libre circulación de los ciudadanos”, IP/11/1036 de 16 de septiembre de 2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1036_es.htm?locale=en. [Consulta el 17 febrero 2013].

²⁹³ La Comisión ya expresó la necesidad de controlar el cumplimiento de las normas Schengen un año antes en 2010 como queda de manifiesto en la nota de prensa “Viajar sin fronteras: la Comisión propone controlar de manera más rigurosa el cumplimiento de las normas de Schengen” IP/10/1493 de 16.11.2010. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1493_es.htm?locale=fr. [Consulta el 17 febrero 2013].

funcionamiento y la integridad del conjunto del espacio Schengen²⁹⁴. Además este mecanismo incorporó también la posibilidad de que los Estados miembros pudieran actuar unilateralmente reintroduciendo controles interiores cuando tengan que hacer frente a situaciones de emergencia imprevistas en las que sea necesario actuar inmediatamente, si bien esta medida puede adoptarse solo por un periodo máximo de cinco días, tras el cual la prórroga debería adoptarse a nivel de la UE. También quedaron reguladas medidas de apoyo económico y/o técnico a través de la intervención de Agencias europeas como FRONTEX, Europol o la Oficina europea de Asilo en aquellos casos en los que los Estados miembros no puedan afrontar correctamente la protección de la correspondiente frontera exterior de la UE e incluso las de reintroducción temporal de los controles fronterizos si esto no fuera suficiente.

En opinión de la profesora González Enríquez, se observó con esta gestión de la crisis migratoria una evidente “crisis del europeísmo”, con el descrédito de las Instituciones ocasionado por las respuestas contradictorias que hubo, poniendo en peligro el espacio Schengen y el avance en materia de políticas comunes (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2011, 5). Por un lado, se puso de manifiesto la debilidad política de la Comisión ante los Estados Miembros, al no obligar a Italia a asumir su responsabilidad en la gestión de los flujos de inmigración irregular procedentes del norte de África, dando el visto bueno a sus decisiones políticas e instándole a acercamientos bilaterales que solucionaran el problema. Por otro, esta reacción de la Comisión contrasta con el mensaje contundente del Consejo de Ministros de Interior que exigía a Italia asumir su responsabilidad en la gestión migratoria. Además, quedó demostrado que los acuerdos de repatriación firmados con Túnez y Libia hasta ese momento eran frágiles, obligando a la Unión Europea a renegociar dichos acuerdos con la consiguiente inversión financiera y de medios. Por último, se puso de relieve la urgente necesidad de que los Estados Miembros dieran un tratamiento homogéneo a la inmigración irregular para crear confianza en el sistema y lograr una solidaridad efectiva ante las crisis migratorias.

Un mes más tarde, el 25 de octubre de 2011, vio la luz la primera respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de 24 de junio de 2011, en las que se pedía avanzar en materia de “Fronteras Inteligentes”²⁹⁵ para conseguir una mejor de la gestión de flujos de viajeros en las fronteras exteriores mediante la implementación de un sistema de control de entradas y salidas (SES) y un programa de viajeros registrados (PVR).

²⁹⁴ Esta normativa supone la modificación del Código de Fronteras Schengen

²⁹⁵ «Fronteras Inteligentes» de la UE: la Comisión desea un acceso más fácil y una mayor seguridad. IP/11/1234 de 25 de octubre de 2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_es.htm?locale=fr [Consulta el 17 de febrero de 2013].

Sin embargo, la gestión de esta crisis humanitaria puso de manifiesto que la provisión de fondos según el Programa de “Solidaridad y gestión de los flujos Migratorios” (fondo de refugiados, de retorno, de integración y de fronteras), necesarios para abordar una situación de emergencia, no eran suficientes, y que resultaba imprescindible activar la solidaridad de los Estados Miembros con los Estados que recibieran mayor presión migratoria, participando tanto en las operaciones coordinadas por FRONTEX como en el posterior apoyo a la recolocación de los inmigrantes, así como con la asistencia técnica y financiera que se requiriera en cada caso.

Como ya se ha apuntado anteriormente, Alemania, sin embargo, aceptó en noviembre de 2011 por razones humanitarias acoger a 147 nacionales de Eritrea, Somalia, Sudán y Etiopía llegados desde Libia a las costas de Malta a principios de ese año, ya que según declaraciones de su entonces Ministro de Interior, estas personas necesitadas de ayuda, no tratándose de inmigrantes económicos, con seguridad serían reconocidas como solicitantes de asilo, y además debido a la situación geográfica de Malta y su pequeño número de habitantes, este país se veía desbordado por movimientos migratorios de ese tipo, por lo que era necesario el apoyo de los Estados miembros (Bundesministerium des Innern 2011). Esta decisión no cabe duda reabriría el debate, abordado ya en el capítulo de este trabajo sobre ética de las migraciones, sobre la necesidad de ampliar por razones de justicia los presupuestos para poder acogerse al Derecho internacional de asilo, equipando la migración económica con los demandantes de asilo por otras causas ya establecidas.

6.7.4 La respuesta de la UE a la crisis migratoria en Italia en el otoño de 2013: la crisis de Lampedusa

"Non è più un'emergenza: è un tempo della storia che ci consegna quello dell'immigrazione come un fenomeno immanente a questo tempo della storia. E non vi sarà mai un reticolato burocratico, un reticolato normativo, che potrà fermare il vento della storia. Perché è cambiata l'idea della frontiera, è cambiata completamente l'idea della frontiera, in questo tempo di globalizzazione dei diritti, ma anche di globalizzazione delle povertà? Almeno in una parte del mondo, l'istinto, la spinta ad andare fuori nasce dalla povertà, nasce dall'assenza di democrazia, nasce dall'assenza di benessere"

Ministro del Interior Italiano Angelino Alfano. Lampedusa 4.10.2013

Los dramáticos sucesos ocurridos en Lampedusa el 3 de octubre de 2013 han vuelto a poner sobre la mesa los debates sobre el fenómeno migratorio irregular por mar y la manera en la que la UE lo afronta a través de sus políticas de gestión integrada de las fronteras marítimas del sur, su política migratoria y de asilo así como el concepto que emplea de salvamento y rescate en la mar, el peso específico de las operaciones SAR, así como el nuevo papel que le

concede a las operaciones en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el control de las fronteras marítimas.

6.7.4.1. La respuesta de la Comisión: la Task Force Mediterráneo (TFM)

Tan solo dos años y medio después de iniciarse las salidas por mar de inmigrantes, como consecuencia de la denominada “primavera árabe”, el 3 de octubre de 2013 estuvo marcado por la tragedia de Lampedusa. Una embarcación con cerca de 500 inmigrantes irregulares de Somalia, Eritrea y Ghana que había salido de Libia se incendió a media milla de la isla de los conejos y tras arrojar al mar perecieron ahogados más de 360 inmigrantes (La Stampa 2013). El profundo impacto mediático y social que estas imágenes produjeron, agravado por la indignación social ante la presunta inacción de barcos pesqueros que no auxiliaron a los inmigrantes en peligro por temor a ser acusados de favorecer la inmigración irregular según la Ley de 2008, aprobada por el Gobierno de Silvio Berlusconi, centraron el discurso político de la Comisión de la UE y del Gobierno italiano en la voluntad decidida de convertir las operaciones de vigilancia y control en la mar en un potente sistema de salvamento y rescate de inmigrantes en la mar.

Desde el comienzo de 2013 hasta noviembre de ese año cerca de 32.000 inmigrantes cruzaron el Mediterráneo central hacia la UE, principalmente desde Libia y Túnez, representando aproximadamente un 70% del total de inmigrantes que cruzaron este mar utilizando las diferentes rutas mediterráneas. Un total de 45.000 inmigrantes cruzaron o intentaron cruzar el Mediterráneo en 2013, lo que supone un notable incremento de aproximadamente un 311% respecto al 2012 en los flujos migratorios totales y una concentración en las rutas centrales²⁹⁶. Sin embargo, en opinión de Bruycker, Di Bartolomeo y Fargues, esta situación no supone una nueva tendencia migratoria ya que la inmigración por mar hacia la UE, en términos globales, se puede calificar como de fenómeno estructural con una media de 40.000 inmigrantes por año que han tratado de alcanzar las costas de la UE en un periodo comprendido de 1998 a 2013, si bien la probabilidad de morir en las rutas marítimas se ha incrementado en ese periodo más de un 3% (DE BRUYCKER et al. 2013, 2-27).

²⁹⁶ Council of the European Union. “Migration Flows in the Southern Neighbourhood and their External Relations perspective-Possible Avenues for Dialogue and Cooperation with Partner Countries, including Options for a CSDP Operation”. Bruselas, 19 de noviembre de 2013. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st16/st16394.en13.pdf>, p-4.

Una de las principales diferencias con la crisis de 2011, anteriormente analizada, es que esta vez Italia consiguió poner en marcha los mecanismos de solidaridad europeos. Es cierto que la situación en Italia ha cambiado significativamente desde entonces. Ya no llegan tunecinos a sus costas que pueden ser repatriados sino sirios con derecho a protección internacional. Han cambiado la composición de los flujos migratorios. Pasar de la migración económica a la migración de asilo ha dado la excusa perfecta a Italia para seguir pidiendo solidaridad y un cambio político.

Sin embargo, De Bruycker, Di Bartolomeo y Fargues, opinan que si bien los flujos migratorios por mar, fundamentalmente los que utilizan las rutas hacia Italia, se clasifican habitualmente como “mixtos” por ser utilizadas por “inmigrantes económicos” y otro gran número de inmigrantes que tratan de solicitar “asilo y protección internacional”, puede concluirse con los datos actualmente disponibles que la migración por mar no es el procedimiento más habitual entre los peticionarios de asilo que llegan a la UE.

La situación de inseguridad en Libia, en donde no hay fuerzas de seguridad organizadas y el crimen organizado y la falta de control en sus fronteras aumenta, propicia las salidas de embarcaciones con inmigrantes desde Libia. A esta situación se suma como factor de empuje o “*push factor*” la inestabilidad política generalizada en la zona en países como Egipto. Por otro lado, algunos analistas opinan que la política de asilo que mantienen países europeos como Suecia y Alemania podría estar actuando como factor de atracción o “*pull factor*”. Incluso, el Ministro de Interior alemán Dr. Hans-Peter Friedrich, ha venido afirmando que actualmente Alemania es el país de la UE más solidario en materia de asilo. Analizando sus estadísticas en este ámbito encontramos que en 2012 Alemania se posicionó en primer lugar como Estado receptor de solicitudes de asilo, recibiendo 0,8 solicitudes de asilo por cada 1000 habitantes y Suecia se posicionó en tercer lugar con 4,7 solicitudes de asilo por cada 1000 habitantes (POWELL 2013), habiendo aumentado un 46% y un 48% respectivamente respecto a 2011.

Sin embargo, el número de solicitudes no implica que haya aumentado el número de concesiones de estatuto de refugiado o de protección internacional aunque bien es cierto que al ser mucho mayor el número de solicitudes recibidas, el número de personas que consiguen protección internacional o estatus de asilo es al final mayor. Alemania rechazó el 71 % de las solicitudes en 2012 y Suecia en el 61% de los casos. Aun así, el número de personas que consiguió asilo o protección internacional ascendió a más de 17.000 personas en el primer caso y de 12.293 personas en el segundo caso frente a Italia que aparentemente se comportó más

solidariamente con un 63% de rechazo de solicitudes pero de un total de 22.160 solicitudes, lo que arroja un resultado de solo 8.200 personas que alcanzaron estatus de protección internacional o asilo. Según Günter Burkhardt, director de la asociación pro asilo, afirma que esto ocurre ya que: "Viele Flüchtlinge vermeiden es, in Italien einen Asylantrag zu stellen, weil ihnen dort die Obdachlosigkeit droht. In Griechenland haben sie überhaupt keine Chance, einen Antrag zu stellen. Deshalb versuchen viele, direkt in einem Land wie Deutschland oder Schweden einen Antrag zu stellen."²⁹⁷

Desde Enero a Octubre de 2013 el número de personas que ha solicitado asilo en la RF de Alemania ha pasado de 50.344 a 87.442 personas, lo que significa un aumento del 73,7 % respecto a 2012²⁹⁸. En cuanto a las nacionalidades de los solicitantes en 2013, las más numerosas fueron en el mismo periodo los sirios (en segundo lugar) con un 10,8%; afganos en cuarto lugar; iraníes en quinto y paquistaníes en sexto.

La reacción de la UE no se hizo esperar. FRONTEX reforzó sus operaciones en curso con financiación de la Comisión HERMES²⁹⁹ y AENEAS³⁰⁰ en el Mediterráneo Central³⁰¹.

En el Consejo de la Unión Europea (justicia y asuntos de interior) del 7 y 8 de octubre de 2013 en Luxemburgo³⁰², el Ministro del Interior italiano refiriéndose a los trágicos sucesos ocurridos en Lampedusa pidió a la Comisión la creación de una "Task Force Mediterranean (TFM)" liderada por la Comisión/DG HOME³⁰³ y con la participación del Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE), los Estados Miembros de la UE, así como numerosas Agencias relevantes de la UE como FRONTEX, la oficina europea de apoyo al asilo (EASO) y

²⁹⁷ Nota del Traductor, autor de este trabajo: "Muchos refugiados evitan solicitar asilo en Italia, ya que tienen muchas probabilidades de acabar como un sin techo. En Grecia no tienen ninguna opción de solicitar asilo. Por ello muchos intentan solicitar directamente asilo en países como Alemania o Suecia", disponible en <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-10/Fluechtlingspolitik-Debatte-Statistik>.

²⁹⁸ Información disponible en http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

²⁹⁹ Operación de control en el mar para controlar los flujos migratorios desde Túnez hacia el sur de Italia, principalmente a Lampedusa y Cerdeña

³⁰⁰ Combate de la inmigración ilegal en el mar Jónico desde Turquía y Egipto a Apulia y Calabria

³⁰¹ Está planeado que desde Noviembre de 2013 hasta abril de 2014, FRONTEX incluya un despliegue permanente en el escenario mediterráneo de medios de los Estados Miembros. Los medios militares de las armadas deben trabajar en apoyo de las autoridades civiles a las que están subordinadas en el cumplimiento de estas misiones.

³⁰² Nota de Prensa. 3260th Council meeting Justice and Home Affairs.14149/13. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/138925.pdf

³⁰³ DG HOME es la Dirección General de la Comisión que gestiona las políticas que tienen como objetivo que todas las actividades vinculadas al crecimiento económico, cultural y social de la UE se pueden desarrollar en un entorno seguro, estable y ajustado a derecho. Se trata de construir una Europa más abierta y más segura. En 2010, la DG JLS (Justice, Freedom and Security) se divide en dos Direcciones Generales, DG JUSTICE, FUNDAMENTAL RIGHTS and CITIZENSHIP y DG HOME AFFAIRS.

EUROPOL con el objetivo de definir acciones concretas para afrontar la situación en el Mediterráneo y evitar tragedias futuras.

En una rápida reacción de la UE, este grupo de trabajo recibió el encargo de presentar un informe (COM (2013) 869 final) sobre acciones concretas y prioritarias en el Mediterráneo para evitar incidentes como el ocurrido en Lampedusa y, tras ser debatido en Consejo JAI los días 5 y 6 de diciembre de 2013³⁰⁴, ser presentado en el Consejo Europeo del 19-20 de Diciembre de 2013.

Se trataba en definitiva de proporcionar soluciones a corto y largo plazo para evitar las muertes en la mar y este tipo de tragedias en el escenario Mediterráneo sobre la base de los principios de prevención, protección, solidaridad y responsabilidad compartida. En este punto es donde la dimensión exterior de la política migratoria a través del fortalecimiento del diálogo y la cooperación con terceros países de la mano del Servicio de Acción Exterior recobra todo su significado, habiéndose planteado la integración de soluciones bajo el paraguas de la CSDP y de las que trataremos más adelante.

Los trabajos de la TFM desde un enfoque integral para la zona dieron como fruto un conjunto de propuestas concretas, en el Marco del enfoque Global a las Migraciones y la Movilidad, como el diálogo permanente con los terceros países; la redefinición de conceptos como el de reasentamiento; la realización de propuestas nuevas como la búsqueda de nuevas vías legales para la inmigración a la UE y otros ya conocidos en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de inmigrantes irregulares, la repatriación, la gestión de la fronteras exteriores a través de la herramienta de EUROSUR o el apoyo a los países que reciben más presión migratoria.

En definitiva, este documento ha pretendido definir una operación marítima de FRONTEX en el Mediterráneo atendiendo a los principios de responsabilidad compartida y solidaridad política y presupuestaria frente a las amenazas del tráfico y trata de seres humanos y el crimen organizado basada en la cooperación con terceros países. Italia y la propia Comisión, considerando la de Lampedusa una de las mayores tragedias de los últimos tiempos en el Mediterráneo, buscaba que el documento diera un peso más específico si cabe a las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo, así como reforzar las fórmulas de acceso a la protección internacional de los inmigrantes.

³⁰⁴ La TFM se reunió para elaborar este documento dos veces, el 24 de octubre y el 20 de noviembre de 2013 respectivamente.

En el mismo documento de la TFM se destacan varias líneas de acción.

6.7.4.1.1. Primera línea de acción: La cooperación con terceros países

En primer lugar se mencionan las acciones de cooperación con terceros países a cargo principalmente del Servicio europeo de acción exterior, y basadas en acuerdos a corto y largo plazo en el Marco del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Nos encontramos en una nueva fase de la dimensión externa de las políticas de interior. Concretamente, se han definido la puesta en marcha de campañas preventivas de información, iniciativas diplomáticas y cooperación técnica con los terceros países en el desarrollo de sus capacidades.

Es la primera vez que en una Comunicación de la Comisión se propone en primer lugar una medida de este tipo, destacándola como una de las formas más efectivas para prevenir la entrada irregular de inmigrantes en la UE y que emprendan viajes en los que ponen su vida en peligro. Esta idea destaca la importancia que se le va a dar en el futuro a la dimensión exterior de las políticas comunes de interior y supone un cambio estratégico en el enfoque político de control migratorio marítimo para la UE y por el que España lleva apostando hace más de 8 años.

Definitivamente se reconoce abiertamente que una lucha eficaz contra la inmigración irregular exige medidas de prevención en origen. No resulta del todo eficaz la implementación de políticas reactivas, que abordan los aspectos más técnicos del control de las fronteras marítimas exteriores, sin la cooperación activa de los países origen y tránsito de la inmigración en ámbitos como el intercambio de información, la lucha contra las redes dedicadas a facilitar la inmigración irregular, las campañas informativas de prevención o incluso el control de sus fronteras terrestres y marítimas.

No es posible el control de los flujos migratorios irregulares por mar sin la colaboración de los países origen y tránsito de la inmigración que prevengan e impidan las salidas irregulares desde sus costas. Sin embargo, existen los mismos obstáculos de siempre para avanzar en la consecución de acuerdos. Por un lado la visión que estos terceros países tienen de las políticas migratorias de la UE, hasta ahora más centradas en el enfoque de seguridad y control de la inmigración irregular, y por otro, el que estos países buscan incentivos a la hora de prestar su apoyo al control migratorio.

Para lograr que esta cooperación sea eficaz, es necesaria la construcción de una relación de confianza entre la UE y los terceros países. Es necesaria la cooperación de la UE en

materias de apoyo técnico, formación, dotación de material y construcción de capacidades que les facilite la cooperación, garantizándose el respeto a los derechos humanos consagrados en las leyes internacionales. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad vuelve a ser la referencia de la UE en donde circunscribir el diálogo y la cooperación con los terceros países.

Mención expresa se hace en el documento analizado de la necesidad de incentivar esta cooperación, sobre todo, de los países de tránsito. Sin embargo, en nuestra opinión parece razonable, y en este sentido se echa en falta en el documento una referencia en términos de que la UE pudiera, si no condicionar los incentivos a los apoyos prestados, sí poder ejercer el necesario control del cumplimiento de los compromisos adquiridos, como por ejemplo en el ámbito de la readmisión. Sin embargo, estas referencias a posturas algo controvertidas en las que se vincula el apoyo técnico y la cooperación al desarrollo a la eficacia y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en materia de control y gestión migratoria han desaparecido expresamente de los documentos políticos europeos desde el año 2011.

Así mismo, es muy importante destacar que esta colaboración con los terceros países se plantea tanto en el corto como en el largo plazo. A corto plazo, alcanzando acuerdos de colaboración operativa en el ámbito de los intercambios de información y apoyo técnico como el Seahorse Mediterráneo, que incluyan medidas encaminadas a luchar contra la inmigración irregular y las redes criminales que la facilitan, identificando en estos ámbitos los Estados norteafricanos y de la región del Sahel que sean de interés como Túnez, Egipto, Sudán, Nigeria y Libia, y con los que se busca implementar acciones concretas para impedir que los viajes irregulares por mar puedan emprenderse y que incluyan también las campañas de información tanto advirtiendo de los peligros de la inmigración irregular por mar como de los canales disponibles que favorecen la inmigración legal; las iniciativas diplomáticas en el marco del enfoque global de las migraciones y la Movilidad³⁰⁵; los acuerdos de movilidad como los alcanzados con Túnez y Marruecos y los que se propone alcanzar con Jordania, Egipto, Libia, Argelia y Líbano, estudiando caso por caso, el apoyo en la construcción de capacidades.

En el medio plazo se propone el apoyo de INTERPOL a la mejora de las capacidades de intercambio de información con África y la creación de AFRIPOL así como el impulso a los programas de retorno voluntario asistido, y finalmente en el largo plazo, centrándose la UE en el

³⁰⁵ El documento menciona las „joint demarches“ como la acción diplomática conjunta de los representantes de la UE y de los diferentes Estados miembros en los países de origen y tránsito, coordinada por el Servicio de Acción Exterior y la Comisión que incluya la negociación de acuerdos de readmisión, de establecimientos de sistemas de protección internacional, de lucha contra las redes criminales que facilitan la inmigración irregular o de identificación y redocumentación de repatriados.

desarrollo de la dimensión exterior de las políticas buscando solucionar las causas origen de las migraciones.

El problema más acuciante se plantea en Italia en donde la composición de los flujos es mixta y no es fácil llegar a acuerdos con países como Libia en donde actualmente existe una situación de inestabilidad política e inseguridad que limita las posibilidades de alcanzar estos acuerdos. Por esta razón, la Comisión propone como primera prioridad el apoyo a Libia en su lucha contra el terrorismo, lo que permitirá sin duda mejorar su situación de seguridad y gobernabilidad alcanzando una mayor estabilidad, a la vez que se apoye la implementación en este país de la legislación internacional en materia de asilo y de garantía de la protección internacional y los derechos humanos. En este ámbito es donde la reforma del sector seguridad libio para crear las condiciones de seguridad necesarias en el país y la cooperación técnica en el ámbito de la gestión integrada de sus fronteras alcanzan su mayor significado. La operación en curso EUBAM y el proyecto Sahara-Mediterráneo se han configurado como dos herramientas de la vertiente exterior de la política migratoria de la UE de la máxima importancia por lo que una mayor implicación de los Estados miembros y de FRONTEX a estas iniciativas sería muy deseable.

Sin embargo, es muy importante destacar la recomendación, aunque tímida y breve, para discutir la participación de los terceros países de salida en operaciones de control del mar en el marco de FRONTEX y EUROSUR. La cooperación con los terceros países en el control de sus aguas territoriales impidiendo la salida de la inmigración irregular mediante la puesta en marcha de patrullas conjuntas, y recomendada en este documento, es una de las herramientas más eficaces de control de los flujos migratorios irregulares por mar como así lo demuestran las operaciones puestas en marcha por la Guardia Civil española en el escenario Atlántico desde 2006 y que han permitido evitar muchas pérdidas de vidas humanas.

En efecto estas medidas deben aplicarse simultáneamente a un control eficaz de las fronteras terrestres y las costas, que permitan poner en marcha operaciones de retorno de los inmigrantes a los lugares más cercanos y seguros, en cumplimiento de la legislación internacional, lo que exige apoyo de formación a los terceros países en estas capacidades y en materia de salvamento y rescate en la mar.

Sin embargo, a pesar de las referencias al papel de FRONTEX en el desarrollo de la participación de los terceros países en el Mediterráneo, éste queda de alguna manera limitado a

facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión³⁰⁶, quedando los cometidos negociadores en manos de las Instituciones europeas y/o los Estados miembros. Sin embargo, en materia negociadora, el Consejo de Administración de FRONTEX adoptó, el 1 de septiembre de 2006, una Decisión³⁰⁷ en virtud de la cual se precisa el procedimiento que debe seguir la Agencia para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacionales³⁰⁸.

En opinión de Mariola Urrea, FRONTEX dispone de personalidad jurídica propia pero “carece por completo de subjetividad internacional, por lo que no dispone de capacidad para celebrar tratados internacionales” sino acuerdos de trabajo³⁰⁹ o técnicos, no publicados en principio por razones de seguridad, con organismos de los Estados Miembros, como pueden ser por ejemplo los ministerios del Interior o las Agencias de vigilancia y protección de fronteras (URREA 2012). La consecuencia directa de esta limitación de la Agencia es que para poder realizar patrullas conjuntas en aguas territoriales de terceros países es necesario que los Estados Miembros celebren acuerdos internacionales con aquéllos.

6.7.4.1.2. Segunda Línea de Acción: los Programas de Protección Regional

En segundo lugar, una línea de acción basada en los programas de Protección Regional, reasentamiento y refuerzo de las vías legales para acceder a Europa. Se propone implementar nuevos Programas de Protección Regional con participación de las ONG, EASO, ACNUR e IOM en aquellos países en los que es necesario mejorar la situación de los refugiados como en el Líbano, Jordania o Iraq así como reforzar los existentes en Libia, Túnez, Egipto, Kenia y Djibuti financiados no solo con el fondo de Migración y Asilo sino con otras fuentes de la UE y los Estados Miembros.

³⁰⁶ Artículo 14 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011.

³⁰⁷ La Decisión a la que hacemos mención puede ser consultada en http://www.FRONTEX.europa.eu/minutes_and_decisions/decisions/page5.html. Sólo veinte días después de la aprobación de dicha Decisión, el Consejo de Administración de FRONTEX autorizó al Director Ejecutivo la negociación de una cooperación operativa entre la Agencia y Croacia.

³⁰⁸ El citado procedimiento, disponible en la página web de FRONTEX, se articula básicamente de la forma siguiente. El Director Ejecutivo de la Agencia es el encargado de presentar un borrador de mandato al Consejo de Administración en el que se incluirán las directrices de negociación. Para ello, la Agencia consultará a los Estados miembros y a la Comisión. Una vez aprobado el mandato por el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo negocia con las autoridades del país tercero o, en su caso, con la organización internacional. Una vez logrado el acuerdo, y tras ser nuevamente consultada la Comisión, el Director Ejecutivo lo trasladará al Consejo de Administración quien ofrecerá la versión definitiva del miembro. Corresponde la firma al Director Ejecutivo.

³⁰⁹ Se ponen de manifiesto también dudas jurídicas sobre la posibilidad de que una Agencia de la UE tenga competencias para celebrar acuerdos de esta naturaleza en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. “Seguridad y acción exterior de la unión europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Núm. 0 / 2012, pp-135-154.

Nuevamente se anima a los Estados Miembros a asumir mayores cuotas de reasentamiento a través del Programa de reasentamiento de la Unión financiado con fondos del fondo de Asilo y Migración.

Por último, se menciona como referencia a explorar, tras la finalización del Programa de Estocolmo, otras posibilidades de entrada legal en la UE para inmigrantes con necesidad de protección como los visados humanitarios y la implementación de nuevos canales para solicitar protección internacional fuera del territorio de la UE de forma paralela a los procedimientos ya previstos, así como en general se menciona la posibilidad de abrir nuevos canales legales a la inmigración que evite abusos de las redes criminales y la inmigración irregular.

6.7.4.1.3 Tercera línea de acción: Lucha contra la trata y el tráfico de personas

La tercera línea de acción definida es la lucha contra la trata de seres humanos, el tráfico de personas y el crimen organizado. Destaca en esta línea de acción que la Comisión pretenda reforzar el papel de Europol en los cometidos de análisis que ha recibido como mandato en el ámbito de los tráficos ilegales, incorporando un equipo dedicado al crimen organizado- tráfico de seres humanos así como la puesta en marcha de dos planes de acción EMPACT³¹⁰ en materia de tráfico de seres humanos e inmigración irregular.

Se pone de manifiesto la necesidad de elaborar un plan integral de la UE y disponer de unas reglas de procedimiento operacional que, siendo respetuosos con la carta de los derechos fundamentales de la UE, desarrollen y apliquen una estrategia de lucha contra el tráfico de inmigrantes que implique a los Estados Miembros, las agencias de la UE, terceros países, oficiales de enlace en los países de origen y tránsito y organizaciones internacionales y regionales relevantes. Señala al Comité permanente de Seguridad Interior (COSI)³¹¹ como el

³¹⁰ Plataforma multidisciplinaria europea contra las amenazas del crimen organizado (EMPACT-European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats). Se trata de proyectos que pondrán en marcha planes de operaciones (OAPs) para luchar contra las amenazas prioritarias del crimen organizado.

³¹¹ “Por el artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se crea un Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) dentro del Consejo. Este está compuesto por miembros de los ministerios nacionales competentes, asistidos por representaciones permanentes de los Estados miembros frente a la Unión Europea (UE) en Bruselas, y por la secretaría del Consejo. El principal objetivo de este comité consiste en facilitar, promover y reforzar la coordinación de las acciones operativas entre los Estados miembros de la UE en el ámbito de la seguridad interior. Para ello, actuará en los campos de la cooperación policial y aduanera, la protección de las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia penal, entre otros. Regularmente presentará un informe de sus actividades al Consejo, quien informará de ello al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. El COSI también será responsable, al igual que el Comité Político y de Seguridad (COPS), de asistir al Consejo en virtud de la "cláusula de solidaridad" (artículo 222 del TFUE). El COSI no participará en la elaboración de actos legislativos ni en la ejecución de operaciones.” Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/internal_security_committee_es.htm

responsable de la eficaz implementación de las operaciones conjuntas y la coordinación de aquellos aspectos concretos en este ámbito que se pretende recoger en la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE)³¹².

Resulta fundamental en esta línea de acción la implementación efectiva de la herramienta de intercambio de información entre los Estados miembros y Europol, exhortando la Comisión además a que las Agencias FRONTEX y Europol lleguen a un acuerdo operativo sin dilación de tiempo que contemple la posibilidad de intercambiar datos personales, fundamentalmente en la dirección Europol-Eurosur con la finalidad de luchar contra el crimen transfronterizo. Sin embargo, hay que tener en cuenta las restricciones reglamentarias que la Agencia FRONTEX tiene en el tratamiento de datos personales, aspecto que se aborda más adelante en el apartado sobre el sistema Eurosur.

La Comisión, se plantea además analizar y revisar las legislaciones de los Estados miembros en materia de criminalización de la ayuda a entradas irregulares en territorio de la UE al objeto de evitar que por esta razón, en los casos de inmigración irregular por mar, se incumpla el derecho internacional que regula el salvamento y rescate en la mar de embarcaciones en peligro. Recuerda las obligaciones de los buques civiles y pesqueros a cumplir con su obligaciones de salvamento y rescate en materia de legislación internacional (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar-CNUDM; Convenio internacional para la protección de la vida humana en el mar- SOLAS y Convenio internacional sobre salvamento y búsqueda marítimos-SAR) y la necesidad de que por parte de la UE se reconozcan estas labores de buena fe sin consecuencias legales negativas para ellos así como se permita que los inmigrantes desembarquen rápidamente.

6.7.4.1.4. Cuarta línea de acción: Salvar vidas de los inmigrantes en la mar

En cuarto lugar se destaca el refuerzo de la vigilancia fronteriza como herramienta para mejorar la situación en el escenario Mediterráneo y salvar vidas de los inmigrantes. Sin embargo, en nuestra opinión, el refuerzo de las operaciones de FRONTEX y del papel que desempeña en la coordinación de operaciones de vigilancia y control de las fronteras marítimas no debe significar que sus cometidos pasen a ser de salvamento y rescate por varias razones. En primer lugar, porque esta función queda fuera del mandato inicial que ha recibido la Agencia FRONTEX. En segundo lugar, porque la función genérica de salvamento y rescate en la mar es

³¹² Consejo de la UE. Proyecto de Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.10915/14. Bruselas, 16 de junio de 2014.

una competencia nacional de los Estados miembros para la que cuentan con organismos de salvamento marítimo competentes en esta materia en la que colaboran todos los medios en la mar en aquellos casos contemplados en la legislación internacional específica como el Convenio SOLAS, que nada prevé en el ámbito del control migratorio en operaciones marítimas. En tercer lugar, porque el salvamento y rescate en la mar nada tiene que ver con las operaciones de seguridad pública o *Law Enforcement* como el control de fronteras; y en cuarto lugar, porque confundir los objetivos fundamentales de las operaciones de vigilancia y control de la frontera exterior marítima con las tareas de salvamento y rescate en la mar en cumplimiento de la legislación internacional supondría el peligro de enviar un mensaje equivocado a los organizadores y facilitadores de estos “viajes de la muerte”, llevándoles al convencimiento de que el dispositivo aeromarítimo se refuerza con la idea de aumentar las capacidades de salvamento y no de cerrar las rutas marítimas de inmigración irregular a la UE.

Este refuerzo de la vigilancia fronteriza en el mar que realizan los Estados está basado en los propios esfuerzos nacionales y en la implementación de operaciones de la Agencia en el Mediterráneo creándose una red de patrullas europeas que disponen del sistema de intercambio de información Eurosur.

6.7.4.1.5 Las carencias del documento de la TFM

En primer lugar, y como así reconoce el documento, se hace muy necesario disponer de una regulación sobre los procedimientos de actuación en la vigilancia y control de las fronteras marítimas exteriores, o lo que es lo mismo de un Reglamento de operaciones marítimas FRONTEX³¹³.

En segundo lugar, el problema de la financiación de las operaciones de vigilancia y control marítimo coordinadas por FRONTEX. Las operaciones de FRONTEX continúan basándose en un sistema voluntario de contribuciones de medios aeromarítimos de los Estados a las operaciones. A este respecto se ha propuesto como incentivo el que los Estados anfitriones también de forma voluntaria no exijan el pago del IVA a los Estados participantes durante las operaciones conjuntas.

³¹³ El 26 de abril de 2010 se completó el Código de fronteras Schengen (Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010; DOUE L.111/20, 4/5/2010) en la parte del ámbito de la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en operaciones coordinadas por FRONTEX. Sin embargo, una sentencia del tribunal de Justicia de la UE anuló esta Decisión del Consejo 2010/252/UE que completaba el Código de Fronteras, aun manteniendo los efectos de la misma hasta la entrada en vigor de una nueva normativa.

En tercer lugar, otro aspecto que no queda claro es la participación de la Oficina europea de apoyo al Asilo (EASO) en las labores de identificación y evaluación de los solicitantes de asilo en los flujos migratorios “mixtos” en el marco de las operaciones coordinadas por FRONTEX.

Finalmente, otro aspecto político que requiere desarrollo práctico es el de la asistencia y solidaridad con los Estados Miembros que se ven afectados por grandes presiones migratorias. La Unión Europea sigue sin tener claro qué hacer con los inmigrantes que ponen pie en suelo europeo. ¿Debe seguir siendo voluntaria la cláusula de solidaridad? Por un lado, en este caso de la crisis de Lampedusa 2013, la Comisión ha asignado unos fondos de 30 millones de euros extra a Italia y 20 millones de euros a otros Estados miembros que no tienen capacidad suficiente para asumir las presiones migratorias y para hacer frente a las operaciones de vigilancia de la frontera bajo mandato FRONTEX así como mejorar las capacidades de acogida e identificación de inmigrantes, permitiéndose además en casos de entrada masiva de inmigrantes recurrir al mecanismo europeo de protección civil (EUCPM). Por otro lado, se menciona el necesario papel que en estos procesos deben tener Agencias como EASO, ACNUR e IOM aunque no queda definido.

Además, cabe mencionar que estos instrumentos descritos por la TFM requieren del impulso de la cooperación interagencias en el intercambio de información y datos de posicionamiento. En este marco resulta decisiva la importancia de Eurosur y su integración en la tercera fase con el entorno de intercambio de información común para el dominio marítimo (CISE), desarrollado conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros. Así mismo, el impulso de la Comisión a la integración de los sistemas de posicionamiento y vigilancia del mar compartiendo la información y permitiendo que este sistema sea alimentado por, entre otros, los proyectos Perseus y Closeye, liderados por la Guardia Civil, o el servicio proporcionado por la Agencia de seguridad marítima europea (EMSA) y el centro de satélites de la UE.

6.7.4.2. La gestión de la crisis migratoria en el marco de la PCSD

El Consejo europeo del 19-20 de diciembre de 2013, que por primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa celebró un debate temático sobre Defensa, apoyó vivamente en sus conclusiones finales el refuerzo de la visibilidad e impacto de la PCSD como herramienta fundamental de la UE en la gestión de crisis civil y militar (EUCO 217/13. CO EUR 15 CONCL 8 2013). Es importante destacar, que tras reconocer la estrecha vinculación entre las

dimensiones interior y exterior de la seguridad frente a los nuevos retos en Europa, hace un llamamiento a tener elaborada en junio de 2014 la Estrategia de Seguridad Marítima, a incrementar las sinergias entre la PCSD y los actores implicados en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en aquellos aspectos de seguridad considerados como horizontales como la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo, así como a reforzar e implementar el papel de la PCSD en apoyo de los sistemas de gestión de fronteras en terceros países.

Así mismo, en materia migratoria, en esa sesión del Consejo, se discutió sobre el informe presentado por la TFM conteniendo 38 acciones operativas en relación a los sucesos ocurridos en Lampedusa en octubre de 2013 con el firme propósito del Consejo de “reducir el riesgo de tragedias de este tipo en el futuro”³¹⁴. Finalmente, el Consejo en sus conclusiones, no ha mantenido la postura inicial de la Comisión sobre el concepto de operación SAR del que se pretendía dotar a las operaciones de vigilancia y control de las fronteras exteriores, lo que desde el punto de vista de muchos Estados como España hubiera sido una política errónea capaz de generar un efecto llamada evidente³¹⁵.

El Consejo, que dio el visto bueno al informe de la Comisión, hizo un llamamiento sobre cuatro ejes principales³¹⁶. En primer lugar, se recomienda como prioridad abordar un enfoque integral basado en la colaboración con terceros países que incluya aspectos como campañas de información, programas de protección regional, partenariados de movilidad y políticas de retorno para evitar que los inmigrantes emprendan ese tipo de viajes de alto riesgo. En segundo lugar, destaca la importancia de reasentar aquellas personas que necesiten protección internacional. En tercer lugar, el refuerzo del papel de las operaciones de vigilancia de fronteras y acciones para luchar contra la inmigración ilegal desarrolladas por FRONTEX. Como cuarta línea de acción, hace un llamamiento a que se asegure la solidaridad con los Estados miembros que tengan fuertes presiones migratorias.

³¹⁴ Conclusiones del Consejo, 21

³¹⁵ Antonio Sierras Sánchez. Consejero de interior en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE en Bruselas. Entrevista el 8 de diciembre de 2013

³¹⁶ El punto 42 del documento de conclusiones del Consejo europeo establece que en junio de 2014 se abordará la inmigración y asilo desde una perspectiva política de largo plazo en la que se definirán recomendaciones sobre acciones legislativas y operacionales en el ámbito de la Libertad, Seguridad y Justicia, Conclusiones del Consejo, *Opus citatum* 313

Es en este punto donde debemos detenernos para exponer determinadas ideas sobre la participación de recursos militares en operaciones aeromárítimas policiales o de *Law Enforcement*.

El 14 de octubre de 2013, el Ministro del interior Angelino Alfano dio luz verde a la operación “*Mare Nostrum*” calificada como “militar y humanitaria”, prevista para reforzar el dispositivo de vigilancia y salvamento en alta mar (Governo italiano 2013). Esta operación, que comenzó el día 18 de dicho mes, coliderada por el Ministerio del Interior y la Armada italiana bajo el mando de ésta, está utilizando por primera vez una nave anfibia para el mando y control de las operaciones con helicópteros y capacidades hospitalarias y de alojamiento, en la que se han embarcado expertos de diferentes agencias de seguridad italianas y representantes de organizaciones humanitarias y legales.

El dispositivo está formado por cuatro navíos, dos patrulleros y dos fragatas con la finalidad de disuadir a quienes piensen que pueden traficar con seres humanos impunemente, interceptar los llamados “barcos de la muerte” y detener a las tripulaciones. Definida como una misión militar humanitaria íntegramente italiana, el primer ministro Enrico Letta, tras los desgraciados acontecimientos de octubre y arremeter contra FRONTEX por dar más importancia a la gestión migratoria en otras fronteras, puso en marcha una operación en el canal de Sicilia, triplicando el número de aviones y naves que patrullan esa zona del Mediterráneo, incluso introduciendo el uso de drones para la vigilancia del mar (GÓMEZ 2013).

Esta operación ha debido ser coordinada para evitar duplicidades con la operación marítima de vigilancia de fronteras en el Mediterráneo en la áreas de Lampedusa e Islas Pelágicas, el sur de Sicilia y Malta y el sudeste de Siracusa, impulsada por la Comisión y basada en la red europea de patrullas (EPN-European Patrol Network) para reforzar la misión de protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Italia ha apostado, en su política de vigilancia y control de los flujos migratorios en el mar, por operaciones aeromárítimas en el Mediterráneo Central basadas fundamentalmente en el salvamento y rescate en la mar. El argumento principal de este país es que el tipo de flujos migratorios que llega ha cambiado. La primavera árabe y los flujos migratorios procedentes de Túnez en 2011 se consideraron migraciones económicas. La llegada masiva de ciudadanos sirios en 2013 sitúan los flujos de carácter eminentemente mixto en el Mediterráneo central.

Ante esta nueva situación, tanto la postura de la Comisión como las medidas emprendidas por Italia tienen un doble efecto. Por un lado, pueden provocar un efecto llamado por el que el mensaje que se envía a las organizaciones criminales es el de que se va a tratar de salvar a todos los que emprendan el viaje por mar, aumentando las posibilidades de quedarse en territorio europeo con protección internacional, y por otro se desvirtúan las misiones que FRONTEX tiene encomendadas de coordinación de operaciones de vigilancia y control pero no de salvamento y rescate que es una competencia de los Estados con Unidades específicas para ello.

Si bien otros Estados de la Unión como España han puesto en marcha operaciones exclusivamente militares en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular por mar, como fue la operación “*Noble Centinela*” liderada por la Armada en 2006, resulta sin embargo muy significativa en este contexto la posición de la Comisión en el documento de la TFM sobre la implementación de otras operaciones complementarias u otros medios militares aeronavales que refuercen la vigilancia y control en el mar. El nivel de consenso sobre estos aspectos en la UE se ha alcanzado solo gracias a abrir la puerta a las contribuciones de medios militares en operaciones policiales siempre que lo permitan las legislaciones nacionales. En este punto encontramos posiciones antagónicas. Italia no ha dudado en poner en marcha la operación “*Mare Nostrum*”, y sin embargo, países como Alemania, por razones históricas, políticas y jurídicas, no permite el empleo de medios militares en operaciones de seguridad pública o Law Enforcement.

Se refiere este texto a aquellas contribuciones de los Estados con operaciones aeronavales militares complementarias a las desarrolladas por FRONTEX como la italiana “*Mare Nostrum*” para aumentar la capacidad de detección temprana de inmigrantes irregulares en el mar y así ser más eficaces en la prevención de pérdida de vidas humanas. De estas operaciones aeronavales dice que, además del recordatorio general de tener que ser respetuosas en sus procedimientos con los derechos fundamentales y el principio de no devolución o *non-refoulement*, deberán estar coordinadas con las operaciones de FRONTEX. Por otro lado, el empleo de medios aeronavales militares que refuercen las operaciones coordinadas por FRONTEX deberá estar aceptado por las leyes nacionales actuando dichos medios dentro de las capacidades desarrolladas en el concepto de una operación de seguridad pública o *Law Enforcement*, y a los que se les aplica la regulación dispuesta en el marco legal de FRONTEX y Eurosur. Para ello deben estar incluidos en los Planes de Operaciones de FRONTEX.

Sin embargo, el empleo de medios militares en este tipo de operaciones no está exento de problemas. En primer lugar, siempre y cuando las legislaciones nacionales lo permitan, se hace necesario alcanzar consensos políticos sobre los detalles de la subordinación de estas operaciones complementarias con medios militares a los Planes de operaciones del ámbito de la seguridad pública o *Law Enforcement*. Así mismo, surgen complicaciones en el ámbito de la confidencialidad de la información que es necesario compartir y que afecta a aspectos relacionados con el tipo y posicionamiento de medios de defensa en el mar como de hecho se hace constar en la regulación de Eurosur. Por último, el empleo de estos medios representa un alto coste económico que incide negativamente en la gestión del presupuesto con que cuentan estas operaciones.

Tras la llamada de atención de Italia a la Comisión el 24 de octubre sobre las iniciativas que era necesario abordar por parte de la UE para hacer frente a la inmigración irregular en el Mediterráneo Central, se comenzó de nuevo a plantear en el ámbito de la política de seguridad y defensa común la posibilidad de aportar soluciones complementarias a la acción global de la UE³¹⁷.

En materia de control de flujos migratorios por mar no podemos olvidar que a pesar de ser un tema tratado en el ámbito de la política común del ELJS, como aspecto de seguridad pública o *Law Enforcement*, la Unión Europea trata de desarrollar la Estrategia de seguridad marítima común bajo el paraguas de la PCSD. Aunque resulte llamativo que por un lado rechace en su propuesta de Estrategia común de seguridad marítima abordar los movimientos migratorios como amenaza para la seguridad, por otro, el Servicio de Acción Exterior europeo menciona en sus propuestas para hacer frente a los flujos migratorios en el sur de Europa, que la PCSD en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular contribuiría a “salvaguardar la seguridad de la UE y a reforzar la seguridad internacional como establece el artículo 21(2)(a) y el artículo 42(1) del Tratado de la Unión Europea”³¹⁸, poniendo de manifiesto claramente la voluntad de la UE de luchar contra la inmigración irregular. En opinión de Martín y Pérez de Nanclares, la dimensión exterior del ELSJ reunía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dos características: por un lado la parte fundamental de la cooperación internacional con terceros países en materia de justicia e interior recaía en los Estados miembros y por otro, el complejo sistema de toma de

³¹⁷ Council of the European Union. “Migration Flows in the Southern Neighbourhood and their External Relations perspectiva-Possible Avenues for Dialogue and Cooperation with Partner Countries, including Options for a CSDP Operation”. Bruselas, 19 de noviembre de 2013. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st16/st16394.en13.pdf>

³¹⁸ *Ibidem*, 9

decisiones y procedimientos legislativos basado en los tres “Pilares” anterior al Tratado de Lisboa obstaculizaba una acción exterior eficaz (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES 2012). Sin embargo, continúa afirmando José Martín y Pérez de Nanclares: “con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha cerrado un largo proceso que, a diferencia de lo ocurrido con la política europea de seguridad común (PESC), concluye con la plena “comunitarización” (competencial, institucional y normativa) de los asuntos de justicia e Interior en el contexto del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por tanto, como en todas las demás competencias de la Unión, esta acción tiene una acción interior (en relación con los Estados miembros), pero también proyecta una acción exterior”.

Sin embargo, desde la puesta en marcha del Programa de Estocolmo, la dimensión externa de las políticas del ELSJ es una prioridad para la UE y una necesidad para cumplir sus objetivos en este ámbito. Sobre este último punto son varias las razones que apunta Martín y Pérez de Nanclares: en primer lugar toda política comunitaria tiene una dimensión externa reconocida por el Tribunal de Justicia que “ha reconocido a través de su asentada doctrina *in foro interno in foro externo* (Sentencia de 3 de marzo de 1971, Asunto 22/70)”; en segundo lugar, en razón de la materia que trata el ELSJ, resulta indivisible la dimensión interior y exterior de sus políticas, que adoptadas en primer lugar para el ámbito interior “ya poseen *per se* una cierta dimensión exterior que afecta a países terceros” como por ejemplo en materia de lucha contra la inmigración ilegal, los acuerdos de cooperación policial, los intercambios de información o los de repatriación de los inmigrantes en situación irregular a sus países de origen. Por ello, siguiendo de nuevo a Martín y Pérez de Nanclares, la UE en el ámbito internacional, para cumplir los objetivos que se propone en el ELSJ, podrá celebrar acuerdos internacionales “cuando así lo prevean los tratados”, según se dispone en el art. 216.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) o los ya previstos en el art. 79.3 TFUE, como son los acuerdos con terceros países para la readmisión de inmigrantes en situación irregular. Asimismo la UE tiene “competencia para celebrar un acuerdo internacional con países terceros u organizaciones internacionales cuando resulte necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en la política para la consecución del ELSJ así como cuando esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión dictado al amparo del ELSJ o cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas” (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES 2012, 83).

La acción exterior de la Unión en esta materia ha tenido como ámbito más afianzado de actuación la lucha contra la inmigración irregular y, sin duda, son los denominados “Acuerdos de

Readmisión” los que constituyen su espina dorsal existiendo en la actualidad mandatos negociadores de la Comisión para los casos de Marruecos, Cabo verde y Argelia.

La finalidad de la PCSD en este ámbito es por lo tanto reforzar las capacidades en seguridad marítima de la UE y definir el concepto de apoyo a una Gestión Integral de Fronteras y el punto de acercamiento entre las dos políticas de seguridad se ha venido tratando en los foros del Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI)³¹⁹, en donde se ha tratado de los flujos migratorios en los países del sur y sus relaciones exteriores buscando el diálogo y la cooperación entre los países implicados incluyendo el estudio de las opciones en el marco de la política de seguridad y defensa común.

6.7.4.3. Las Instituciones europeas en la gestión de la crisis migratoria de 2013

De la gestión de la crisis migratoria ocurrida en Lampedusa, se puede afirmar que Instituciones de la UE como la Comisión/DG HOME, el Consejo y el Servicio de Acción Exterior e incluso los Estados Miembros mantienen posturas diversas en relación a dos aspectos fundamentales de las operaciones en el mar: la finalidad principal que éstas deben tener y el papel de las operaciones de apoyo en el marco de la PCSD.

La Comisión, dirigida por la Comisaria Malmström, apoya la idea de que la operación FRONTEX en el Mediterráneo Central tenga como objetivo esencial el salvamento y rescate en la mar y que se refuercen las fórmulas de acceso a la protección internacional de los inmigrantes. Por un lado, la UE e Italia, impulsadas por presiones de tipo político pretenden definir medidas a corto plazo de inmediata implantación. Sin embargo, el problema de los flujos migratorios irregulares exige la adopción de estrategias a medio y largo plazo y por supuesto acciones inmediatas de choque que consigan hacer frente a la situación en el Mediterráneo. Esta visión es la de la mayoría de países de la UE como España, Alemania o Francia que desean impulsar la participación de FRONTEX, la mejora de las capacidades de vigilancia y control del mar, así

³¹⁹ Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI): “Por el artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se crea un Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) dentro del Consejo. Este está compuesto por miembros de los ministerios nacionales competentes, asistidos por representaciones permanentes de los Estados miembros frente a la Unión Europea (UE) en Bruselas, y por la secretaría del Consejo. El principal objetivo de este comité consiste en facilitar, promover y reforzar la coordinación de las acciones operativas entre los Estados miembros de la UE en el ámbito de la seguridad interior. Para ello, actuará en los campos de la cooperación policial y aduanera, la protección de las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia penal, entre otros. Regularmente presentará un informe de sus actividades al Consejo, quien informará de ello al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. El COSI también será responsable, al igual que el Comité Político y de Seguridad (COPS), de asistir al Consejo en virtud de la "cláusula de solidaridad" (artículo 222 del TFUE). El COSI no participará en la elaboración de actos legislativos ni en la ejecución de operaciones.”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/internal_security_committee_es.htm

como las de salvamento y rescate³²⁰. España reconoce que el elemento fundamental para evitar los flujos ilegales reside en la prevención en origen. Este elemento es el que no se define y recoge como esencial en el documento de la Task Force Mediterráneo. El Servicio de Acción exterior de la UE considera que es hora de alejarse del enfoque que centra las soluciones en los aspectos de la seguridad de las fronteras y volcarse más en la puesta en marcha de políticas que impulsen las relaciones exteriores con terceros países en donde hay que afrontar las causas directas que producen los movimientos migratorios y propugnar que los países origen y tránsito inicien reformas de sus marcos legales y administrativos en el ámbito migratorio³²¹.

El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea tiene claro que cualquier iniciativa que se adopte en materia migratoria por la Unión Europea debe situarse en el contexto de las relaciones de la Unión con terceros países y estar coordinada con los principios de actuación marcados en la política general migratoria de la Unión definidos en la política de vecindad y en el enfoque global de las migraciones y la movilidad (GAMM).

La complejidad del escenario mediterráneo central es evidente por tres razones expuestas por el Servicio de Acción Exterior de la UE: los flujos migratorios son mixtos; el excesivo enfoque del fenómeno migratorio desde los aspectos vinculados a la seguridad, y la situación política inestable y de inseguridad en el escenario Mediterráneo.

En este escenario está previsto que a largo plazo los flujos de tipo mixto crezcan aumentando las necesidades de asilo y protección internacional, lo que ocasiona a su vez un incremento de la actividad criminal y proliferación de redes dedicadas al tráfico de personas. A diferencia del año 2011, en el que los flujos migratorios, como consecuencia de la primavera árabe, los constituían ciudadanos procedentes de Túnez definiéndose éstos como migración económica, en 2013 estos flujos se han convertido fundamentalmente en flujos migratorios de personas procedentes de Siria (15.700 sirios entre enero y septiembre de 2013 entraron en la UE y de ellos 5.904 utilizando la ruta marítima del Mediterráneo central), Somalia y Eritrea, necesitadas de protección internacional o solicitantes de asilo, y que fundamentalmente utilizan la ruta del Mediterráneo Central. Esta situación se ha producido por el aumento del número de

³²⁰ Antonio Sierras Sánchez. Consejero de interior en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE en Bruselas. Entrevista el 8 de diciembre de 2013

³²¹ *Opus citatum* 296

ciudadanos somalíes y eritreos en esta ruta como consecuencia del cierre de la ruta del Sinaí tras el levantamiento de la muralla entre el Líbano e Israel en 2012³²².

Por otro lado, estos terceros países en general tienen un interés limitado en abordar el fenómeno migratorio desde el punto de vista de la seguridad y el control de la inmigración irregular con políticas estables de cooperación activa de larga duración, ya sea porque no comparten del todo la visión que del control de los movimientos migratorios tiene la Unión Europea, demasiado enfocada en impedir el cruce de las fronteras exteriores y la política de repatriaciones, ya sea porque no ven compensada suficientemente o incentivada su colaboración con políticas simultáneas de la UE de amplio espectro que favorezcan las migraciones legales de sus nacionales. De cualquier manera es necesario tener en cuenta las diferentes perspectivas, sensibilidades e intereses de los terceros países a la hora de explorar voluntades y diseñar las políticas de acercamiento y negociación de acuerdos de cooperación globales³²³.

En esta línea, el Servicio de Acción Exterior propone, en el marco del diálogo con los terceros países de origen y tránsito de la inmigración irregular, establecer una relación de confianza en donde se trate de abordar las migraciones como elemento especialmente relevante pero desde un enfoque global y a largo plazo de la UE. Para ello, la Unión Europea tiene que aprovechar las oportunidades que le ofrecen los países del Mediterráneo en la actual situación de inestabilidad política y social e inseguridad ciudadana por la que pasan. Hay que buscar el marco global de la cooperación adecuado en el que se integren tanto las capacidades militares con las policiales en misiones de apoyo técnico en ámbitos como el de las reformas del sector seguridad de estos países, el apoyo a la gestión de sus fronteras o de los flujos migratorios, y el refuerzo de las capacidades de las Instituciones para el *Rule of Law*, como los diálogos sobre migraciones, movilidad y seguridad. Buen ejemplo de esto es la misión sobre fronteras EUBAM Libia. Misión a la que el Consejo de la Unión Europea dio luz verde el 22 de mayo de 2013 con un mandato inicial de dos años, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, con el objetivo de asistir a las autoridades libias en el fortalecimiento de la seguridad en las fronteras terrestres, aéreas y marítimas (DÍEZ ALCALDE 2013). El diálogo político debe estar orientado a objetivos concretos en los que se atiendan intereses para las dos partes y en donde entran en negociación en el marco de los partenariados de movilidad tanto los aspectos de readmisión, políticas migratorias más respetuosas con los derechos humanos, la reforma del sector seguridad, la gestión de las fronteras, sistemas de salvamento y rescate; lucha contra la inmigración

³²² p.4. *Opus citatum* 296

³²³ p. 2,12. *Opus citatum* 296

irregular pero por otro el desarrollo económico, la creación de empleo y articular los canales legales necesarios para las migraciones legales.

En este marco de la PCSD, el Servicio de Acción Exterior de la UE propone en primer lugar que la PCSD apoye las capacidades locales de lucha contra el tráfico de seres humanos, el tráfico ilegal en el mar, el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal, así como refuerce las capacidades de vigilancia e interceptación con las que simultáneamente se incrementarían las capacidades para salvar personas en peligro. El refuerzo de las capacidades puede entenderse mediante la implementación de operaciones militares aeromárítimas complementarias aunque de carácter autónomo y otras de carácter complementario integradas en los dispositivos de FRONTEX. Entre las primeras encontramos la ya mencionada operación “MARE NOSTRUM”, implementada por las autoridades militares italianas en el marco de la lucha contra la inmigración irregular en alta mar para disuadir el tráfico de seres humanos, mediante el control, la interceptación y detención de facilitadores de inmigración irregular, aumentando la capacidad de respuesta en materia de interceptación, así como de salvamento y rescate en la mar y potenciando el intercambio de información.

La implicación de poner en marcha operaciones aeromárítimas PCSD de carácter autónomo en alta mar en la lucha contra la inmigración irregular por mar no está exenta de problemas como afirma el propio documento del Servicio de Acción Exterior³²⁴. Por un lado, algunos Estados Miembros ven con recelo el empleo de medios militares en el ámbito de las operaciones de lucha contra la inmigración irregular aunque la acción conjunta implique que embarquen en los medios navales militares personal de las fuerzas de seguridad. Por otro lado, la implementación de estas operaciones se considera una respuesta desproporcionada y una reiteración de esfuerzos al operar en el Mediterráneo Central, escenario en donde se desarrollan actualmente las operaciones HERMES y AENEAS bajo mandato de FRONTEX y la operación italiana MARE NOSTRUM, con procedimientos y estructuras de mando, control y planeamiento específicas. Además, habría que considerar el impacto que podría tener en la opinión pública la “militarización” de la respuesta a la inmigración irregular en el mar. En caso de aceptarse este tipo de operaciones PCSD se deberían definir tanto el marco legal como los procedimientos específicos en el que se desarrollaría una operación propia de seguridad pública o *Law Enforcement*, responsabilidad de los Ministerios del Interior, con medios militares, como la delimitación de funciones de los actores con participación en las operaciones, la aplicación del

³²⁴ p.10. *Opus citatum* 296

principio de *non-refoulement* y los procedimientos específicos de interceptación en el marco del cumplimiento de las leyes internacionales sobre asilo y protección de refugiados.

Como segunda posibilidad, la PCSD propone cooperar entre lo que el SEAE denomina actores de la seguridad interna y externa, reforzando las operaciones de FRONTEX con medios principalmente militares, de los que la Agencia no dispone para el control de fronteras como aviones de patrulla de largo alcance³²⁵. No serían operaciones PCSD propiamente dichas, no plantearían problemas de duplicación de sistemas de mando y control así como los procedimientos operativos y el marco legal en donde se desarrollan quedaría regulado por los planeamientos operacionales de FRONTEX³²⁶. Se incrementarían de esta manera las capacidades de vigilancia y por lo tanto las de salvamento y rescate de personas en peligro en la mar. De la misma manera que si se tratara de una operación militar autónoma, el principal inconveniente en este caso reside en el recelo de determinados Estados Miembros tanto a utilizar medios militares en operaciones de *Law Enforcement* como a contribuir con ellos. Así mismo, la financiación de los medios militares utilizados en operaciones FRONTEX supone un dato a tener en cuenta en la planificación de las operaciones³²⁷. FRONTEX se opone a la inclusión en su despliegue de medios militares por dos razones fundamentales: los medios militares son excesivamente caros de mantener en operaciones, lo que supone una parte importante de gasto del presupuesto total, y en general tienen recelos para integrarse bajo el mando y la coordinación de los Centros de Coordinación Nacional de las operaciones (NCC) quienes, según dispone el Reglamento de Eurosur, son los responsables de coordinar las acciones operativas en la mar y los intercambios de información dirigidas a luchar contra la inmigración irregular, de determinar los niveles de impacto a las zonas fronterizas exteriores así como de fijar las medidas a adoptar según estos niveles de impacto³²⁸. Sin embargo, este Reglamento ofrece la posibilidad de que los medios militares presten apoyo en misiones policiales³²⁹.

La tercera posibilidad que contempla el Servicio de Acción exterior en su documento es la puesta en marcha de una política estructurada, integral y transversal en diferentes áreas de interés para la cooperación con terceros países de tránsito y origen. Se hace entonces necesario para ello realizar un estudio pormenorizado sobre las necesidades que tiene cada país como Libia, Túnez o Egipto, buscando en qué áreas se puede ofrecer colaboración para llegar a

³²⁵ p. 11. *Opus citatum* 296

³²⁶ p.10. *Opus citatum* 296

³²⁷ Art. 28 TEU

³²⁸ Entrevista personal con el Teniente Coronel Eduardo Lobo espinosa, Jefe del centro de vigilancia marítima de costas y fronteras de la Guardia Civil (CECORVIGMAR) el 26.11.2013

³²⁹ art. 9.5.a Reglamento de Eurosur

acuerdos globales con la UE a cambio de incentivos atractivos en materias de ayuda al desarrollo, infraestructuras o eliminación de barreras comerciales³³⁰. En algunos casos la cooperación puede basarse en el apoyo al desarrollo de capacidades regionales de *Rule of Law Institutions* (“RoL sector”) como las Fuerzas de seguridad en diferentes cometidos como la gestión de las fronteras terrestres y marítimas y reforma del sector seguridad como sería el caso de Libia, los intercambios de información o la formación en materias como la protección internacional o la lucha contra el tráfico de personas y la inmigración irregular e incluso proyectos de dotación material a unidades policiales específicas que lo necesiten como es el caso de las Unidades antidisturbios o de investigación en Túnez. También es posible el desarrollo de varios de estos proyectos en un mismo país de origen o tránsito.

En resumen podemos afirmar que se sitúa en primer lugar en un documento de la Comisión de la UE la dimensión exterior de estas políticas y el necesario impulso a la colaboración con los países de origen migratorio irregular como primer instrumento de lucha contra las redes de tráfico de personas y parte fundamental de la solución.

En segundo lugar, existe una decidida voluntad política de la Comisión, con el apoyo principalmente de Italia, que finalmente no ha contado con el respaldo del Consejo europeo, de transformar el concepto clásico de las operaciones de vigilancia y control de la fronteras marítimas exteriores, cuyo objetivo principal es el interceptar embarcaciones que lleven a bordo inmigrantes en situación irregular, y simultáneamente, en aquellos casos necesarios, desencadenar operaciones de salvamento y rescate de los inmigrantes en la mar, en operaciones de patrulla y vigilancia marítima de los medios aeromarítimos para salvar vidas en la mar diluyendo de esta manera la diferencia entre operaciones de *security* y de *safety*.

En tercer lugar, para llevar a cabo estas operaciones aeromarítimas se ponen en marcha operaciones con medios aeronavales militares, devolviendo al debate europeo la participación de los recursos militares en operaciones de seguridad pública o *Law Enforcement*³³¹, lo que lleva a analizar el nuevo papel en la UE de las operaciones puestas en marcha en el marco de la PCSD en apoyo de las operaciones de control migratorio irregular en las fronteras exteriores, y que plantea una discusión sobre la conveniencia o no de mantener los conceptos de seguridad interior y exterior.

³³⁰ p.12. *Opus citatum* 296

³³¹ Este debate ya se había iniciado en Europa en 2003, según se desprende del documento con las conclusiones del Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 28 de noviembre de 2003. 15445/03. Limite FRONT 172. Cuando en el apartado VII, P.14 se dice: “la inmigración clandestina por vía marítima requiere la colaboración de organismos de diferente naturaleza, con inclusión de fuerzas de policía y dispositivos militares.”

Por último, en este contexto de la seguridad marítima, la Comisión de la UE ha querido impulsar de nuevo el diseño, previsto para finales del primer semestre de 2014, de una Estrategia de seguridad marítima, que aunque exclusivamente en el marco de la PCSD, y en sintonía con la política marítima integrada de la UE, pretende integrar todos los aspectos político-estratégicos y operacionales de las operaciones en el mar, si bien, como veremos a continuación, apoya igualmente el enfoque principal de operaciones de salvamento y rescate para las operaciones de vigilancia y control migratorio en la mar, pretendiendo mantener el aspecto migratorio irregular fuera de los riesgos y las amenazas para la seguridad.

6.7.4.4. El impulso de la UE a la elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima

6.7.4.4.1. Antecedentes

El primer documento que identifica los retos y las amenazas para la seguridad de la UE es la “Estrategia Europea de Seguridad” (EES) de diciembre de 2003 (ROMERO 2011). En opinión de Ballesteros, “los numerosos cambios que se han producido en los últimos diez años, tanto en el panorama internacional como en la propia UE, aconsejan elaborar una nueva estrategia de seguridad o al menos revisar la existente” (BALLESTEROS 2014). En este documento se identifica el tráfico transfronterizo de inmigrantes ilegales como parte de las actividades de la delincuencia organizada y que representa una amenaza para la seguridad de la UE pudiendo incluso tener vinculaciones con el terrorismo.

Esta Estrategia se enmarcó en el segundo Pilar de la Unión (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de carácter intergubernamental y de limitada interacción con el tercero de Asuntos Judiciales y de Seguridad Interior. Esto supuso la fragmentación entre la dimensión exterior e interior de la seguridad (BALLESTEROS 2014).

La creación de la Agencia FRONTEX, el proyecto Eurosur o la Dirección General de Asuntos de Interior, dependiente de la Comisión y responsable de aspectos relativos a la seguridad y la inmigración, supusieron la “comunitarización de determinados aspectos de la seguridad interior” (BALLESTEROS 2014). En esta estrategia y por lo tanto contemplada en el “segundo Pilar” aparece la piratería marítima como actividad de la delincuencia organizada a la que se debe prestar atención y única referencia específica al escenario marítimo.

Por otro lado, en la Estrategia de Seguridad Interior de la UE de 2010 (ESI)³³² se incluye como amenaza para la seguridad el tráfico de seres humanos aunque posteriormente solo hace referencia expresa a la trata de seres humanos como forma grave de delincuencia organizada. Se marca como uno de sus objetivos el refuerzo de la seguridad a través de la gestión de las fronteras, entre las que quedan incluidas las marítimas, mediante la futura creación de Eurosur en 2011, potenciando la acción de FRONTEX³³³ y el análisis de riesgos común a nivel nacional.

En concreto se menciona en dicho documento estratégico la necesidad de crear un entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE. A este respecto no parece que en la actualidad tenga mucho sentido seguir distinguiendo entre seguridad interior y exterior de la UE al menos cuando se habla de retos a la seguridad como la inmigración irregular vía marítima con una clara dimensión exterior pero que afecta directamente a la seguridad interior de la UE a la que va íntimamente ligada, y por lo tanto, comparte espacios comunes como la gestión integral de las fronteras, las operaciones de salvamento y rescate en la mar, la aplicación del derecho penal español a los patrones de embarcaciones o la lucha contra las redes de tráfico irregular en origen, tránsito y destino.

Los aspectos en materia de seguridad en el marco de una gestión de la inmigración irregular por mar deben enfocarse desde un enfoque integral de la seguridad. Sin embargo, la realidad dista mucho de este deseo. A pesar de la supresión de los “pilares”, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las cuestiones de seguridad se enmarcan en políticas intergubernamentales y no comunitarias. La existencia de los conceptos de seguridad interior y exterior fragmenta una aproximación integral al concepto de seguridad. Además, la dimensión exterior de interior y justicia y la PESC/PCSD no están apenas coordinadas en la actualidad (ROMERO 2011).

La aproximación integral a la seguridad marítima en la UE tiene como objetivo afrontar de manera global y coordinada los retos y amenazas para la seguridad definidos en la Estrategia Europea de Seguridad y garantizar el desarrollo seguro de la Política Marítima Integrada de la UE (PMI) (COM(2007) 575 final).

³³² El art.72 del TFUE no menciona la existencia de una política común de seguridad interior, y sí menciona la existencia de políticas europeas sectoriales como el control de fronteras e incluso como comunes en el ámbito de la inmigración y el asilo, pero sin embargo determina que la seguridad interior es responsabilidad nacional por lo que la cooperación en el marco de la UE tiene un carácter subsidiario. Sobre un análisis más profundo del significado de la ESI consultar Arteaga, Félix, “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”; Real Instituto Elcano ARI 75/2010 21.04.2010.

³³³ En este aspecto la Estrategia apoya el hecho de que FRONTEX utilice los datos obtenidos en sus operaciones pero con alcance limitado y evitando duplicidades con Europol

La PMI de la UE, que trató de integrar en 2007 las políticas sectoriales vinculadas a la mar con instrumentos de cooperación e integración, también tiene alguna importante limitación en el ámbito de los aspectos vinculados a la seguridad en el mar. El proyecto de informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa de la Comisión de Asuntos Exteriores, al que más tarde se hace referencia por ser el impulso decisivo para llegar a una estrategia de seguridad marítima común, dice de la misma que “no ha logrado establecer un sistema de funcionamiento verdaderamente integrado para todas las agencias, órganos e instrumentos” y en la que hay escasas referencias a cuestiones relativas a la seguridad³³⁴.

En 2007, la Comisión dejaba clara su voluntad de construir una política marítima de la UE común para optimizar los resultados de todas las políticas relacionadas con el mar que aumentara la capacidad de la UE de enfrentarse a los nuevos retos de la globalización entre los que se encontraba la seguridad marítima. Dirigida por la Dirección General de Asuntos Marítimos (DG MARE), la PMI incluía, como instrumento de política integrada en el marco de gobernabilidad marítima integrada, una red europea de vigilancia marítima, considerando la vigilancia marítima como actividad necesaria que proporcione seguridad en el mar y protección de las fronteras marítimas exteriores de la UE. Para ello, se hacía necesario apoyar una mejor coordinación de los diferentes servicios nacionales con competencias en la mar así como la cooperación más estrecha entre servicios de guardacostas de los Estados Miembros. También contemplaba el apoyo a la necesaria integración de los sistemas técnicos de vigilancia, identificación y control en la mar.

En opinión de Romero, los obstáculos principales para alcanzar esta coordinación y cooperación en materia de seguridad marítima a nivel de la UE, impulsada por la Presidencia española en 2010, y materializada con el inicio de los trabajos para la confección de una Estrategia Europea Marítima común de carácter transversal, son que la gestión y propiedad de los medios es nacional mientras que los intereses en juego entran principalmente en el ámbito de la Comisión, algunas de cuyas Direcciones Generales, como la de transporte marítimo (DG MOVE), se muestran celosos de sus competencias exclusivas en seguridad marítima, o como la de Interior y Justicia (DG HOME) que mantiene la diferencia entre seguridad interior y exterior como forma de defender la competencia nacional en este ámbito frente a los Estados Miembros en general y frente a la intervención de Defensa en particular; así como el gran número de

³³⁴ Ponente: Ana Gomes. 21.02.2013. El 3.04.2013 se depositaron las enmiendas al proyecto. El 12.06.2013 se presentó el texto definitivo, aprobado finalmente el 12.09.2013.

Instituciones con competencias en seguridad marítima que complican las acciones de coordinación (ROMERO 2013).

En las Conclusiones del Consejo sobre la “Estrategia de Seguridad Marítima” aprobadas el 26 de abril de 2010³³⁵, se decidió que los trabajos sobre la Estrategia de seguridad marítima común, incluida la creación de una *task force*, tuvieran lugar en el contexto de la PESC/PCSD³³⁶ y dentro del marco de la Estrategia de Seguridad Europea. Esta decisión, adoptada a instancias de la propia Comisión, limita los efectos del principio integrador de las políticas de seguridad en la mar, a las que solo se exige sean coherentes con la PMI y otras políticas comunes interiores (ROMERO 2013). Sin embargo, hay una corriente de opinión que afirma que el apoyo decidido de la PCSD a las políticas incluidas en la PMI proporcionará mayor alcance a éstas y un entorno marítimo seguro para su implementación.

En opinión de Ballesteros, la UE se está “renacionalizando” al no ser capaz de llegar a una nueva estrategia común que defina claramente intereses estratégicos, riesgos y amenazas comunes para los Estados miembros, mientras que estos mantienen sus propios intereses geopolíticos, conformándose con llegar a estrategias de segundo nivel como la de seguridad marítima.

Como consecuencia de las discrepancias entre los estados miembros y la Comisión, así como en el seno de ésta entre algunas Direcciones Generales, el proyecto de estrategia europea de seguridad marítima se estancó, volviendo a retomarse en 2012 con la creación del Grupo Interservicios (GIS), liderado por la Comisión y el SEAE, y gracias a un consenso posterior entre las Instituciones con el que, a pesar de no existir participación de los Estados Miembros, se animó en 2013 a retomar la reflexión sobre la estrategia marítima común (ROMERO 2011).

³³⁵ Council conclusions on Maritime security strategy. 3009th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Luxembourg, 26 April 2010. doc. 8871/10. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/114060.pdf

³³⁶ Artículo 42.1 del Tratado de Lisboa. La Política Común de Seguridad y Defensa forma parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. La PCSD prevé tanto actividades civiles como militares. De hecho, hay dos regímenes diferentes en la PCSD, uno civil y otro militar, según quién se ocupa de la organización, planeamiento y cadena de mando de las misiones y operaciones. Esto se manifiesta más claramente todavía en el régimen de financiación de las actividades, uno para las acciones civiles (presupuesto PESC de la UE) y otro para las acciones militares (financiadas en su totalidad por los estados miembros).

Se trata de una de las políticas transversales más importantes puestas en marcha en la UE en donde las políticas comunitarias y las intergubernamentales encuentran un punto en común. Durante la Presidencia española de la UE en 2010, España tuvo muy claros los objetivos que quería alcanzar en el ámbito de la seguridad marítima. En opinión de Ruesta, había llegado el momento de diseñar los elementos que configuraran en la práctica un enfoque integral para hacer frente a las amenazas, riesgos, oportunidades y retos globales en el ámbito marítimo (RUESTA 2010). Había llegado el momento de crear sinergias para afrontarlos y avanzar en procedimientos comunes de coordinación y evitar duplicidades, haciendo más eficiente el empleo de los recursos en la mar. Lo que comenzó siendo una propuesta para impulsar la definición de un concepto de seguridad marítima común, se transformó en una decidida propuesta de analizar la posible futura estrategia de seguridad marítima de la UE que recogiera un enfoque integral basado además en la necesidad de compartir información entre todos los actores implicados, así como hacer más eficientes las operaciones de seguridad marítima, avanzando de esta manera en el desarrollo del Tratado de Lisboa y convirtiendo a la UE en un “actor global”.

El 21 de febrero de 2013, la Comisión de Asuntos Exteriores presentó un proyecto de informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa como propuesta de resolución del Parlamento europeo³³⁷. El 12 de junio de ese año se presentó el informe definitivo de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa que fue finalmente aprobado en el Parlamento el 12 de septiembre de 2013³³⁸.

6.7.4.4.2. El impulso de la Comisión a la Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EESM): La dimensión marítima de la CSDP

En septiembre de 2013, la Comisión de Asuntos Exteriores presentó en el Parlamento europeo para aprobación un informe conteniendo la propuesta de resolución sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa, solicitando al Consejo Europeo de Defensa de 2013 la adopción de una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, independiente aunque complementaria de la Alianza Atlántica, según los criterios y riesgos definidos contenidos en dicho informe.

³³⁷ *Opus citatum* 334

³³⁸ Parlamento Europeo. Informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa (2012/2318(INI)). Comisión de Asuntos Exteriores. Ponente Ana Gomes. 12.09.2013

El Parlamento europeo lamentaba en este informe la falta de entendimiento actual entre órganos y Agencias de la UE que trabajan en el ámbito de la seguridad marítima y que produce un solape de esfuerzos e ineficiencia en la aplicación de los recursos.

La importancia económica, política y geoestratégica de los espacios marítimos para la UE queda patente teniendo en cuenta, entre otros datos de los que aporta el documento, que el conjunto de los Estados miembros de la UE constituyen la Zona Económico Exclusiva más grande del mundo con aproximadamente unos 25 millones de kilómetros cuadrados, 90.000 kilómetros de costa, con el 90% del comercio exterior, y que el 40% del comercio interior de la UE se realiza por mar y sus fronteras marítimas son la frontera exterior de la UE. En opinión de Molina, frente a las amenazas en el escenario marítimo surge el concepto de seguridad marítima, que consiste en “un conjunto de actividades y de medios destinados a proteger la vida de las personas y los bienes en la mar, tanto mediante la adopción de medidas preventivas como mediante acciones correctivas” (MOLINA 2013).

En este contexto ve el Parlamento europeo la necesidad de diseñar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima, en el marco de la Estrategia de Seguridad Europea, que no se refiere a la dimensión marítima salvo una referencia a la piratería como amenaza, y en relación directa con la Política Marítima Integrada que, como hemos comentado anteriormente, carece de la dimensión de seguridad en el escenario marítimo que aporte coherencia, coordinación e integración en las actuaciones de todos los actores civiles y militares³³⁹ de los estados miembros con competencias en protección y seguridad marítimas frente a los riesgos y amenazas existentes. Para ello, aconseja el Parlamento aprovechar las oportunidades políticas y económicas que ofrece el escenario marítimo e identificar los medios y las capacidades necesarias³⁴⁰. Para la Comisión de Asuntos Exteriores el modelo de gestión integral en el que fijarse para dotar de base a la EESM se encuentra en la Estrategia de la UE para el Cuerno de África.

Limitada en principio al ámbito de la PESC/PCSD, e impulsada por el trabajo de los Jefes de la Fuerzas Navales Europeas, la futura Estrategia para ser realmente integral, transversal y multisectorial debería elaborarse de manera consensuada y con participación activa de todas aquellas Direcciones Generales de la Comisión implicadas en razón de las diferentes

³³⁹ Destaca el informe que “los Estados Miembros de la UE ya no pueden permitirse desarrollar y mantener capacidades navales con el único objetivo de utilizarlas exclusivamente en posibles operaciones de alta intensidad”, lo que incluye un apoyo expreso al papel de las Armadas en misiones de apoyo a operaciones civiles.

³⁴⁰ *Opus citatum* 338

amenazas a la seguridad marítima analizadas como la de Asuntos Marítimos y Pesca, Interior, Justicia, Industria, Movilidad y Transportes, Fiscalidad y Unión Aduanera, así como con los estados miembros, atendiendo a las diferentes competencias de las Instituciones y Organismos que en ellos desarrollan cometidos de seguridad en el escenario marítimo, teniendo además en cuenta que los medios pertenecen a aquéllos.

La iniciativa de la Comisión de Asuntos Exteriores establece que la futura Estrategia debe contener de hecho “claras directrices” sobre cooperación con las diferentes Direcciones Generales así como con otras Agencias europeas como Europol o FRONTEX, y por supuesto con las autoridades competentes de los Estados Miembros, e identificar medios y capacidades entre otros ámbitos como el de la inteligencia, las patrullas o el de la búsqueda y rescate. Habrá que esperar a 2014 para ver cómo se superan los obstáculos a la coordinación entre las políticas europeas en el ámbito de la seguridad y defensa y las del espacio de justicia, libertad y seguridad, y se aplica el principio de actuación marítima integrada, combinando herramientas civiles y militares, difuminando la frontera entre los conceptos de seguridad interior y exterior, y por lo tanto, superando la oposición existente entre determinados estados miembros que no consideran adecuado el empleo de medios militares en misiones específicas de *Law Enforcement* como la RF de Alemania³⁴¹.

Se trata de justificar una actuación marítima integrada, con instrumentos civiles y militares, mediante el diseño de objetivos comunes, análisis de riesgos y amenazas, estudio de los medios disponibles y la búsqueda de escenarios para desarrollar operaciones coordinadas. Fundamentalmente la EESM deberá coordinar la acción de la UE en la mar, los actores que intervienen y las soluciones a los retos y amenazas para la seguridad en el medio. Para ello, la futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EESM) debe mirar al futuro implicando a todas las instituciones y actores principales civiles y militares que operan en el mar. En opinión de Martín, el concepto actual de seguridad va más allá del concepto clásico de confrontación militar, existiendo un conjunto de amenazas que requieren la integración de soluciones y medios interdisciplinarios (MARTIN 2008).

En cuanto a las amenazas en el ámbito de la seguridad distingue el informe del Parlamento entre las convencionales basadas en enfrentamientos militares entre Estados que no

³⁴¹ El marco institucional en el ámbito de la seguridad y la defensa de la Unión para afrontar desafíos en el escenario marítimo se encuentra en los compromisos recogidos tanto en el TUE como en el TFUE referentes a la cláusula de defensa mutua (42.7 TUE), la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE) y el artículo sobre cooperación estructurada permanente (42.6 TUE).

pueden descartarse, y otras mayoritarias de naturaleza no convencional como la piratería y las actividades de terrorismo marítimo, cuyos actores vincula a las redes de crimen organizado dedicadas al contrabando, la trata de personas, la inmigración ilegal, el tráfico de drogas y de armas, así como otras dirigidas a atacar recursos e infraestructuras marítimas o el tráfico comercial. En cuanto a los medios y capacidades necesarias se mencionan los de inteligencia, de patrulla marítima, de rescate y de transporte.

Respecto a la inmigración ilegal reconoce que como consecuencia de la evolución de la situación política en el Norte de África, el Sahel, el Cuerno de África y el África Subsahariana, la Unión Europea seguirá experimentando presión migratoria en sus fronteras marítimas exteriores. La misma Agencia de Fronteras FRONTEX, en las conclusiones de su informe sobre análisis de riesgos de 2013, afirma que a pesar del descenso experimentado de los flujos migratorios en 2011 y 2012, se mantiene un alto riesgo de cruces ilegales en las fronteras marítimas de la UE, especialmente en su frontera sur debido a la situación generalizada de inestabilidad existente en los países origen de inmigración en el norte de África (FRONTEX 2013, 63).

En opinión de la Agencia, es probable que se reproduzcan situaciones de cruce ilegal de las fronteras del sur por miles de personas en pocas semanas o meses. Para predecir y hacer frente a estas situaciones es necesaria una respuesta coordinada. Sin embargo, respecto a la migración el informe del Parlamento realiza una aclaración: “no deberá verse como una amenaza para la seguridad, sino como un fenómeno humano que requiere una robusta estrategia de gestión en la que se aúnen la política de desarrollo y la cooperación regional, política y diplomática y la inversión en cooperación regional”. Para afrontar el reto migratorio por mar, continúa afirmando el informe del Parlamento, se deben desarrollar las capacidades marítimas necesarias así como lo que denomina “guardias costeras” para la vigilancia y control del mar con el objetivo de rescatar a los migrantes a bordo de buques ilegales.

De estas afirmaciones del Parlamento debemos detenernos en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la percepción del Parlamento europeo del fenómeno migratorio irregular no como amenaza concreta para la seguridad del Estado sino como objeto de operaciones de salvamento y rescate en la mar, y en segundo lugar, la creación de guardias costeras con capacidades proporcionadas por organismos y entidades gubernamentales que con la experiencia obtenida con FRONTEX y la Red europea de vigilancia marítima actúen con un “mandato de jurisprudencia dimanante de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de

Interior” para proteger las fronteras de la Unión y para la protección de las personas que se encuentren en peligro en la mar en “aguas costeras de la Unión”.

Respecto al primero, ya hemos comentado anteriormente para el caso de la respuesta de Italia a la crisis de Lampedusa en 2013, que la redefinición del carácter de las operaciones de vigilancia y control en el mar pueden provocar por un lado un efecto llamada, ya que el mensaje que se envía a las organizaciones criminales es el de que se va a tratar de salvar a todos los que emprendan el viaje por mar, aumentando las posibilidades de quedarse en territorio europeo con protección internacional, y por otro, se desvirtúan las misiones que FRONTEX tiene encomendadas de coordinación de operaciones de vigilancia y control pero no de salvamento y rescate que es una competencia de los Estados con Organismos específicos para ello. En opinión de Elizabeth Collett, directora para Europa del Migration Policy Institute: “es un debate difícil. Es una obligación humanitaria salvarlos, pero a corto plazo, esa misión actúa como un factor que estimula las salidas. Si los inmigrantes saben que van a ser salvados, pueden correr el riesgo” (ABELLÁN 2014).

Como así mismo consideran las NNUU, los migrantes en estos casos se pueden considerar víctimas que, aun colocándose voluntariamente en una situación de peligro para la vida e integridad física, su única infracción es la de introducirse en un Estado de la UE violando sus normas de entrada. Sin embargo, no es este el caso de las tripulaciones que los transportan, ni el de los responsables y componentes de las redes criminales que organizan los viajes y la acogida de los inmigrantes en los países de destino cuya acción como facilitadores de la inmigración irregular está tipificada como delito de tráfico ilegal recogido en el derecho penal español en su art. 318 bis.

Sin embargo, las migraciones irregulares por mar deben analizarse en nuestra opinión en un contexto más amplio por la complejidad que revisten y en donde concurre el esfuerzo de toda la administración del Estado y en varios escenarios nacionales e internacionales. De esta manera la respuesta política y jurídica al control migratorio en el mar abarca aspectos que guardan relación con los países de origen, tránsito y destino y deben coordinarse necesariamente actividades tanto en la mar como en tierra, como es el caso de la investigación de las redes dedicadas a la inmigración irregular en origen, hasta la identificación, internamiento y repatriación de los inmigrantes rescatados, detención de los patrones de las embarcaciones, pasando por las operaciones en el mar y todo ello en clara relación con el control de las fronteras interiores de la UE.

Es necesario entonces definir la respuesta operativa teniendo en cuenta el conjunto de los escenarios como así también lo reconocía el estudio de viabilidad para la creación de una red de patrullas en el Mediterráneo MEDSEA al definir las operaciones de vigilancia y control de las fronteras marítimas: “A maritime border is a two-dimensional space; it is the line of the coast, the land immediately behind it and the adjacent territorial sea. In a broader sense, it sometimes includes part of the open sea where surveillance operations actually take place. “Surveillance therefore has to cover not just an entry point, but a variable-depth surface, including ports and coastline outside defined border crossing points”³⁴². Empleando una analogía con la teoría de la guerra del famoso geoestratega naval británico Julián Corbett, la función principal de la estrategia marítima es la de determinar el papel de las fuerzas navales frente a las terrestres debiendo existir una estrecha relación entre las estrategias marítima y terrestre.

Con relación al segundo aspecto a analizar sobre la creación de las guardias de fronteras, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), en su propósito de reforzar el papel de FRONTEX, ya adquirió el compromiso para materializar una gestión integrada de las fronteras que incluyera el estudio de la creación en el futuro de un sistema europeo de guardias de fronteras. En el año 2002 se llevó a cabo un estudio de viabilidad para el establecimiento de una policía europea de fronteras (sistema de Guardia de Fronteras-ESBG). Un estudio que, financiado por el Programa Odysseus³⁴³, fue liderado por Italia y en el que participaron representantes de Bélgica, Francia, Alemania y España (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). En dicho estudio se plasmaron una serie de recomendaciones que, más tarde, dieron lugar al establecimiento de diversos proyectos pilotos y centros en Europa con responsabilidades específicas en materia de fronteras. Unos centros que se pueden considerar el embrión de la Agencia FRONTEX. La Comisaria Cecilia Malsmtröm, en febrero de 2010, apuntó la necesidad de aumentar la capacidad operativa de FRONTEX dotándola de su propio equipamiento técnico, guardas cualificados y gestión conjunta de las operaciones de patrullas costeras junto a terceros países.

La Comisión de Interior, Justicia y Libertades Civiles (LIBE) del Parlamento Europeo apoyó el 17 de marzo de 2011 la idea de que la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) dispusiera de una guardia costera de carácter semipermanente para prevenir, entre

³⁴² *Opus citatum* 335

³⁴³ El programa Odysseus es “un marco para acciones de formación, información, estudios e intercambios con el fin de incrementar la eficacia de la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos de la política de asilo, el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros y la política de inmigración”. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/other/133050_es.htm

otros, los flujos migratorios del norte de África, volviendo a iniciar el debate sobre una deficiencia clave de la UE: una estrategia marítima europea de seguridad que abordara los aspectos del concepto *security* en la mar. Dos meses más tarde, el 4 de mayo de 2011, la Comisión, ante la grave crisis humanitaria que se produjo en el Norte de África y especialmente en el Mediterráneo meridional tras el estallido de la revolución en Túnez y Libia y el flujo de inmigrantes irregulares y refugiados que se desplazaron hacia Italia, manifestó la necesidad de la UE de avanzar de manera urgente en la gestión común y solidaria de los flujos masivos de inmigración. Para ello, como reacción se proponía estudiar de nuevo la creación de un sistema europeo de Guardias de Fronteras (ESBG).

Ya en 2013 se celebró en Varsovia (Polonia) los días 28 y 29 de octubre una Conferencia sobre la viabilidad de un sistema europeo de guardia de fronteras en la que participaron delegaciones de los Estados Miembros, FRONTEX así como representantes del Parlamento europeo, Comisión europea, Consejo de la Unión Europea, CEPOL (European Police College), ERA (European Research Area) y del mundo académico³⁴⁴.

Es cierto que los Estados miembros están perdiendo cierta autonomía en el control de sus fronteras exteriores a la vez que se está incrementando la capacidad de FRONTEX. Los pasos que se están dando actualmente en la UE se centran en la búsqueda de un consenso entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo tendentes a dotar a FRONTEX de una mayor autonomía y con la idea de fondo de llegar a integrar las capacidades nacionales con el objetivo de llegar a una capacidad europea común.

El marco legal para hacerlo se encuentra en el artículo 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en donde se establecen los objetivos y las competencias del Parlamento y el Consejo. Las opciones de futuro a considerar en la búsqueda de una capacidad europea común para la vigilancia y control de las fronteras exteriores se centran en las siguientes posibilidades: la primera, que un ESBG reemplace a las agencias nacionales; la segunda, que un ESBG complemente a las agencias nacionales actuando bajo mando y control bien del Estado Miembro, bien de FRONTEX; la tercera, que los oficiales de enlace participantes como invitados en las operaciones actúen bajo el mando y control de FRONTEX; y por último el que nada cambie manteniendo la actual situación³⁴⁵. Además, y desde un punto de vista operacional, tres son los

³⁴⁴ Entrevista personal el 11.12.2013 con José Manuel Santiago Marín. Tcol Jefe de la PLM de la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil.

³⁴⁵ *Ibíd*em

posibles escenarios identificados en un estudio de UNISYS³⁴⁶ para diseñar el futuro sistema de guardia de fronteras de la UE: apoyo, delegación y participación³⁴⁷.

Sin embargo, no existe una respuesta positiva por parte de los Estados Miembros para que FRONTEX tome el mando y control de las operaciones, sustituyendo con ello a los Estados³⁴⁸. La opinión más generalizada es la necesidad de conseguir una mejor y efectiva cooperación, coordinación y fortalecimiento de las capacidades. Para ello, los Estados miembros han depositado sus expectativas sobre Eurosur, considerada una herramienta de trabajo diario y no solo de apoyo a las operaciones conjuntas. FRONTEX debe convertirse en un centro de excelencia para la gestión de fronteras, proveyendo análisis de riesgos, promoviendo las mejores prácticas y procurando respuestas flexibles, desarrollando sus propias capacidades operativas y apoyando operaciones multipropósito.

6.7.5. EUROSUR y el restablecimiento temporal del control fronterizo interior: Las dos actuaciones normativas claves de la UE en 2013

Tres son las iniciativas normativas de la UE en 2013 que tienen su origen en 2008 y se impulsaron decididamente en 2011 contribuyendo a mejorar la gobernabilidad del espacio Schengen, la cooperación y la confianza entre los Estados miembros del espacio Schengen, impulsando la gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión Europea: la adopción del Sistema Europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) (Reglamento (UE) N° 1052/2013), la adopción del Reglamento por el que se modifica el Código de Fronteras Schengen con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales (Reglamento (UE) N° 1051/2013) y la adopción del Reglamento relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación y control para verificar la aplicación del acervo Schengen (Reglamento (UE) N° 1053/2013).

³⁴⁶ Encuesta de la consultora UNISYS que, con el título “Questionnaire for the Feasibility Study of an European System of Border Guards”, pretende obtener información estructurada sobre la situación en cada país en relación con las agencias que se encargan del control de fronteras, al objeto de compilarla y procurar, para el mes de marzo del próximo año 2014, un estudio sobre la materia a la Comisión Europea, con la vista puesta en los próximos cinco/diez años.

³⁴⁷ Escenario de apoyo: continuación de la actual situación. Una agencia europea es la encargada de prestar apoyo, manteniendo un conjunto de recursos destinados para el control de las fronteras exteriores. Delegación: determinadas operaciones se delegan a una organización europea, de tal modo que el apoyo se presta por dicha organización a todos los Estados Miembros y entre estos sobre la base del principio de solidaridad. Participación: Una opción híbrida en la que el proceso de decisión se divide entre la organización europea y el Estado Miembro, donde para las operaciones cotidianas el Estado mantiene el mando y control, mientras que para las situaciones de crisis es la organización europea quien lo comparte con dicho Estado.

³⁴⁸ Entrevista personal el 11.12.2013 con José Manuel Santiago Marín. Tcol Jefe de la PLM de la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil.

6.7.5.1. EUROSUR: Un paso adelante en la gestión integral de las fronteras exteriores en el marco de la lucha contra la inmigración ilegal vía marítima

6.7.5.1.1. Los antecedentes

La idea de crear un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) que reforzara las fronteras “con el propósito de impedir que se atravesasen las fronteras de manera no autorizada, reducir el número de inmigrantes ilegales que pierden su vida en alta mar y reforzar la seguridad interna de la UE contribuyendo a prevenir la actividad delictiva transfronteriza” se comienza a estudiar el 13 de febrero de 2008³⁴⁹. La paz y la estabilidad es un bien jurídico global cuya garantía está relacionada con el control de los flujos migratorios y la gestión de fronteras (FONSECA 2014). El sistema se debía centrar inicialmente en las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE. Este sistema tenía como finalidad proporcionar a los Estados información sobre el estado de la situación en las fronteras exteriores respecto a los movimientos transfronterizos y proporcionar a las Fuerzas de seguridad mayor capaz de reacción para controlar dichos movimientos imprevistos.

Prevista su posible aplicación en tres fases: la primera, relativa a la interoperabilidad y racionalización de los sistemas nacionales de control y la segunda, relativa a la mejora de las herramientas europeas de vigilancia fronteriza mediante la investigación y el desarrollo, tendrían aplicación a las fronteras terrestres y marítimas, mientras que la tercera fase, de integración en una red europea de los sistemas de información y control fronterizo de todas las actividades marítimas, incluyendo la seguridad marítima, la protección del medio ambiente marino, el control de la pesca, y la aplicación de ley estaría referida al conjunto del espacio marítimo, aguas territoriales y adyacentes, de la UE. De esta manera se estaba integrando el control de las fronteras marítimas en el marco global de la política marítima de la UE, dando un paso decisivo hacia un sistema europeo común de gestión integrada de las fronteras. Esta idea ha quedado patente al proponer por ejemplo la Comisión soluciones en la vigilancia de las fronteras como la combinación de vigilancia por radar y satélite a nivel europeo, teniendo en cuenta los avances alcanzados en el marco de la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad, o la

³⁴⁹ “Análisis sobre la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)”, MEMO/08/86 de 13.02.2008, “La vigilancia de las fronteras tiene no sólo el propósito de prevenir que se atravesase la frontera de manera ilegal, sino también impedir la delincuencia transfronteriza mediante la prevención del terrorismo, la trata de seres humanos, el contrabando de drogas, el tráfico ilícito de armas, etc. Prevenir estas amenazas es, sobre todo, una tarea de las fuerzas de policía y los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Sin embargo, un sistema aduanero efectivo de gestión tanto a nivel nacional como europeo proporcionará una herramienta valiosa para luchar contra el delito transfronterizo.”. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-86 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-86_es.htm), [Consulta: el 14 febrero 2013].

inclusión en el texto definitivo del proyecto EUROSUR de propuestas pensadas para la política marítima de la Unión (CORTÉS 2009, 67).

Sin embargo, no es hasta el 12 de diciembre de 2011 que la Comisión Europea propuso la creación de Eurosur con objeto de “aumentar la coordinación en el interior de los Estados miembros y entre ellos con el fin de prevenir la delincuencia grave, como el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, y luchar contra ella, así como para reducir el número inaceptable de inmigrantes muertos en el mar” (European Commission press release IP/11/1528 2011).

En este proyecto de creación, cuyo Reglamento presentó la Comisión para debate del Parlamento y el Consejo, es necesario destacar los siguientes aspectos:

- El mecanismo de coordinación EUROSUR, que debía estar finalizado para 2013 (Consejo Europeo nota de prensa IP/11/781 2011)³⁵⁰, y fue finalmente aprobado por el Parlamento europeo el 10 de octubre de 2013 (Comisión Europea nota de prensa MEMO/13/863 2013), incluía a todas las autoridades de los diferentes Estados Miembros encargadas de la vigilancia de fronteras mencionando expresamente a guardias de fronteras, guardacostas, policía, aduanas y marina de guerra
- El mecanismo estaba basado en el intercambio de datos, información operativa e inteligencia entre los Estados miembros y entre estos con FRONTEX sobre redes de delincuencia transfronteriza, métodos, rutas y embarcaciones para el tráfico ilegal de inmigrantes y drogas así como en el uso de nuevas tecnologías aplicables en la lucha contra las redes de crimen organizado y el control y vigilancia de las fronteras marítimas. En el ámbito del control migratorio en el mar se trata fundamentalmente de dar solución a la localización de pequeñas embarcaciones artesanales en la mar dedicadas a la inmigración ilegal y al tráfico de drogas
- Se ponía de manifiesto que uno de los objetivos prioritarios de la vigilancia y control de las fronteras marítimas exteriores de la UE es la de salvar vidas de inmigrantes en la mar que tratan de llegar a la UE. Incluso la Comisaria de Asuntos de Interior Cecilia Malmström se pronunció en los siguientes términos: “El nuevo sistema contribuirá a un sistema de gestión integrada de fronteras al tiempo que garantiza el respeto de los derechos fundamentales, la protección de los datos y el principio de no devolución”.

³⁵⁰ La prioridad acordada a EUROSUR fue confirmada por el Consejo Europeo de junio de 2011, que pidió que el sistema se siguiera desarrollando con carácter prioritario con el fin de que fuera puesto en marcha en 2013.

- Debería mejorar los niveles de coordinación en el ámbito de la vigilancia de fronteras tanto a nivel nacional como entre Estados Miembros miembros, y de éstos con FRONTEX que superasen la falta en algunos casos de procedimientos, instrucciones, redes o canales de comunicación adecuados para el intercambio de información evitando incluso que se desarrollen acciones de vigilancia y control paralelas.
- Anunció la creación de Centros de Coordinación nacionales para la vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas interconectados entre sí y con FRONTEX. Este sistema de Centros de Coordinación ya los puso en funcionamiento España en octubre de 2006 comenzando por el de Canarias y más tarde mediante la red de Centros de vigilancia de costas y fronteras de la Guardia Civil.
- El Sistema EUROSUR formaría parte del sistema común integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE³⁵¹

Las declaraciones de la Comisaria Cecilia Malmström con motivo de la aprobación por parte del Parlamento Europeo del Reglamento de EUROSUR dejaban clara la voluntad política de la UE a la hora de tratar los aspectos en el ámbito del control de la inmigración por mar: “La UE debe intensificar sus esfuerzos para prevenir estas tragedias. La UE y sus estados miembros tienen que trabajar duro para adoptar medidas decisivas y mostrarse solidaria tanto con los inmigrantes como con los países que están experimentando flujos migratorios crecientes” (Comisión europea nota de prensa MEMO/13/863 2013).

El desarrollo e implementación prioritarios del sistema Eurosur fueron confirmados por el Consejo Europeo de junio de 2011, que pidió que el sistema se siguiera desarrollando con carácter prioritario con el fin de que fuera implementado en 2013. De esta manera, el proyecto Eurosur, cuyo Reglamento fue aprobado por el Parlamento europeo el 10 de octubre de 2013, se convertía en el discurso político en una herramienta disuasoria de los tráfico ilegales pero

³⁵¹ La Estrategia de Seguridad Interior de la UE aprobada el 25 de febrero de 2010 tiene entre otros objetivos reforzar la cooperación policial, judicial y la gestión de fronteras. Los instrumentos para conseguir estos objetivos son “los análisis de situación y de escenarios de riesgo; los mecanismos de respuesta, la creación de órganos como Europol, Eurojust, FRONTEX y el coordinador de la lucha contra el Terrorismo; normas como la orden europea de detención; bases de datos como los del Sistema de Información de Schengen y mecanismos de evaluación”. Esta Estrategia también incluye el refuerzo de la seguridad mediante la gestión de fronteras a través de la puesta en marcha del sistema EUROSUR, la optimización de los análisis de riesgos en las fronteras exteriores y la elaboración de informes conjuntos sobre aspectos como la trata de seres humanos, el tráfico ilegal de emigrantes y otros tráfico ilícitos. El art.72 del TFUE no menciona la existencia de una política común de seguridad interior, y sí menciona la existencia de políticas europeas sectoriales como el control de fronteras e incluso como comunes en el ámbito de la inmigración y el asilo, pero sin embargo determina que la seguridad interior es responsabilidad nacional por lo que la cooperación en el marco de la UE tiene un carácter subsidiario. Sobre un análisis más profundo del significado de la ESI consultar Arteaga, Félix, “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”; Real Instituto Elcano ARI 75/2010 21.04.2010 y Nota de Prensa de la Comisión “La Comisión presenta un nuevo conjunto de medidas para proteger mejor a los ciudadanos europeos”. IP/10/1535 de 22.11.2010. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_es.htm?locale=en . Consultado el 14.02.2013

fundamentalmente en una herramienta de control y vigilancia del mar mediante el intercambio de información en tiempo casi real, con la finalidad principal de salvamento y rescate en la mar de los inmigrantes en situación irregular a bordo de embarcaciones. A este respecto continuaba afirmando la Sra. Malmström sobre el sistema: “Esto aumentará nuestras posibilidades de prevenir crímenes transfronterizos, como el tráfico de drogas o de seres humanos, pero también nos ayudará a detectar y a prestar ayuda a las pequeñas embarcaciones de emigrantes en apuros. Quiero subrayar que el respeto absoluto de los derechos fundamentales y el principio de no devolución son la base de nuestras actuaciones y de las actividades realizadas por los Estados miembros y FRONTEX, tanto dentro como fuera del marco de Eurosur. Su implantación respetará plenamente las disposiciones nacionales y de la UE sobre protección de datos. Estas garantías estrictas serán aplicables también a nuestra colaboración con terceros países” (Comisión europea nota de prensa MEMO/13/863 2013).

6.7.5.1.1.2. Qué es EUROSUR

El sistema Eurosur encuentra su fundamento legal en los Artículos 77(1) (c)³⁵² y 77(2) (d)³⁵³ del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por el que el Parlamento Europeo y el Consejo, actuando de acuerdo con el procedimiento legislativo normal, puede adoptar medidas respecto de cualquier medida necesaria para el establecimiento gradual de un *sistema de gestión integrado de las fronteras exteriores*³⁵⁴.

³⁵² “La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.”

³⁵³ “El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas al establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”

³⁵⁴ Antecedentes legislativos: Reglamento (EC) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo estableciendo un Código Comunitario para las reglas de gobierno del movimiento de personas a través de las fronteras (Código de Fronteras Schengen). Estudio de viabilidad MEDSEA de 14 de julio de 2006 sobre la red de patrullas costeras por el Mediterráneo, elaborado por FRONTEX. Estudio técnico de viabilidad BORTEC de 12 de enero de 2007, estableciendo un sistema de vigilancia europeo, elaborado por FRONTEX. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones de 13 de febrero de 2008 para la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras EUROSUR (doc. COM (2008)68 final). Valoración del impacto acompañando a la Comunicación que examina la creación de EUROSUR, SEC (2008)151 de 13 de febrero. Conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de 5-6 de junio de 2008 sobre la gestión de las fronteras exteriores de los Estados Miembros. Documento de la Comisión 7864/09 SCHEVAL 48 FRONT 21 COMIX 252 de 16 de marzo de 2009, sobre actualización del Catálogo Europeo Schengen de control de fronteras, devolución y readmisión. Informe sobre los avances realizados en el desarrollo de EUROSUR, documento de trabajo de la Comisión, SEC (2009)1265 final, de 24 de septiembre. Conclusiones del Consejo de Justicia e Interior de 25-26 de febrero de 2010 con las 29 medidas para el refuerzo de la protección de las fronteras exteriores de la UE y combatir la inmigración ilegal. Plan de acción para implementar el Programa de Estocolmo, COM (2010)171 final, de 20 de abril. Decisión del Consejo 2010/252/EU de 26 de abril suplementando el Código de Fronteras Schengen en lo relativo a la vigilancia de las fronteras externas marítimas en el contexto de la cooperación operativa de FRONTEX (Directrices de FRONTEX en las Operaciones marítimas fronterizas). Conclusiones del Consejo Europeo de 23-24 de junio de 2011. Documento de trabajo de la Comisión determinando la estructura operativa y técnica de EUROSUR y determinando las acciones a tomar para su establecimiento, SEC (2011)145 final, de 24 de

Eurosur forma parte del modelo europeo de gestión integrada de las fronteras exteriores y de la estrategia de seguridad interior de la Unión Europea³⁵⁵. Sin embargo, el sistema es respetuoso con las competencias nacionales en la responsabilidad de vigilar sus fronteras exteriores, pretendiendo básicamente utilizar la información procedente de sistemas interoperables de la manera más eficiente (DÍAZ y ABAD 2008). En opinión de Lowri Evans solo es posible reaccionar rápido a las amenazas en un escenario marítimo si se dispone de *maritime domain awareness* o conciencia de lo que ocurre en el escenario marítimo (EVANS 2011). Entre las competencias de Eurosur se encuentran la vigilancia de fronteras terrestres y marítimas del Este y Sur de la UE en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular y el crimen transfronterizo y el intercambio de información operativa así como la monitorización, detección, identificación, seguimiento e interceptación de objetivos, y su participación en las operaciones de salvamento y rescate en la mar.

Sin embargo, hay que destacar que en el sistema no tiene competencias en el ámbito de las amenazas como el terrorismo, el crimen organizado o la contaminación medioambiental, ni por supuesto en materias de defensa, control documental en puestos fronterizos, seguridad en las fronteras interiores, o funciones administrativas en materia de asilo y repatriación. En nuestra opinión el concepto de seguridad integral no permite separar las amenazas existentes en un mismo escenario. El principio de economía de esfuerzos y medios exige que todas las amenazas procedentes del medio marítimo estuvieran contempladas en un sistema integral gestionado con medios comunes.

Eurosur es el marco que la Unión europea se ha dado para facilitar el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y entre estos y FRONTEX, con la intención de “mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión” (European Parliament PE-CONS 56/13, 2013)³⁵⁶. Para ello, el objetivo principal del sistema es “detectar, prevenir y combatir la

septiembre. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo enmendando el Reglamento del Consejo (EC) N° 2007/2004 que establece la creación de FRONTEX.

³⁵⁵ Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad. Marzo de 2010. Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010 y aprobado por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf. P-29

³⁵⁶ Art.1

inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza”³⁵⁷ aunque también el sistema debe mejorar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Así mismo, se consagran los principios de no devolución, respeto a la dignidad humana y protección a las personas en situaciones especialmente vulnerables como los menores no acompañados, las personas con necesidad de recibir atención médica urgente, las que necesitan protección internacional o las que necesitan ser rescatadas en el mar³⁵⁸, reconociendo expresamente la existencia de los flujos mixtos.

La arquitectura del sistema Eurosur se basa en centros nacionales de coordinación con los que las autoridades nacionales con responsabilidades en la vigilancia de las fronteras exteriores, y según su legislación nacional, “cooperen” en las labores de los centros. Abre la puerta también a que estos centros nacionales de vocación marítima puedan coordinar el intercambio de información y la cooperación en relación con la vigilancia de fronteras aéreas y los controles en los puestos fronterizos³⁵⁹. Insta a la cooperación mediante intercambios de información y a buscar la sinergia con la aplicación común de los elementos de vigilancia de otros Centros o Agencias europeos como la Agencia Europea de Seguridad Marítima o el Centro de Satélites de la Unión Europea. Para ello FRONTEX tiene el reto técnico de poner en marcha un sistema en el que los sistemas de intercambio de información sean interoperables, así como integrar las capacidades de Eurosur en el sistema de intercambio de información entre las autoridades públicas de diferentes sectores en la Unión con fines de vigilancia del ámbito marítimo (CISE). También la Agencia podrá cooperar en materia de intercambio de información con Europol, con el Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N) y el Centro de Coordinación de la Lucha Antidroga en el Mediterráneo (CeCLAD-M) en materia de lucha contra la delincuencia transfronteriza.

De la misma forma, es importante destacar que el diseño del sistema de intercambio de información, prevé que las oficinas del Servicio de Acción Exterior desplegadas en terceros países faciliten a FRONTEX toda la información necesaria para Eurosur³⁶⁰.

El Reglamento Eurosur que se aplicó a los estados miembros en las fronteras exteriores meridional y oriental de la UE a partir del 2 de diciembre de 2013, y al resto de los estados

³⁵⁷ Art. 2.1 *Ibidem*

³⁵⁸ Art. 2.4, *Ibidem*

³⁵⁹ Considerando 5, *Ibidem*

³⁶⁰ Art.8, *Ibidem*

miembros participantes a partir del 1 de enero de 2014, consta de 24 artículos y su desarrollo está previsto en tres fases³⁶¹: FASE 1: Establecer relaciones y conexiones entre los distintos sistemas de vigilancia e información ya existentes a nivel nacional; FASE 2: Desarrollo e implementación de aplicaciones y herramientas comunes de vigilancia fronteriza a nivel de la UE.; FASE 3: Creación de un sistema de intercambio de información común para el entorno marítimo. Para ello, se van a dar los siguientes pasos: 1. Creación de los Centros Nacionales de Coordinación, NCC (uno por estado miembro. En España situado en la Dirección General de la Guardia Civil); 2. Establecer la Red de comunicaciones entre los Centros Nacionales de Coordinación y FRONTEX; 3. Apoyo a terceros países en la creación de una infraestructura fronteriza de vigilancia; 4. Investigación y desarrollo para obtener las mejores medidas de vigilancia: Satélites, UAV, identificación de objetivos, 5. Aplicación común de los instrumentos de vigilancia, 6. Integración común pre fronteriza; 7. Red Integral de sistemas de información y vigilancia a efectos de control fronterizo y efectos internos de seguridad, que abarca el Mar Mediterráneo, el Océano Atlántico meridional (Islas Canarias) y el Mar Negro, y 8. Red integral de sistemas de información y vigilancia para el ámbito marítimo comunitario en su conjunto³⁶².

De la lectura del actual Reglamento parece claro que para FRONTEX, la puesta en marcha de Eurosur le sitúa ante varios retos pendientes: la Agencia va a necesitar incremento presupuestario y de recursos humanos para poder asumir su nuevo papel³⁶³, así como deberá afrontar la tercera reforma de su Reglamento (CE) nº 2007/2004, a tenor de lo dispuesto en las dos modificaciones que supone lo dispuesto en el art. 23 del Reglamento de Eurosur³⁶⁴.

³⁶¹ 2008-2009: Establecimiento del mapa de ruta y modelos de informes. 2009-2010: Estudio técnico de EUROSUR. 2010-2012: Proyecto piloto de EUROSUR (prueba y validez del mismo): Finales de 2011: 6 primeros nodos deben estar operativos y Finales de 2012 los siguientes 12 nodos. Finales de 2011: Propuesta legislativa al Parlamento Europeo, como parte del sistema común integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Octubre de 2013: EUROSUR debe estar totalmente operativo. 2009-2015: de manera paralela (Paso 8 de EUROSUR): Mapa de ruta para un sistema de intercambio de información común para el entorno marítimo europeo (CISE) (COM (2009)538; COM (2010)584).

³⁶² Entrevista personal con el Teniente Coronel Eduardo Lobo Espinosa, Jefe del centro de vigilancia marítima de costas y fronteras de la Guardia Civil (CECORVIGMAR) el 26.11.2013

³⁶³ Ya con motivo de los sucesos ocurridos en Lampedusa en octubre de 2013 se ampliaron los fondos de la Agencia en casi 8 Millones de euros para ese año.

³⁶⁴ 1. En el artículo 2, apartado 1, en la letra i) se incorpora al original el texto destacado en negrita: "i) proporcionar la asistencia necesaria para el desarrollo y el funcionamiento de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras y, cuando resulte apropiado, para la creación de un entorno común de intercambio de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas, en particular mediante la creación, mantenimiento y coordinación del marco Eurosur en virtud del Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo". 2. Se inserta el artículo 11 quater bis, sobre tratamiento de los datos personales en el marco de Eurosur: "La Agencia podrá tratar datos personales a tenor del artículo 13, apartado 2, del Reglamento (UE) nº 1052/2013, disposición que se aplicará de acuerdo con las medidas a que se hace referencia en el artículo 11 bis del presente Reglamento. En particular, el tratamiento de estos datos respetará los principios de necesidad y de proporcionalidad y se prohibirá la transmisión, o cualquier otra comunicación a terceros países de los datos personales tratados por la Agencia.". Con dicho artículo

A FRONTEX solo le permite el Reglamento de Eurosur dar tratamiento adicional a los datos personales recogidos por los estados miembros durante las operaciones conjuntas, los proyectos piloto y las intervenciones rápidas y que sean “relativos a personas de las que las autoridades competentes de los Estados miembros tengan motivos fundados para sospechar que están implicadas en actividades delictivas transfronterizas, en actividades de inmigración ilegal o en actividades de trata de personas³⁶⁵” y con el objetivo de ser transmitidos a Europol, a otras Agencias policiales de la Unión o para la elaboración de análisis de riesgos.

Tenemos que destacar en este punto la importancia que se le ha dado a que se garanticen los derechos humanos y la protección de datos personales en todas las prácticas que integran las operaciones de control marítimo desde el intercambio de información hasta en las interceptaciones en la mar. Especial protección presenta el intercambio de información en la cooperación con terceros países vecinos que se circunscribe a los intercambios en función a Acuerdos suscritos “sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales o a través de redes regionales establecidas con arreglo a dichos acuerdos”³⁶⁶, y por lo que respecta al intercambio de datos personales limitado exclusivamente a los fines del Reglamento y protegiendo especialmente a las personas que hayan solicitado protección internacional o que se encuentren en situación de grave riesgo para su seguridad personal. A la garantía en la protección de los datos personales obtenidos, se suma lo dispuesto en el considerando 11 que menciona que el Reglamento se atiene a los principios reconocidos por los artículos 2 y 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Incluso el responsable de derechos fundamentales y el Foro Consultivo recogido en el Reglamento de FRONTEX tendrá acceso a toda la información que sobre este ámbito se genere en aplicación de la norma de Eurosur y de la actividad de la propia Agencia. A este respecto recuerda el Consejo en declaración anexa al Reglamento que “la búsqueda y el salvamento marítimos son una competencia de los Estados miembros que estos ejercen en el marco de los convenios internacionales”³⁶⁷.

se permite a FRONTEX tratar datos relativos a los números de identificación de buques contenidos en el mapa de situación europeo y en el mapa común de información pre fronteriza a efectos de detección, identificación y rastreo de buques y para su transmisión, caso por caso, a Europol o a otras agencias policiales de la Unión y para su utilización para la preparación de los análisis de riesgos. Se sigue manteniendo el criterio de la protección de los datos de carácter personal que los sistemas de vigilancia y control del mar pueden tratar.

³⁶⁵ artículo 1, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. DO L 328 de 5.12.2002, p. 17.

³⁶⁶ Art. 20.1, *Opus citatum* 356

³⁶⁷Declaración anexa del Consejo. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=ES>

Este sistema de intercambio de información está basado en la capacidad centralizadora y coordinadora de la información de los centros nacionales de coordinación en los que cooperan todas las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores e incluso medios militares en apoyo a operaciones policiales y que están conectados con otros centros nacionales de coordinación, con la Agencia, con las autoridades de búsqueda y salvamento, con las autoridades policiales, con las autoridades de asilo e inmigración a escala nacional e incluso integrarse en redes regionales de intercambio de información o realizarlos con terceros países en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales. De esta manera distingue perfectamente el Reglamento de Eurosur entre las funciones de *security* y las de *safety* en la mar, aunque exige implícitamente que deben estar perfectamente coordinadas e integradas funcionalmente para poder reaccionar en caso necesario.

Finalmente, su artículo 21 anuncia como recomendación la elaboración de una guía práctica para la implementación de Eurosur.

Es muy importante destacar que, siendo el Sistema europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) un desarrollo de Schengen, los términos contenidos en el Reglamento (UE) N° 1052/2013 para la participación de Irlanda y de Reino Unido, tanto en el considerando 16³⁶⁸ como en su artículo 19³⁶⁹ en el que se permite a estos países los intercambios de información sobre la base de simples acuerdos bilaterales o multilaterales con cualquiera de los Estados Miembros, contravienen claramente lo dispuesto en el Protocolo núm. 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea³⁷⁰.

6.7.5.2. *El restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores*

El 4 de mayo de 2011 la Comisión europea describía la situación migratoria en las fronteras exteriores del Mediterráneo y se comprometía a adoptar nuevas medidas como reacción a los desplazamientos masivos de personas por mar en situación irregular. Entre otras medidas

³⁶⁸ “El presente Reglamento contiene disposiciones sobre la posibilidad de una estrecha cooperación con Irlanda y el Reino Unido, lo que puede contribuir a lograr mejor los objetivos de Eurosur”

³⁶⁹ “A efectos del presente Reglamento, el intercambio de información y la cooperación con Irlanda y el Reino Unido podrán realizarse sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales entre cualquiera de dichos países y uno o varios Estados miembros vecinos, o a través de redes regionales fundamentadas en esos acuerdos”

³⁷⁰ Protocolo (n° 19). Sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Artículo 4. Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del acervo de Schengen. El Consejo decidirá sobre tal solicitud por unanimidad de los miembros a que se refiere el artículo 1 y del representante del Gobierno del Estado de que se trate. Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0290 – 0292. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/19:ES:HTML>

para optimizar la gestión migratoria en la UE y prevenir la inmigración irregular, proponía básicamente mejorar el gobierno del espacio Schengen con un refuerzo del control en las fronteras exteriores. Incluso, en aquellos casos en los que un país miembro no fuera capaz de asumir sus obligaciones de patrullar la parte de frontera exterior que le corresponde, considerar la articulación de un mecanismo que permitiera la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores “bajo determinadas condiciones”. Durante el Consejo de junio, la propuesta de la Comisión europea fue que la decisión de restablecer controles temporales en las fronteras interiores, como por ejemplo en caso de peligro de atentado terrorista, o como medida de protección ante un acontecimiento deportivo o político, hasta ahora decisión unilateral en manos de los Estados, recayera en la propia Comisión.

El 13 de septiembre de 2011, los Ministros de Interior de Alemania, Francia y España en declaración conjunta, apoyaron sin embargo la necesidad de permitir que los Estados de la Unión, en el ejercicio de su soberanía nacional, pudieran adoptar la decisión de reinstaurar los controles fronterizos internos en situaciones excepcionales, cuando la valoración del estado de la amenaza en sus territorios, elaborada por sus autoridades de seguridad competentes así lo aconsejara para mantener el orden público y la seguridad interior de las que son políticamente responsables ante sus ciudadanos.

El 17 de abril de 2012, los ministros de interior de Francia y Alemania, a pocas semanas de la celebración de las elecciones presidenciales en Francia, remitieron a la Comisión de la UE en Bruselas una carta en la que se insistía en la necesidad de legislar sobre la posibilidad de reintroducir controles en las fronteras interiores de la UE, lo que se valoró por algunos analistas políticos como un apoyo de la Canciller Merkel a la reelección del Presidente Sarkozy, presionado por la creciente popularidad de la extrema derecha en Francia, que le obligó a radicalizar sus posturas en materia de control de la inmigración irregular a través de las fronteras exteriores de la UE (KREICKENBAUM 2012).

El 22 de octubre de 2013 se publicó finalmente el Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales. Se introducen 12 artículos en el Capítulo IV bis del título 2, en el que se abordan las medidas específicas que deben adoptarse en caso de existir graves deficiencias relacionadas con los controles en las fronteras exteriores, y en concreto el apoyo que puede proporcionar FRONTEX; el marco general para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores;

los criterios y procedimientos, tanto generales como en circunstancias que requieran una acción inmediata o aquellas otras de carácter excepcional que pongan en riesgo el funcionamiento del espacio sin fronteras; obligaciones de informar sobre las medidas adoptadas, así como el mecanismo de evaluación.

En el considerando 1 del Reglamento se define como objetivo de la norma: “disponer de una respuesta común a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior de dicho espacio, de partes de él o de uno o varios Estados miembros, permitiendo la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, pero sin menoscabo del principio de libre circulación de las personas”. Sin embargo, la primera cuestión controvertida es la definición de qué amenazas se trata y en concreto cuáles afectan gravemente al orden público o a la seguridad interior. A este respecto, la Comisión pospone esta precisión a la elaboración de unas directrices sobre el restablecimiento de los controles en las que se proporcionarán “indicadores claros que faciliten la evaluación de las circunstancias que puedan constituir amenazas graves para el orden público o la seguridad interior”. Si bien el legislador no las ha definido en términos positivos, ha querido referirse en términos generales como amenazas graves al terrorismo y al crimen organizado, sí que ha dejado claro en el considerando 5, lo que no debe ser considerado por sí mismo amenaza para la seguridad interior y el orden público: “La migración y el cruce de las fronteras exteriores por un gran número de nacionales de terceros países”. Por lo tanto, la idea original de algunos estados de la UE, que veían en esta herramienta una posibilidad de controlar la presión migratoria, no ha tenido finalmente su reflejo en la norma. Esto parece obvio si nos atenemos a un cruce de fronteras ordenado pero no lo es tanto si el legislador hace referencia al cruce masivo de personas en situación irregular por puestos no habilitados sustrayéndose a la acción de control del Estado como ya se ha comentado en profundidad en anteriores apartados de este trabajo.

Sin embargo, el Parlamento, para defender su postura de exclusión de la inmigración como escenario que permita el cierre de fronteras interiores, hace referencia en el considerando 6, a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación al concepto de orden público. Sobre el orden público, como excepción a una libertad fundamental, este Tribunal ha señalado en diversas sentencias que aunque las circunstancias específicas que justifican el recurso al concepto de orden público pueden variar de un país a otro y de una época a otra, y las autoridades nacionales tienen así un cierto margen de discrecionalidad, sin embargo, tal concepto debe interpretarse “aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley”, siempre de manera estricta, y su alcance queda sometido al control último por parte del

propio Tribunal. Para poder invocar el orden público debe existir una “amenazar real, actual y suficientemente grave” que afecte a un interés fundamental de la sociedad³⁷¹.

La Comisión, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de evaluación y supervisión Schengen, tiene competencias de ejecución³⁷² para recomendarle a un Estado, en el caso de observarse graves deficiencias en los controles de las fronteras exteriores detectadas en un informe de evaluación³⁷³, el despliegue de equipos europeos de guardias de fronteras³⁷⁴ y/o la elaboración de planes estratégicos por parte de FRONTEX, según su informe sobre análisis de riesgos. Si se determina en una evaluación que un Estado está incumpliendo gravemente sus obligaciones relacionadas con los controles en las fronteras exteriores, y tras aplicar las medidas correspondientes, la Comisión considera, después de un plazo de tres meses, que la situación continúa igual, podrá iniciar la aplicación de un procedimiento específico para circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores.

¿Cuándo puede entonces un Estado miembro con carácter general restablecer los controles en sus fronteras interiores? Cuando exista una amenaza grave para el orden público o su seguridad interior. El restablecimiento de los controles podrá afectar a una parte de la frontera o a toda la frontera interior de ese Estado miembro. Esta medida se considera como último recurso, tiene carácter excepcional y una duración no superior a 30 días con carácter general o superior a ese plazo si la amenaza grave está previsto que continúe aunque con la limitación del tiempo que sea estrictamente necesario para hacerle frente sin superar los 6 meses salvo que haya circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio

³⁷¹ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de octubre de 2004, Omega, C-36/02; y de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07. de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, Rec. p. I-1097), apartado 46; Sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257), apartados 64 y 65; Sentencias de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, Rec. p. 1665), apartados 8 y 11, y de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 35; Véanse las sentencias de 26 de febrero de 1975, Bonsignore (67/74, Rec. p. 297), apartado 6, y de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219), apartado 29.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522orden%2Bp%25C3%25BAblico%2522&docid=71755&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=163793#ctx1>

³⁷² Ese acto de ejecución se adoptará de acuerdo con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 33 bis, apartado 2: “En los casos en que se haga referencia al presente apartado, será de aplicación el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 182/2011 de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Si el comité no emite un dictamen, la Comisión no adoptará el proyecto de acto de ejecución y se aplicará el artículo 5, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento (UE) n o 182/2011.”

³⁷³ Informe de evaluación elaborado de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) n° 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y supervisión para verificar la aplicación del acervo de Schengen

³⁷⁴ Según lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 2007/2004

sin controles en las fronteras interiores, en cuyo caso se podrá prolongar hasta un máximo de dos años.

¿Qué criterios se tendrán en cuenta para proceder al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores de un Estado miembro?³⁷⁵ Un Estado miembro puede decidir, como último recurso, dicho restablecimiento tras evaluar la adecuación y proporcionalidad de esta medida con las “repercusiones probables” de la amenaza a la que se enfrenta en el ámbito del orden público y la seguridad interior incluidas las amenazas terroristas y procedentes de la delincuencia organizada por un lado, y por otro, las repercusiones probables en el ámbito de la libertad de circulación de las personas.

Además, cuando todas las medidas tendentes a solucionar los problemas graves de control de las fronteras exteriores de un Estado Miembro, como el despliegue equipos europeos de guardias de fronteras y/o la elaboración de planes estratégicos por parte de FRONTEX, según su informe sobre análisis de riesgos, no hayan sido eficaces para afrontar la “amenaza grave constatada”, la Comisión puede proponer al Consejo, por iniciativa propia o de los Estados Miembros, que recomiende que uno o más Estados miembros decidan restablecer los controles en una parte o en la totalidad de sus fronteras interiores. Esta recomendación del Consejo evaluará también, con información procedente de los estados miembros y de la Comisión, si con el restablecimiento de los controles en las fronteras se responde correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior, así como si la medida resulta proporcional a dicha amenaza. Posteriormente, la Comisión antes de adoptar esta recomendación del Consejo puede solicitar información complementaria a FRONTEX, Europol y otras Agencias europeas e incluso realizar visitas a las fronteras en donde se producen los problemas de seguridad descritos.

¿Qué procedimiento ha de seguirse para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores? El texto contempla tres casos³⁷⁶. El primero de ellos se refiere a cuando uno o varios Estados miembros se proponen restablecer los controles en las fronteras interiores por existir una amenaza grave para el orden público o su seguridad interior. En este caso lo notificarán a los demás Estados miembros y a la Comisión con al menos 4 semanas de antelación así como enviarán la información justificativa de dicha medida que también se comunicará al Parlamento y al Consejo. Tras la notificación tanto la Comisión como cualquier Estado miembro pueden emitir un dictamen. Incluso, la Comisión puede emitir un dictamen si tiene dudas sobre

³⁷⁵ Arts 23 bis y 26 bis

³⁷⁶ Arts 24,25 y 26

la necesidad o proporcionalidad de la medida así como si considera necesario consultar aspectos de la información recibida. En estos casos y diez días antes de poner en marcha los controles, se iniciará un procedimiento de consulta mediante reuniones entre el Estado miembro que propone la medida, el resto de los Estados miembros, especialmente los directamente afectados y la Comisión.

El segundo de los casos se refiere a cuando la situación de orden público o de seguridad interior en un Estado miembro exige como actuación inmediata de carácter excepcional³⁷⁷ el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un periodo máximo de 10 días, prorrogables por periodos renovables de máximo 20 días si la amenaza grave persiste hasta un máximo de tiempo total de la medida de 2 meses. Se notificará la medida y la información preceptiva al mismo tiempo al resto de Estados Miembros y a la Comisión.

El tercer caso se refiere a que como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores, la amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior ponga en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores, los Estados Miembros podrán restablecer los controles interiores como último recurso por un periodo máximo de 6 meses, renovable hasta tres veces por periodos de 6 meses. También el Consejo, a propuesta de la Comisión por iniciativa propia o de los Estados miembros, puede recomendar a los Estados la adopción de estas medidas para proteger los intereses comunes ante la ineficacia de otras medidas adoptadas para hacer frente a la amenaza.

6.7.4 La respuesta política de la UE a los flujos migratorios masivos hacia Italia durante 2014: La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE como solución a la gestión de las operaciones de control en las fronteras marítimas

A lo largo de 2014 llegaron a Italia unos 170.000 inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo por mar, de los que 3.500 murieron durante la travesía, reavivando el debate de las políticas de control de la inmigración ilegal por mar, el traslado de los inmigrantes interceptados a un puerto seguro y poniendo en cuestión la solidaridad comunitaria y la eficacia de la política común de inmigración (ARTEAGA y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2015).

El 6 de octubre de 2014 la Presidencia del Consejo de la Unión Europea publicó el documento “Adopción de acciones para mejorar la gestión de los flujos migratorios”, basado en

³⁷⁷ Art 25

las 37 medidas identificadas en la Comunicación de la Comisión sobre la Task Force para el Mediterráneo y facilitar la aplicación de las medidas acordadas adaptadas al nuevo escenario migratorio (13747/14 JAI 726). De todas las iniciativas cabe destacar las propuestas para reforzar la cooperación con terceros países, reforzar las capacidades de FRONTEX y las dedicadas a las actuaciones de los Estados Miembros en materia de acogida y de uso del sistema EURODAC.

Ese mismo mes de octubre de 2014 y hasta previsiblemente el final de 2015, la Unión Europea puso en marcha una Operación Conjunta Coordinada y Financiada por la Agencia FRONTEX. La Operación TRITÓN es suma de las anteriores Operaciones HERMES y AENEAS, también de FRONTEX, y la incorporación de Malta a la zona de operaciones. El objetivo de esta Operación es implementar actividades operativas coordinadas en el Mediterráneo Central para controlar los flujos migratorios hacia Italia y luchar contra la delincuencia transfronteriza. No se trata entonces de una operación solo en el marco de la lucha contra la inmigración ilegal por mar sino una de las denominadas operación “multipropósito”. Esto significa que la inmigración ilegal por mar es el principal objetivo de la operación pero entre los objetivos operacionales hay que añadir la lucha contra el contrabando, el tráfico de drogas, la pesca ilegal, o la contaminación marina.

Por lo que respecta a la estructura de mando y control, se trata de una operación que FRONTEX coordina y financia de manera análoga a otras operaciones puestas en marcha en el Mediterráneo o el Atlántico. Esto supone el empleo de medios navales, aéreos y equipos de debriefers y screeners desplegados en los puntos de llegada. El Centro de Coordinación Internacional de la operación se sitúa en Roma y es dirigido por la Guardia de Finanzas italiana contando con subcentros de coordinación en las localidades de Lampedusa, Messina y Taranto.

El sistema de coordinación con otras operaciones puestas en marcha en el Mediterráneo y con la propia Agencia FRONTEX se hace acogiendo en el Centro de Coordinación de Roma oficiales de enlace de las mismas que trabajan junto con oficiales de enlace de los medios aeromarítimos participantes de Malta, Noruega, Italia, España, Croacia, Holanda y Portugal.

Por otro lado, la Alta Representante de la UE para Asuntos de Exteriores y Política de Seguridad presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una Comunicación conjunta en marzo de 2014 (Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo JOIN(2014) 9 final 2014) en la que se proponían los elementos fundamentales que debía contener la estrategia de

seguridad marítima de la Unión para hacer frente a las amenazas y desafíos en los escenarios marítimos de la UE, como representa el caso de los tráfico ilícitos de seres humanos en el mar, de una manera integrada, y desde un enfoque estratégico intersectorial de la seguridad marítima, lo que significa una obligada cooperación de las instituciones con competencias en las distintas funciones marítimas.

Los objetivos de esta estrategia sería la racionalización del empleo de capacidades en materia de seguridad marítima existentes a nivel de la UE y de cada uno de los Estados Miembros y por lo tanto del gasto público, además de reforzar la capacidad de cooperación de la UE con organizaciones internacionales y la propia solidaridad entre los Estados Miembros mediante la articulación de una respuesta organizada a las emergencias, conflictos y crisis.

Para ello, esta Comunicación propone mejorar la cooperación de la UE en ámbitos como el de la acción exterior mediante, entre otros aspectos, la planificación de operaciones en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); la integración de los sistemas de vigilancia e intercambio de información; el refuerzo de las capacidades tecnológicas; un enfoque compartido en el análisis y gestión de riesgos, y el desarrollo de programas conjuntos cívico militares sobre seguridad marítima. Con ello se pretendía integrar el ámbito de la seguridad marítima en las políticas comunes de la UE.

El 24 de junio de 2014 el Consejo de la Unión Europea adoptó la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE) (Consejo de la Unión Europea 11205/14 2014).

Cabe destacar un aspecto de este documento que marca un antes y un después en la Política Común de Seguridad de la UE; la pretensión de las instituciones comunitarias de que la hasta ahora distinción entre seguridad interior y exterior de la UE quede difuminada, enmarcando la EUSM en un enfoque conceptual integrador de la política de seguridad marítima y de acuerdo con lo dispuesto en el resto de estrategias y políticas como la de seguridad europea, de política marítima integrada y de seguridad interna de la UE (2010)³⁷⁸.

En dicha estrategia se recogen los elementos fundamentales marcados por la Comunicación conjunta a que hemos hecho referencia antes en relación a los principios, objetivos y riesgos y amenazas a los que hace frente en el escenario marítimo, definiéndose este nuevo enfoque de la política de seguridad marítima desde una perspectiva integradora de medios

³⁷⁸ Entre las Conclusiones del Consejo Europeo del 26/27 de junio de 2014 (EUCO 79/14) se encuentra la revisión y actualización en 2015 de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE.

y esfuerzos, intersectorial, interfronteriza, coherente y eficiente. Esta Estrategia dio paso a la elaboración de un Plan de Acción adoptado por el Consejo el 16 de diciembre de 2014 para materializar la cooperación transversal de todos los actores participantes en las diferentes funciones desarrolladas en el ámbito marítimo.

Sin embargo, este avance conceptual de la UE en materia de seguridad marítima de la mano principalmente de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad e impulsado por el SEAE debe ser objeto de varios comentarios.

En primer lugar, la aprobación de esta Estrategia, como así se afirma por otra parte en el mismo documento que la recoge, no supone crear estructuras, programas o legislación, lo que unido a la carencia de órganos operacionales y unidades tácticas propias de la UE con potestad y capacidad de intervención deja dicha estrategia en una mera declaración de intenciones. Estos deseos de transversalidad e intersectorialidad a la hora de afrontar los retos y amenazas en el mar no dejan de ser recomendaciones para unos Estados Miembros soberanos en la protección de sus fronteras marítimas que cuentan con diferentes enfoques a la hora de afrontar las crisis en el ámbito marítimo y cuentan con estructuras de gestión y coordinación de operaciones propias.

En segundo lugar, la actual crisis migratoria en el Mediterráneo ha situado a la UE en la necesidad de desempeñar un papel de liderazgo en la gestión de los flujos migratorios irregulares que llegan a sus fronteras marítimas y terrestres exteriores y por lo tanto tratar de hacer uso de todas las herramientas a su alcance, lo que ha supuesto para la Política Exterior Común y más concretamente la de Seguridad y Defensa una oportunidad de incorporar en los niveles operacionales y tácticos de gestión de estas crisis a fuerzas militares, concretamente a las Armadas de los Estados Miembros por analogía a lo que fueron las experiencias de la UE con la operación Atalanta dedicada a la lucha contra la piratería en el Índico (ARTEAGA y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2015).

Con esta vocación, el 23 de abril de 2015, en una reunión del Consejo Europeo se subrayó que la Unión Europea movilizaría todos los esfuerzos para evitar más pérdidas de vidas en el mar, afrontar las causas de la emergencia humanitaria en el Mediterráneo, en cooperación con los países de origen y de tránsito, y luchar contra los traficantes de seres humanos.

El 18 de mayo de 2015, el Consejo aprobó el Concepto de Dirección de Crisis para una operación militar dentro de la Política de Seguridad y Defensa Común (CSDP) para acabar con el modelo de negocio de los traficantes de seres humanos y redes de inmigración ilegal en el Sur

del Mediterráneo Central (Decisión del Consejo 2015/778 2015). El 22 de junio de 2015 se aprobó la operación EUNAVFOR con el objetivo de luchar contra las redes dedicadas al tráfico ilícito de personas en el Mediterráneo Central en las rutas entre Libia e Italia, y que en su primera fase se dedicará a la detección, captura y eliminación de embarcaciones dedicadas a este tráfico, y contribuir a la reducción de pérdida de vidas en el mar. Siguiendo las directrices políticas adoptadas en la reunión informal de ministros de defensa y exterior de la UE celebrada entre los días 3 y 5 de septiembre, los Embajadores en la UE en el marco del Comité de Política y Seguridad, acordaron iniciar el primer paso para el inicio de la 2ª FASE de la Operación el 07 de octubre, para permitir abordar, buscar, incautar y desviar barcos sospechosos de ser usados por los traficantes en alta mar, con respeto a la legislación internacional. Esta operación ha sido renombrada por el Comité de Política y Seguridad como Sophia.

Esta operación, en la que participa la Armada española, tiene su Cuartel General en Roma, se extiende por el Mediterráneo Central, superponiéndose al Área de Operaciones de TRITÓN, y llega hasta las aguas territoriales de Libia. En ella participan siete buques de guerra, dos aviones y cinco helicópteros.

Este nuevo enfoque de la UE al problema de la lucha contra la inmigración irregular en el marco de la PCSD sitúa el debate en la idoneidad o no de empleo de medios militares en la lucha contra el crimen organizado, cuando claramente se trata de misiones de carácter policial y judicial así como que de nuevo las operaciones en el mar se han convertido en operaciones de rescate en la mar con el consiguiente efecto llamada que generan.

En relación con los elementos descritos, en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 4 de diciembre de 2014 sobre la futura de revisión de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE para 2015, se abordó la necesidad de afrontar un nuevo concepto de gestión integrada de fronteras introduciendo un enfoque integral y coherente de la seguridad de manera transversal (fuerzas de policía, aduanas, autoridades judiciales, protección civil, ONG, sector privado) y vertical (al nivel de la UE, Estados Miembros, nivel regional y local) buscando además la interconexión entre la seguridad interior y la exterior. La seguridad interior depende en gran medida de la acción exterior de la UE en ámbitos en donde ésta debe reforzarse como las cuestiones migratorias y de asilo y la cooperación con terceros países en la lucha contra la inmigración ilegal.

Sin embargo, en este documento se mantiene claramente la división entre los conceptos de seguridad interna y externa de la UE aunque reconoce la cada vez mayor interdependencia entre ambos. Asimismo reconoce la necesidad de reforzar los vínculos que deben existir entre la PCSD y el espacio de Libertad Justicia y Seguridad.

Por último cabe señalar que el Programa de la Comisión Europea para 2015 adoptado en 2014 incluyó, para afrontar el incremento de la presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE, el desarrollo de la Agenda Europea sobre Inmigración con la que fundamentalmente se pretende dar un nuevo enfoque a la inmigración legal desde el punto de vista de favorecer la de los inmigrantes con talento y formación, el refuerzo de la cooperación con terceros países, la lucha contra la inmigración ilegal y asumiendo la protección de personas en estado de necesidad desde el principio de solidaridad y configurando nuevas políticas de asilo.

Los nuevos movimientos migratorios masivo en 2015 de nacionales sirios también han abierto el debate de la seguridad por cuanto ha elevado el riesgo de que personas próximas a entornos terroristas e incluso los denominados *foreign fighters* podrían utilizar estos movimientos masivos no controlados para entrar en la UE y participar en acciones armadas o en acciones de radicalización.

No cabe duda de que esta nueva crisis migratoria ha vuelto a poner de manifiesto la incapacidad de la UE para afrontarla por ser la gestión de las fronteras una prerrogativa de los Estados Miembros y mantener éstos posturas muy diferentes respecto al tema del asilo. De hecho Italia advirtió que el espacio Schengen y la libertad de circulación en la UE estaban de nuevo en peligro si no se arbitaban políticas comunes en la UE (Agencia Afp 2015). De igual manera Alemania manifestó la necesidad de articular una política de asilo común que defina entre otras cosas el reparto equitativo de los solicitantes de asilo ya que en caso contrario se verían obligados a revisar el espacio Schengen (SÁNCHEZ 2015a). Aun así la Canciller Merkel, por razones políticas en clave nacional y sin medir las consecuencias futuras ofreció ser un país abierto a la acogida de refugiados (NELLES 2015)³⁷⁹. La Comisión Europea por su parte propuso ofrecer más dinero para un fondo fiduciario Europeo-Africano que sirva para gestionar

³⁷⁹ „Es gibt in der Politik echte Empörung über die Schicksale der Flüchtlinge, über den dumpfen Hass der Rechten. Aber selbstverständlich hat die Flüchtlingskrise für Politiker eine taktische Dimension. Es wäre naiv, anzunehmen, dass diese von den Parteistrategen derzeit nicht mitgedacht wird. Von der Positionierung von Personen und Parteien zu dem neuen Großthema hängt ab, in welche Richtung sich die Erfolgchancen der jeweiligen Konstellationen in den kommenden Monaten entwickeln. So gesehen lässt sich schon jetzt sagen: Angela Merkel ist wieder einmal dabei, einen politischen Erfolg zu erzielen. Und die SPD schaut in die Röhre. Zuerst hatte Merkel Fehler gemacht. Beim [Thema Flüchtlinge](#) hat Merkel nach langem Zaudern ihren Ton gefunden: Jetzt ist sie die Flüchtlingskanzlerin“.

la crisis de los refugiados incentivando a los terceros países. Sin embargo, está previsto que esta cooperación tenga condiciones y se exija el rápido retorno a sus países de origen de todos los refugiados a los que finalmente no se les conceda asilo (SÁNCHEZ 2015b). Esta estrategia sin embargo adolece en principio del defecto de centrarse en África y no en la región mediterránea ni contar con los países receptores de inmigrantes.

Por su parte, Jean Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, presentó en mayo de 2015 propuestas concretas para una nueva política de asilo instando a los Estados Miembros a aplicarlas sobre el terreno sin necesidad de convocar más reuniones estériles, y a quienes recordó también que ya en 2006 los Estados miembros rechazaron establecer una lista de países de origen seguros para acelerar los procedimientos de asilo por considerar que esas políticas eran competencia nacional. Se da la paradoja de que por un lado los Estados miembros han decidido otorgar a los países de los Balcanes Occidentales la condición de países candidatos a la adhesión a la UE y, por otra, los nacionales de esos países estén solicitando asilo en la UE (JUNCKER 2015).

CAPITULO 7

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA E ITALIA EN EL CONTEXTO DEL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES VÍA MARÍTIMA

En este Capítulo se abordan los aspectos generales más importantes de la política migratoria y de manera más específica las políticas de control de los flujos migratorios irregulares que han tenido más impacto en la gestión de las fronteras marítimas de España e Italia a través de un repaso de las diferentes legislaturas que se han sucedido en el periodo 2000-2014 en el caso de España y para el caso de Italia, tras un breve recorrido por los años 90', desde el Gobierno de Romano Prodi (2006-2008) hasta 2014. Especialmente interesante nos ha resultado el análisis de las posiciones española e italiana, y las principales medidas adoptadas por sus gobiernos en las crisis migratorias de los años 2006, 2011, 2013 y 2014 en los escenarios del Atlántico Sur y el Mediterráneo Central en el ámbito organizativo, de la gestión operativa y la producción normativa a la hora de articular los sistemas de gestión de crisis y la redacción de Estrategias con el objetivo de analizar las similitudes y diferencias de las respuestas proporcionadas por dos Estados Miembros de la UE.

7.1. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA Y EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES

7.1.1. Aspectos generales de la política de control de los flujos migratorios en España

El análisis comparado de políticas migratorias para llegar a una tipología reviste gran dificultad si tenemos en cuenta su complejidad estructural por un lado, las esferas de intervención y la geografía de esta política en los diversos sistemas migratorios, así como por otro la diversidad de formas que adopta en los países receptores (LÓPEZ SALA 2007, 28). En opinión de López Sala, por política migratoria puede entenderse, *grosso modo*, “el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados por lo general desde el Estado, pero también desde otras instituciones supranacionales, que regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política”. Parte importante de estas esferas específicas son el control de los flujos y el control interno que han servido para la construcción de modelos, aun sabiendo que el peso de cada una de ellas ha sido muy diferente en

la implementación de las diferentes políticas. Dentro de las acciones de regulación, las medidas de control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular son las que actualmente tienen más protagonismo.

Aunque los flujos de inmigrantes hacia un Estado aumentan, disminuyen y se desplazan en función de procesos complejos multifactoriales entre los que se encuentran las medidas más o menos estrictas de control fronterizo, y que incluyen aspectos como la política de visados, repatriaciones, regularizaciones, legislación penal y administrativa, vigilancia y control en puestos habilitados y no habilitados, en este capítulo, por razones de extensión y oportunidad, al objeto de centrar el fenómeno de la inmigración irregular vía marítima, han sido objeto de análisis únicamente aquellas políticas migratorias de control externo que tienen relación directa con el ámbito de la seguridad y defensa, y que afectan al control de la inmigración irregular en el escenario atlántico y mediterráneo con origen en África.

No cabe duda de que la cuestión del control migratorio internacional, en particular el control de la inmigración irregular se ha convertido en términos generales en un elemento de confrontación política entre partidos, presente en todas las batallas electorales. A esta circunstancia hay que añadir el creciente interés mediático que ha suscitado la existencia de las migraciones clandestinas vía marítima en embarcaciones artesanales por su componente trágico que las convierte en hazañas y muestra una de las caras más amargas del continente africano. En opinión de Sánchez Alonso, “la inmigración masiva en España es un fenómeno absolutamente nuevo y sin precedentes en nuestra historia contemporánea” (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 249).

La proximidad geográfica es un factor de vital importancia a la hora de explicar que la inmigración procedente de África, representaba en 2011 el 24,9 % de la inmigración total que recibe la Unión Europea³⁸⁰. El hecho de la proximidad geográfica también favorece de alguna manera la proliferación de las rutas marítimas irregulares (SANDELL 2007, 6), por lo que obliga a prestar especial atención a las relaciones exteriores y a las políticas específicas de control con los países africanos origen y tránsito de estos flujos migratorios.

En este sentido, la creciente inmigración irregular de origen africano se plantea como un problema estratégico desde el punto de vista tanto del control migratorio en las fronteras, contemplándose incluso la amenaza de que las migraciones sean masivas, como de la posterior

³⁸⁰Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Citizens_of_non-member_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin_2011_\(1\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Citizens_of_non-member_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin_2011_(1).png)

integración en nuestra sociedad, teniendo en cuenta además que ya en 2007 la Unión Europea tenía “aproximadamente el 80% de la inmigración árabe/musulmana que llega a las sociedades occidentales”, lo que la convierte junto con la inmigración recibida en Canadá en la más heterogénea en términos de procedencia.

La principal vía de entrada de inmigrantes ilegales a España desde 1991 ha sido por avión o por fronteras terrestres y no a través de las fronteras marítimas (SÁNCHEZ-ALONSO 2011 260). El fenómeno de la inmigración ilegal vía marítima comenzó en España con la primera llegada de pateras a la zona de Cádiz en 1988 aunque los primeros datos estadísticos existentes reflejan la llegada a las Islas Canarias en 1994 de la primera embarcación artesanal de pesca a la Isla de Fuerteventura desde las costas de Marruecos (Actas – II Congreso Internacional Latina de Comunicación Social 2010), y perdura en la actualidad tras sucesivas modificaciones estructurales, teniendo su punto de inflexión en 2006, año en el que se registró la llegada de más de 31.000 inmigrantes irregulares a las costas canarias. Este fenómeno representa menos del 15% de la inmigración irregular que ha llegado a España en la última década (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009a, 31), pero ha acaparado la atención de la política migratoria de control de los diferentes Gobiernos de la Nación debido a las particulares características que lo definen.

Las políticas de control de los flujos migratorios se han basado en España en general en la combinación de dos herramientas fundamentales. La primera, con poco éxito en sus resultados, ha consistido en la organización de la entrada legal de inmigrantes mediante el desarrollo legislativo de las condiciones de admisión y la obtención de los permisos de trabajo y de residencia, buscando mejorar la integración social de los inmigrantes y dar respuesta a la demanda del mercado de trabajo. La segunda, la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos que desde la perspectiva policial ha buscado, con los controles externos, la implantación de nuevos sistemas de intervención sobre la inmigración irregular y se han puesto en marcha operaciones internacionales de vigilancia y control de las fronteras exteriores pioneras en Europa, y desde la perspectiva legal se han introducido modificaciones del código penal y la incorporación de nuevos delitos.

Las políticas de control externo desarrolladas en el primer periodo del fenómeno migratorio por mar (1994-2006) se han caracterizado fundamentalmente por la adopción de posturas defensivas basadas en el control de la llegada de los inmigrantes mediante el aumento

de la vigilancia en las fronteras, la puesta en marcha de reformas legislativas y administrativas y la ejecución de medidas diplomáticas para facilitar el regreso de los inmigrantes en situación irregular mediante el sistema de repatriaciones. En lo que podría definirse como un segundo periodo (2006-2013), que tuvo como inicio y punto de inflexión precisamente el año 2006, con la llegada masiva por mar de ciudadanos senegaleses a las Islas Canarias, las políticas de control bascularon hacia acciones proactivas de cooperación policial internacional basadas en el control interno y de las fronteras marítimas de los terceros países origen y tránsito de la inmigración irregular dando lugar a lo que en este trabajo denominamos el “modelo español de control de la inmigración irregular por mar”.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en 2005 con los saltos masivos de las vallas de Ceuta y Melilla y la llegada en avalancha de cayucos en 2006 a las Islas Canarias, han supuesto la implementación de una política de control cuyo esfuerzo principal sin precedentes en Europa es el control de fronteras mediante la puesta en marcha de operaciones nacionales e internacionales de vigilancia y control de las fronteras marítimas en aguas nacionales y de terceros países, la intensificación de la cooperación policial y judicial internacional, la potenciación de la acción exterior de los mecanismos diplomáticos españoles en África y la articulación de mecanismos de repatriación y readmisión de inmigrantes en virtud de acuerdos con terceros países.

A partir de 2005-2006, el Gobierno español optó por buscar la solidaridad europea impulsando la necesidad de una estrategia común que tuvo su primer hito en la cumbre informal de jefes de Estado y Gobierno de Hampton Court convocada por el entonces Primer Ministro británico. Como resultado, se consiguió el acuerdo de poner en marcha medidas de coordinación en el ámbito europeo y con los países del África septentrional y subsahariana, buscando avances en el diseño de una solución del problema desde una perspectiva global e integral (COLINA 2006, 279).

Las medidas a corto plazo acordadas consistieron en reforzar la vigilancia marítima, aumentar la participación de FRONTEX, aumentar la representación diplomática española en los países de origen y reforzar las capacidades de las fuerzas de seguridad de los países africanos (COM (2005) 621 final). En opinión de López Sala, a partir de 2005 se generó una nueva arquitectura política del control migratorio en donde a las tesis del desajuste y de la convergencia formuladas por Cornelius, Martin y Hollifield hay que añadir nuevos aspectos

como la “securitización” de estas políticas de control y su vinculación a la aplicación de tecnología en la vigilancia y control, los diferentes niveles políticos implicados en la toma de decisiones, la variedad de actores públicos y privados que intervienen, y la progresiva desterritorialización del control, produciendo un desajuste entre el concepto de territorio y el de soberanía (LÓPEZ SALA 2010, 75-76). En opinión de López Sala, que recoge la teoría de Godenau, las fronteras han mostrado su eficacia en la permeabilidad y selección de los inmigrantes, distinguiendo algunos autores entre fronteras “duras”, como las marítimas en la última década, y “blandas”, como las terrestres y aéreas, a la hora de establecer prioridades de las políticas de control.

En opinión de numerosos autores como Naranjo, este proceso de “externalización” del control migratorio ha llevado a la “desterritorialización” de la gestión de las fronteras exteriores de la UE (NARANJO 2011, 19). El control migratorio irregular en la frontera marítima suroeste de la Unión Europea se ha caracterizado desde 2005 por la “externalización”, la “desterritorialización”, y la “cooperación” (LÓPEZ SALA 2010, 77). Las herramientas utilizadas en el control han consistido en la adopción de medidas de disuasión tanto informativa como mediante el aumento de los controles en origen y tránsito, así como el incremento de la adopción de medidas de control interno y en el que territorios como las Islas Canarias, Ceuta y Melilla al igual que las Islas Pelágicas, Malta y Sicilia en el escenario Mediterráneo, se han convertido en “islas tapón” o “islas red” (LÓPEZ SALA 2010, 85). En opinión de López Sala, la “disuasión coercitiva” mediante medidas de control externo ha sido la principal herramienta utilizada en España, mientras que en Malta ha predominado la aplicación de medidas de “represión disuasoria” o control interno.

Los Gobiernos de España se han encontrado por lo tanto respecto a las políticas de control frente a dos posturas contradictorias: la permisiva, propiciada por los muchos sectores sociales que se benefician de la mano de obra inmigrante frente a la inflexible de los sectores preocupados por el crecimiento del aumento migratorio y el posible deterioro del estado del bienestar. Esta situación ha llevado a centrar la política migratoria fundamentalmente en el control externo y la lucha contra los grupos dedicados a favorecer la inmigración irregular, echándose de menos una acción decidida en materia de control interno. Por lo tanto, se puede afirmar que la política migratoria en España se ha caracterizado por la falta de planificación que conlleva pasar de ser un país de emigración a uno de inmigración en un corto espacio de tiempo y por su armonía con la política migratoria europea (ORTEGA 2005?, 83).

En el ámbito político general, se ha seguido una línea centrada en la aceptación de la inmigración como un hecho, con escasos canales legales para absorberla y la puesta en marcha de continuos procesos extraordinarios de regularización en 1985-86, 1991, 1996, 2000 (dos procesos), 2001 (dos procesos) y 2005 que han funcionado como sustitutos de una política real de gestión de los flujos migratorios (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 30).

En general, se han vinculado las políticas de empleo y la situación del mercado laboral con las decisiones sobre gestión de flujos migratorios mediante la política de permisos de trabajo en relación a los contingentes laborales anuales y el catálogo de profesiones de difícil cobertura. En opinión de Naranjo, las leyes españolas en materia migratoria ponen de manifiesto la progresiva concienciación de las autoridades y la opinión pública sobre el concepto de frontera (NARANJO 2014, 25). Se ha actuado principalmente mediante el diseño de una nueva política de visados. Desde los años noventa se comenzó a exigir visado a nacionales de los países origen de la inmigración irregular como Marruecos, Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, convirtiéndose por su eficacia en la principal medida de carácter preventivo de la entrada de falsos turistas (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009a, 55). Simultáneamente se ha emprendido una política de procesos extraordinarios de regularización para resolver el problema de la economía sumergida y la falta de integración social de los inmigrantes.

En este sentido, existe cierto consenso de la literatura existente en que ningún Gobierno en España ha emprendido una lucha sistemática contra la economía sumergida que este fenómeno irregular favorece por miedo a perder parte del apoyo social, especialmente en zonas costeras, y por miedo a ocasionar una depresión económica. En opinión de Sánchez Alonso, siguiendo las tesis de Cornelius y Tsuda, persiste en la política migratoria española desde 1900 una brecha insalvable entre los objetivos oficiales de la política migratoria de control de flujos migratorios, y de la política migratoria “relacionados con el mercado de trabajo” con “la política migratoria real y sus resultados reales” (SÁNCHEZ ALONSO, 2011, 244). Concretamente, este autor afirma que la brecha en España se ha producido fundamentalmente porque los instrumentos de política migratoria utilizados han resultado inadecuados y los objetivos oficiales propuestos han resultado ser irrealizables (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 250).

Uno de los mayores fracasos de la política migratoria española ha sido por lo tanto su incapacidad para evitar las altas cotas de inmigración irregular y/o clandestina³⁸¹. En opinión de González Enríquez, la importante presencia de inmigrantes irregulares en España es el resultado de controles internos escasos e ineficaces y de una ordenación inadecuada de los canales migratorios legales en donde por ejemplo la figura del asilo es, desde el punto de vista estadístico, casi inapreciable en España en comparación con otros países europeos en donde representa la principal vía de entrada de inmigrantes (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009a, 32-33).

En opinión de Sánchez Alonso, hay muchos inmigrantes ilegales en España porque han fallado las políticas migratorias, o expresado con otras palabras, porque se han utilizado mecanismos inadecuados como la prevalencia del control fronterizo respecto a otras herramientas más eficientes de lucha contra la irregularidad, se han practicado políticas no restrictivas de los derechos de los inmigrantes ilegales, y por último, debido a la existencia del actual modelo económico que demanda mano de obra inmigrante de baja cualificación, lo que produce dificultades en el control de la irregularidad (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 259).

En concreto esta autora se refiere a tres causas concretas generadoras de inmigrantes ilegales en España: la vinculación de los permisos de residencia a los de trabajo; los retrasos en la gestión administrativa de los expedientes debido a la compleja distribución de competencias en la administración pública en materia migratoria y pocos medios para hacerlo, y el recurso de la administración a las regularizaciones extraordinarias como “seña de identidad de la política de inmigración en España”, compartida con países como Italia en donde desde los años ochenta se han realizado cinco procesos de regularización de inmigrantes. Asimismo, las políticas aplicadas de reunificación familiar y de refugio y asilo en el marco de la aplicación de derechos humanos y civiles constituyen dos de las herramientas que han generado limitación de la capacidad de control migratorio de los Estados.

En opinión de González-Enríquez, las entradas irregulares han disminuido sin embargo en la última década tras la adopción de diferentes medidas como la exigencia de visados a algunos países latinoamericanos, el despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior

³⁸¹ Existe cierta confusión terminológica a la hora de definir el fenómeno. Se tiene cierta tendencia a tomar por equivalentes los términos ilegal, irregular y clandestino aunque existen sutiles diferencias al respecto. Debe entenderse por inmigración irregular e ilegal aquella que no cumple los requisitos que marca la Ley para entrar o salir de un país o en los que se utiliza documentación falsa o falsificada respectivamente mientras que ilegal o clandestina se refiere a aquella inmigración que pretende realizar la entrada o salida de un país sin someterse a los controles preceptivos o por punto no habilitado para hacerlo.

(SIVE) en la costa sur de España y las Islas Canarias, el aumento de la ejecución de las órdenes de expulsión, la colaboración policial con Marruecos, el refuerzo de las medidas de control en la frontera de Ceuta y Melilla, las medidas de control interno de la inmigración irregular y los acuerdos de repatriación con terceros países origen de la inmigración (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009a, 30-31). En opinión de Sánchez-Alonso, la contradicción entre la potenciación de las políticas de control fronterizo y los ineficientes resultados obtenidos se debe al escaso control interno de la inmigración ilegal. Esta autora afirma que la herramienta de control más eficaz son las inspecciones de trabajo y la aplicación de sanciones a quien emplea inmigrantes ilegales, algo que en España ha aumentado progresiva aunque lentamente. En opinión de López Sala, la tesis del desajuste indica que la distancia entre los objetivos de las políticas de control y los resultados es amplia y creciente (LÓPEZ SALA 2007, 30).

Con respecto a la legislación en materia de extranjería, la Ley Orgánica 7/1985 contemplaba simplemente la extranjería, y en opinión de Sánchez Alonso fue impuesta por la UE antes de que España entrara en la Unión; era muy restrictiva para los extranjeros, y se daba prioridad a los aspectos policiales (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 249). Como consecuencia de su aplicación, y debido a los deficientes controles de fronteras y dificultades administrativas para activar los canales legales de empleo, sigue afirmando esta autora, se incrementó el número de inmigrantes ilegales (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 249). Por el contrario, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyas modificaciones más importantes se realizaron en 2000, 2003, 2009 y 2011³⁸², puede decirse que supuso un paso hacia una política aperturista intentando compatibilizar el régimen de extranjería con el marco legal a favor de la integración social de los inmigrantes.

Tras delimitar el ámbito personal de aplicación de la Ley, considerando extranjeros a los que carezcan de nacionalidad española, aunque para los comunitarios se le aplica sólo en lo que les pueda ser más favorable, el primer artículo del Capítulo I enuncia el principio general de equiparación en el trato jurídico entre españoles y extranjeros sin distinguir si su situación administrativa es regular o irregular (CHARRO Y RUIZ DE HUIDOBRO 2000, 8). En este sentido, la Ley Orgánica regulaba, de los artículos 4 al 15, la titularidad y ejercicio por parte de los extranjeros los derechos a la documentación, la libertad de circulación, la participación pública, las libertades de reunión y manifestación, la libertad de asociación, el derecho a la

³⁸² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por la Ley Orgánica 8/2000, por la 11/2003, por la 14/2003, la 2/2009 y la 10/2011. Publicado en BOE núm. 10 de 12 de Enero de 2000.

educación, el derecho a la Seguridad Social, la libertad de sindicación y huelga, el derecho a la asistencia sanitaria y el derecho a las ayudas en materia de vivienda.

Destaca la introducción, respecto a la LO 7/1985, el derecho a la reagrupación familiar. El Capítulo I “De la entrada y salida del territorio español” del Título II “Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros”, regula el control de las fronteras. Este control conlleva la ejecución concreta y práctica de la regulación de los flujos migratorios. El elemento decisivo es el visado como instrumento de la política migratoria activa, que sitúa el control en origen en lugar de en la frontera misma y su denegación debe ser expresa y motivada (CHARRO Y RUIZ DE HUIDOBRO, 2000, 9). Sin embargo, el artículo 29.3, que regulaba la situación de permanencia temporal del extranjero mediante estancia de facto de dos años ininterrumpidos, entre otros requisitos, suponía ir de alguna manera contra el régimen de control de fronteras.

La Ley 8/2000, reforma de la anterior, reforzó la idea de los controles en las fronteras exteriores estableciendo en el Título II causas de prohibición para la entrada en territorio español y limitando las causas en las que se debía motivar la denegación de la concesión del visado. El 20 de julio de 2001, el Gobierno aprobó por Real Decreto 864 el Reglamento de aplicación de la LO 8/2000. Año y medio más tarde, el 20 de marzo de 2003, el Tribunal Supremo confirmó la ilegalidad de trece apartados corrigiendo aspectos como las limitaciones establecidas en el ámbito de la reagrupación familiar, el derecho a la libre circulación y la regulación de las relaciones entre la Administración y los extranjeros.

La Ley Orgánica 14/2003 no cambió la línea política básica sobre el control migratorio apoyada por la Unión Europea sino que fue a partir de 2004, cuando la política migratoria volvió a un modelo más aperturista con la convocatoria de un nuevo proceso extraordinario de regularización extraordinaria denominado “de normalización”. La Ley Orgánica 2/2009 modificó la Ley Orgánica 4/2000 como consecuencia de la voluntad de integrar en el marco jurídico español la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Directivas europeas sobre inmigración no transpuestas hasta el momento y adaptarse a la realidad migratoria de ese momento, lo que en opinión de Sánchez Alonso introdujo restricciones a la inmigración principalmente dificultando la reunificación familiar (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 249).

Por el contrario, la Ley Orgánica 10/2011 de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, amplió las medidas de protección que dicha Ley reconoce a las mujeres inmigrantes en situación irregular víctimas de violencia de género o de trata de seres

humanos que decidan denunciar al maltratador o explotador primando su derecho a la tutela judicial efectiva, frente a una sanción por estar en situación de irregularidad.

Sin embargo, en opinión de Sánchez Alonso, la política de inmigración en España, de la misma manera que la de la mayoría de los países de la UE, ha seguido una tendencia claramente restrictiva que no está especialmente ligada a la crisis económica, y que desde el año 2000 ha introducido muchos derechos sociales para los inmigrantes (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 249)

7.1.2. La política migratoria en España en el periodo 2000-2004

En opinión de Naranjo, desde principios de 1990 se incrementó considerablemente la puesta en marcha de medidas y acciones de control migratorio ilegal (NARANJO 2014, 25). En este periodo, la política migratoria española fue diseñada y coordinada fundamentalmente en el contexto de los compromisos europeos contraídos por España en los Consejos Europeos de Sevilla en 2002 y de Salónica en 2003. La política de inmigración tuvo como principales pilares la legalidad, los contratos de trabajo y la integración. En este contexto el empeño político se dirigió hacia la consolidación de medidas que permitieran diferenciar el estatus del inmigrante regular del irregular para favorecer la tarea de integración del inmigrante en sociedad y de acomodación de los flujos migratorios a la capacidad real de acogida, mientras se potenció la lucha contra la irregularidad, las mafias y el tráfico de seres humanos³⁸³.

Teniendo como Plan director al conjunto de objetivos y medidas para el tratamiento integral del fenómeno migratorio contenido en el Programa GRECO, los objetivos de la política de inmigración a partir de Salónica, y que motivaron la reforma de la Ley de Extranjería en 2003, se orientaron más hacia la vertiente securitaria del control de los flujos migratorios teniendo como objetivo facilitar la inmigración legal en función del mercado de trabajo y de las propias capacidades del estado del bienestar.

Este discurso más acentuado a favor del control se avivó durante el año 2003, momento en el que el debate en torno a la posible relación causa-efecto del aumento de la inmigración con el de las tasas de delincuencia, vinculando la marginalidad en la que quedan los inmigrantes

³⁸³ Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación. Año 2001 VII Legislatura Núm. 95. Sesión plenaria núm. 91 celebrada el martes, 26 de junio de 2001. Discurso del Presidente del Gobierno: “Todos hemos de ser conscientes de que fuera de la legalidad sólo hay marginación. Es nuestra obligación combatir la inmigración ilegal, la acción de las mafias y la explotación de las personas. Ese es el propósito tanto de la Ley vigente como del reglamento que estamos elaborando”.P-4624

irregulares a cuestiones de seguridad³⁸⁴. Una de las herramientas básicas puestas en marcha para conseguir este objetivo fueron los Convenios firmados con los países de origen tratando de impedir la inmigración ilegal y combatir las redes de tráfico de seres humanos que la promueven.

Ya durante la precampaña a las elecciones presidenciales de marzo de 2000, el Partido Popular presentó en el Capítulo III de su programa³⁸⁵ las grandes líneas de acción de lo que sería su política de inmigración en la siguiente legislatura, en caso de ganar dichas elecciones como así fue.

Con el título “Trabajar por un país abierto”, se presentó como idea fundamental de su política en esta materia: “lograr una política común de asilo y migración de la Unión Europea”. Se reconocía la importancia de los flujos migratorios en ese momento y en el futuro de España por razones demográficas y económicas manifestándose la voluntad de que los inmigrantes se integraran plenamente en nuestra sociedad, respetando sus tradiciones y su cultura.

Para potenciar el camino hacia una política común el programa presentado adelantaba los dos motores de la futura acción política en materia de inmigración: desarrollar la política de inmigración como una política de Estado que obliga al consenso de todas las fuerzas políticas y además que esta política fuera el reflejo de los acuerdos adoptados en el Consejo de Tampere. Esta última declaración de intenciones suponía la voluntad de instar a una adaptación normativa de la llamada Ley de Extranjería, y que había sido recientemente aprobada, a dichos acuerdos europeos.

Los criterios para desarrollar esa política europeísta fueron proyectados, más en la primera mitad de la legislatura que en la segunda, marcada por el 11-S y los acuerdos de Salónica, como un equilibrio entre la gestión de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes.

³⁸⁴ Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación. Año 2003 VII Legislatura Núm. 265. Sesión plenaria núm. 256 celebrada el lunes, 30 de junio de 2003. Discurso del Presidente del Gobierno: “Quiero decirle que el 26 por ciento de la población reclusa de España es extranjera; y quiero decirle, señoría, que 33 de cada 100 delitos que se cometen en España los cometen extranjeros delincuentes, 33 de cada 100”; P-13776. “(...) la inmigración ilegal y los fenómenos vinculados a la misma, y en los fenómenos vinculados a la inmigración ilegal, señoría, hay al menos tres factores a considerar: uno, las redes que trafican; otro, la marginalidad que producen, y, otro, que una parte de esa marginalidad tiene que ver con las cuestiones de seguridad”; P-13798.

³⁸⁵ Programa de Gobierno del Partido Popular año 2000. Disponible en <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf>

Estos criterios fueron la colaboración con los países de origen para luchar contra la pobreza y contribuir a su desarrollo político y social; la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea, proporcionándoles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión y luchando contra el racismo y la xenofobia; la gestión de los flujos migratorios, haciendo frente a la inmigración ilegal en origen, desarrollando una política de visados común, retornos voluntarios y de asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo (en especial el marítimo), así como campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal a España; y, por último, un sistema europeo común de asilo que aplicara la Convención de Ginebra.

Todo ello suponía efectivamente una voluntad de adaptación a lo dispuesto en las conclusiones de la presidencia tras el Consejo europeo de Tampere (Finlandia) celebrado el 15 y 16 de octubre de 1999, que prácticamente se transcriben en el programa electoral. Sin embargo, en el fondo suponía aceptar una mayor voluntad política de afrontar el tema migratorio desde su perspectiva de seguridad que desde su perspectiva de integración.

Si se hace una lectura de las conclusiones de la presidencia de dicho Consejo³⁸⁶, se observa claramente que su prioridad tras la reunión de Tampere era la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Ello conllevó, como decía el mismo documento, que la Unión debía desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, “teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”.

Tras su victoria en las elecciones de 12 de marzo de 2000, el 25 de abril de 2000, José María Aznar compareció ante la Cámara de los Diputados con objeto de solicitar su confianza para formar Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución.

A la vista de su discurso de investidura, en el que mantuvo literalmente lo expresado en el programa electoral, se adivinaba que en política migratoria la estrategia a poner en marcha se basaba en partir del análisis del fenómeno migratorio como una realidad social, la necesidad de practicar una política de Estado en este ámbito, así como proceder a la adaptación a Tampere de nuestra legislación en materia de extranjería.

³⁸⁶ Disponibles en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

El único elemento nuevo que introdujo en su discurso fue el anuncio de creación por primera vez de una Delegación del Gobierno para la Inmigración, que coordinara y promoviera la cooperación entre los órganos y administraciones competentes en la materia³⁸⁷.

Sin embargo, es importante resaltar que esta Delegación de nueva creación, con base en la anterior Dirección General de Extranjería e Inmigración creada en mayo de 2000 por el RD 807/2000, se haría depender del Ministerio del Interior, lo que suponía de nuevo enfocar la política migratoria preferentemente desde la perspectiva de la seguridad más que desde el aspecto social de la inmigración.

Ya durante el desarrollo de la legislatura, la política de inmigración del partido en el Gobierno se basó en tres grandes ejes: en primer lugar, la apertura de un diálogo y colaboración con los países de origen y de tránsito de inmigrantes hacia la Unión Europea a través de una política de Convenios; en segundo lugar, integración social en plenitud de derechos de todos los que residían legalmente en los Estados miembros de la Unión y por último, desarrollo de una adecuada gestión de flujos para hacer frente a la inmigración ilegal. Para ello hizo uso de los siguientes instrumentos³⁸⁸: una reforma de la Ley de Extranjería, que pasó a ser el instrumento básico de su política de inmigración, fijando las líneas y criterios generales, el desarrollo reglamentario de esta Ley Orgánica y la puesta en práctica del objetivo fundamental marcado por esta Ley como punto clave de la política de inmigración: “hacer una apuesta por la migración legal”. En opinión de Naranjo, España en la década de los 2000 adquiere un fuerte compromiso de frontera exterior de la UE y convierte las políticas de control migratorio en uno de sus objetivos estratégicos (NARANJO 2014, 25).

³⁸⁷ “La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración tiene como finalidad formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el asilo y, en particular, entre otras funciones, analizar las magnitudes y características del fenómeno migratorio, que permitan conocer sus tendencias, y la preparación de propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros, mediante el Observatorio Permanente de la Inmigración. Con tal objetivo, se regula ahora el Observatorio Permanente de la Inmigración, adscrito al Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, como órgano colegiado encargado de las actividades de recogida de datos, análisis de las magnitudes y características del fenómeno migratorio, y la difusión de la información obtenida, procedente de los Departamentos ministeriales, de las Comunidades Autónomas y Entidades locales con competencias que inciden en la extranjería, inmigración y asilo, así como la que pueda suministrar organismos internacionales, entidades públicas y privadas y las organizaciones y asociaciones vinculadas a la inmigración”. Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración. MTAS.

³⁸⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Vicepresidente primero del Gobierno Rajoy Brey el 21 de marzo de 2001. Nº 71, pág. 3494.

Para hacer realidad esta apuesta se incrementaron los esfuerzos en la política desarrollada de lucha contra la ilegalidad y particularmente contra las mafias y organizaciones criminales³⁸⁹. Con todo ello, tras reconocer el Gobierno que España necesitaba de la inmigración siempre y cuando fuera planificada, pretendía dos cosas: mantener una actitud de equilibrio frente a la inmigración y desarrollar una política que diferenciara el inmigrante regular del irregular³⁹⁰.

Las Conclusiones de la Presidencia española de la Unión Europea durante la Cumbre de Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002³⁹¹ confirmaron la línea política acordada en Tampere en 1999 y por lo tanto la idea programática del Gobierno español en su segunda legislatura. Una vez más, y a pesar de que en la declaración de intenciones del apartado III, punto 28 de este documento, se propone gestionar los flujos migratorios buscando un equilibrio entre una política de integración y asilo por un lado, y la lucha decidida contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos por otro, a lo largo del documento se dirigía una mayor atención hacia el análisis y la valoración del Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y el Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores.

Además quedó perfilada una agenda de futuro en la que en doce meses se tenían que desarrollar proyectos como: la puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de la Unión Europea, el establecimiento de una red de enlaces de inmigración, la elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos y el desarrollo de una normativa europea común en materia de inmigración, entre otros, olvidándose de aquéllos que tenían más relación con un modelo común de integración de los inmigrantes en nuestras sociedades.

En el ámbito del control migratorio, la puesta en marcha del SIVE y la firma de acuerdos bilaterales de cooperación como con Argelia, Guinea Bissau y Mauritania además de la reactivación del firmado con Marruecos en 1992 fueron las dos estrategias más importantes que decidirían las líneas del siguiente periodo en este ámbito (López Sala 2010:88).

³⁸⁹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Director General de la Guardia Santiago López Valdivieso sobre el balance de las actuaciones llevadas a cabo por este Cuerpo en el periodo 2000-2001 en materia de lucha contra las redes de inmigración ilegal en 2002. N° Exp. 181/002105, pág. 16064. “Creación de los EDATI (equipos de atención al inmigrante) de la Guardia Civil en toda España, 128 redes desarticuladas, 679 detenidos miembros de esas redes y 1.020 detenidos por delitos contra el derecho de los ciudadanos extranjeros”.

³⁹⁰ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Ministro del Interior Mayor Oreja el 14 de febrero de 2001. N° 60, pág. 2911.

³⁹¹ Ver documento de las conclusiones en europa.eu/constitution/.pdf

Por último, el artículo 64.4 de la Ley Orgánica 4/2000 transpuso lo dispuesto en la Directiva comunitaria 2001/40/CE, que dispone que en el momento en el que un extranjero sea detenido en territorio español y ya se haya dictado una resolución de expulsión contra él por un Estado miembro de la Unión europea, se procederá a ejecutar inmediatamente la resolución sin necesidad de que se incoe un nuevo expediente. Sin embargo, la práctica de la norma no está exenta de dificultades. Según lo dispuesto en el art.24 apdo1 del Reglamento 1987/2006 del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)³⁹², las descripciones, a efectos de una denegación de entrada, deben realizarse “sobre la base de una descripción nacional resultante de una decisión adoptada, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes”, y que puede basarse según su apdo. 3. “en el hecho de que el nacional del tercer país haya sido objeto de una medida de expulsión, denegación de entrada o traslado que no haya sido revocada ni suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada³⁹³, o, en su caso, de residencia, basada en el incumplimiento de normas nacionales relativas a la entrada o a la residencia de nacionales de terceros países”.

En la práctica por lo tanto, y no quedando grabadas las órdenes de expulsión, la grabación de denegación de entrada solo tiene lugar una vez se ha ejecutado el retorno del inmigrante expulsado³⁹⁴. Por lo tanto, solo se puede conocer si se ha emitido una resolución de expulsión en un Estado miembro de la Unión, si la persona objeto de la misma porta documentación que lo confirme o se consulta a las autoridades del Estado en donde residió (EMN 2011, 90).

7.1.3. La política migratoria en España en el periodo 2004-2007

Durante la precampaña de las elecciones presidenciales de marzo de 2004, el programa del Partido Socialista³⁹⁵ comenzaba enumerando los cambios que se habían experimentado en el

³⁹² REGLAMENTO (CE) No 1987/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Diario Oficial de la Unión Europea. L 381/4.28.12.2006

³⁹³ En España toda resolución de expulsión va acompañada de una prohibición de entrada, salvo para los casos de salida voluntaria del país, quedando grabada en el sistema de información al ejecutarse la expulsión.

³⁹⁴ Existe gran diferencia entre los Estados Miembros en los procedimientos de registro de las decisiones de expulsión en el SIS así como en la observancia de la normativa dispuesta sobre dichas grabaciones. Es interesante como ejemplo de lo expresado ver el análisis contenido en las págs. 24-25 del Informe Anual de Políticas 2009 elaborado por la Red Europea de Migraciones (Agosto de 2010).

³⁹⁵ Disponible en <http://www.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf>

mundo actual como la globalización y la revolución tecnológica, destacando entre ellos el fenómeno de la inmigración masiva³⁹⁶.

A lo largo del contenido de dicho programa, se podían encontrar cinco referencias a la inmigración. La primera de ellas en el apartado sobre la política de ayuda y de cooperación a una política de desarrollo³⁹⁷ en el que se proponía la promoción de proyectos de codesarrollo con los países origen de la inmigración así como la formación de personas inmigradas que posteriormente regresen para trabajar en estos proyectos. La segunda referencia, pretendía dejar clara la intención de reforzar la política exterior española con Iberoamérica haciendo una política de inmigración integradora, teniendo en cuenta la situación particular de este colectivo en España³⁹⁸.

La línea política de base que se proponía seguir este partido, caso de ganar las elecciones, como así fue, era la de desarrollar la política migratoria “en el marco de la Unión Europea en función del progresivo desarrollo de una política europea de emigración”. Sin embargo, el proceso de normalización extraordinario convocado en 2005 contó con la oposición explícita de países de la UE como Alemania y Holanda.

De la misma manera que en la legislatura anterior, y producto de la sensación de inseguridad pública que la sociedad española reflejaba en la encuestas del CIS a medida que aumentaba el fenómeno migratorio (CIS *Estudio nº 2.511* 2003), se hacía referencia en el programa político del partido socialista a la intención de fomentar programas de integración de la inmigración que evitaran la exclusión social, germen de “las tasas de criminalidad”³⁹⁹.

Más adelante, en el apartado “La Realidad social española: Hechos y datos contra la propaganda del PP”⁴⁰⁰, se podía encontrar una referencia al creciente sector de trabajo irregular y la explotación de la inmigración, y en el apartado titulado “Dinamizar la economía: más inversión productiva, mayor libertad económica y más racionalidad y seguridad en el uso de los bienes públicos”, se planteaban una serie de medidas para el tratamiento a medio y largo plazo del fenómeno de la inmigración.

³⁹⁶ Pág. 9 del Programa Electoral

³⁹⁷ Pág. 16 del Programa Electoral

³⁹⁸ VIII Iberoamérica: Ámbito Natural de la Política Exterior Española. Pág.21 del Programa Electoral

³⁹⁹ Pág.49 del Programa Electoral

⁴⁰⁰ Pág.69 del Programa Electoral

De entre ellas, destacan las referidas al aspecto económico que acompaña al fenómeno como el deseo de combatir la explotación laboral y la economía sumergida, promoviendo la especialización de fiscales en la persecución de los delitos de explotación laboral, así como el tráfico de seres humanos y los delitos contra los derechos de los trabajadores. Así mismo, se mencionaban medidas como el refuerzo de las inspecciones laborales. Dos últimas referencias cerraban el programa: un programa específico de acogida para la inmigración en el medio rural⁴⁰¹ y una nueva política cultural que tenga en cuenta las culturas de los inmigrantes⁴⁰².

Quizá de todas ellas, la idea que acaparó la atención durante los mítines de precampaña de José Luis Rodríguez Zapatero fue la de su firme propósito de luchar contra la explotación laboral de los inmigrantes irregulares “con un sistema que posibilitará un camino para regularización a aquellos que se decidan a denunciar la situación” (Diario El Mundo 2004).

En el discurso de José Luis Rodríguez Zapatero pronunciado en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados 2004), en el apartado dedicado a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el futuro Presidente hizo referencia al nuevo concepto de ciudadanía por él propuesto, denominándolo “uno de los ejes sobre los que girará lo fundamental de la acción de mi Gobierno”.

Con el desarrollo de este concepto se pretendió propiciar una política de cohesión social, evitando riesgos de fractura de una sociedad cada vez más heterogénea como consecuencia de la incorporación de los inmigrantes a nuestra sociedad. Por ello propuso la adopción consensuada de un Pacto de Estado sobre la inmigración que se fundamenta en dos pilares: El control y la gestión de flujos de inmigrantes y las políticas de integración.

El primer pilar se sustentó sobre la necesidad de mejorar el control de fronteras frente a la inmigración irregular y la persecución de los traficantes de mano de obra, si bien el peso fundamental para acometer esta política lo haría recaer en los futuros acuerdos con los países emisores de inmigración y la contratación en origen.

Por lo que respecta al segundo pilar, se basó en la adopción de políticas de integración social de la inmigración. Entre los cambios organizativos adoptados por el Gobierno surgido de las elecciones del 14 de marzo de 2004 pueden considerarse significativos la transferencia de las

⁴⁰¹ Pág.150 del Programa Electoral

⁴⁰² Pág. 195 del Programa Electoral

competencias en materia de inmigración al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, asignado en exclusiva hasta ese momento al Ministerio de Interior, y la creación de una Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Las principales líneas de acción que definieron por lo tanto la política migratoria en la primera parte de este periodo fueron dos. En primer lugar, un giro aperturista en la política de control de los flujos migratorios con la aprobación del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento de la LO 4/2000, y que entre otras cosas, contemplaba dos mecanismos de regularización de extranjeros en situación irregular (LIROLA 2004). En su artículo 45 punto 2, este Reglamento previó la concesión de autorización de residencia por razones de arraigo en determinados supuestos. Entre estos supuestos se encontraba la estancia irregular continuada por un periodo mínimo de tres años vinculada a un contrato de trabajo y el arraigo laboral. Además, en los apartados 3 y 4 del mismo artículo también se incluían la concesión de autorización por razones de protección internacional y por razones humanitarias respectivamente.

En cuanto al segundo mecanismo de regularización, se trató de una de las medidas adoptadas por el Ejecutivo que más polémica desató a nivel nacional e internacional. Prevista reglamentariamente en la disposición transitoria tercera, consistió en la convocatoria de un proceso de regularización extraordinario. Este proceso fue de similares características a los anteriormente convocados pero introdujo algo tan novedoso como que los empresarios o empleadores que pretendieran contratar a un extranjero eran quienes podrían solicitar que se les otorgara una autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena, siempre y cuando se cumplieran las condiciones establecidas. La convocatoria del proceso despertó inquietud en países de la Unión Europea como Reino Unido, Francia, Holanda, Alemania e Italia, quienes advirtieron al Gobierno español de que esta política practicada produciría un efecto llamada (Diario de sesiones del pleno del senado nº 57 2005).

También en el ámbito nacional, se alzaron voces denunciando los efectos del proceso como la del Rector de la Universidad Rey Juan Carlos D. Pedro González-Trevijano quien afirmó: “el proceso de normalización extraordinario contemplado en el Reglamento de Extranjería ha actuado como multiplicador del efecto llamada que ya de por si ejerce la legislación española sobre la inmigración” (GONZÁLEZ-TREVIJANO 2006). En opinión de Venturini, recogida por Sánchez-Alonso, para que el efecto llamada de un proceso de

regularización extraordinario se evite es necesario no anunciarlo con demasiado tiempo, determinar plazos de solicitud que se puedan cumplir sin extenderlos, además de definir los requisitos necesarios de manera exhaustiva (SÁNCHEZ ALONSO 2011, 262).

En segundo lugar, se dio prioridad a los aspectos centrados en la integración social de los inmigrantes así como la vinculación de la inmigración al mercado laboral mediante acuerdos con sindicatos, empresarios y organizaciones sociales (Comunicación del Gobierno sesión plenaria nº83 2005).

En la segunda etapa de la legislatura, como consecuencia de la denominada “crisis de los cayucos” en la primavera de 2006, la política giró hacia un mayor esfuerzo en la idea de control y vigilancia de las fronteras marítimas (Comunicación del Gobierno sesión plenaria nº 171 2006) mediante la firma de acuerdos de cooperación y repatriación con países africanos de origen y tránsito y aumento del número de devoluciones, creación de estructuras operativas regionales para el control de las fronteras marítimas, potenciación de la participación operativa europea a través de FRONTEX, continuación de la implementación del SIVE en las Islas Canarias e intensificación de la acción diplomática y de cooperación al desarrollo en África (Comunicación del Gobierno sesión plenaria nº 171 2006)⁴⁰³. En opinión de López Sala, a partir de 2006 se activó una política de disuasión mediante el refuerzo de los controles externos en tránsito, la “exportación” de la vigilancia y control de fronteras y el aumento de la cooperación con países de África occidental (LÓPEZ SALA 2010, 86).

⁴⁰³ “Quiero llamar la atención a la Cámara sobre un dato. Desde los años ochenta no se había incrementado la presencia diplomática en toda esa área de África y, a pesar de que se ha perdido mucho tiempo, hemos creado nuevas embajadas en Mali, Sudán y Cabo Verde y nuevas oficinas técnicas de cooperación en Cabo Verde, Etiopía y Mali. Pero, señorías, sabemos que el control de la presión migratoria no es suficiente. Es mucho más determinante que dichos países evolucionen para dar un mínimo de expectativas a sus compatriotas. Por ello, la cooperación al desarrollo de España, de la Unión Europea, es hoy más que nunca una obligación moral. El Gobierno ha multiplicado por tres el volumen de la ayuda destinada a África subsahariana, ha pasado de 122 millones de euros a 400 millones de euros. En este año España será contribuyente del nuevo fondo de Naciones Unidas para emergencias sanitarias con 15 millones de euros, y hemos realizado una operación de canje de deuda por desarrollo en África subsahariana por 200 millones de dólares.”. P-9089. Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación. Año 2007 VIII Legislatura Núm. 269. Sesión plenaria núm. 251 celebrada el martes, 3 de julio de 2007. Discurso del Presidente del Gobierno: En todo caso, el Gobierno ha desarrollado una política de inmigración destinada también a evitar las llegadas incontroladas de inmigrantes a nuestras tierras que, como saben, hemos padecido de manera intensa en 2006. Hemos entendido el sistema integrado de vigilancia exterior. Hemos ampliado un 25 por ciento la dotación de las fuerzas de seguridad en las fronteras terrestres. Hemos implicado a la Unión Europea. Hemos promovido la exigencia de visados. Hemos alcanzado acuerdos con Marruecos, Mauritania, Senegal, Mali, Ghana, Guinea-Conakry, Cabo Verde o Gambia. Hemos multiplicado las repatriaciones y en la III Conferencia de Presidentes hemos comprometido la creación de la agencia de contratación en el exterior, que será aprobada en las próximas semanas.”, 13497.

En línea con la política marcada por Europa, se buscó fomentar la cooperación con los países origen y tránsito de este tipo de inmigración para llegar a acuerdos de readmisión y memorandos de entendimiento que regulen los procedimientos operativos de control en aguas territoriales africanas. La adopción, por el Consejo de Ministros en mayo de 2007, del Plan África 2006-2008 (IRANZO 2006) abrió una nueva etapa en las relaciones de España con la región subsahariana. El Plan África constituye una herramienta útil para llevar a cabo una política exterior hacia África global y ambiciosa, pero al mismo tiempo realista y práctica. El complejo fenómeno migratorio es abordado en el Plan África desde una perspectiva global desde la que se persigue fomentar la cooperación para gestionar adecuadamente los flujos migratorios y hacer efectiva la obligación de impedir la salida de inmigrantes ilegales y permitir su repatriación. En opinión de López Sala, este Plan reorientó la política de control de flujos migratorios en España (LÓPEZ SALA 2010, 88).

La obligación internacional de combatir la inmigración ilegal se encuentra contenida no sólo en Acuerdos bilaterales sino también en instrumentos multilaterales como el Acuerdo de Cotonú⁴⁰⁴ o la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Conferencia sobre Migración y Desarrollo celebrada en julio de 2007 en Rabat por iniciativa de España y Marruecos, que puso en marcha una nueva dinámica de gestión de la problemática migratoria desde la concertación y la corresponsabilidad de los países de origen, de tránsito y de destino.

Es decir, se apostó decididamente por la cooperación bilateral mediante la firma de acuerdos denominados de “nueva generación”, en el periodo 2006-2008, con Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde, Mali y Níger (LÓPEZ SALA 2010, 88), que incluían la ayuda española a los países africanos comprometidos con la lucha contra las mafias dedicadas a la inmigración irregular mediante compensaciones económicas, pero al mismo tiempo articulaban los sistemas de evaluación de resultados de esta cooperación y su compromiso de mirar hacia el futuro desde el diseño de políticas sostenibles de control migratorio y de creación y promoción del empleo en sus países de origen. Además, esta política de lucha contra el tráfico ilegal de personas se combinó, no obstante, con el apoyo español al reforzamiento de las capacidades de los países subsaharianos de origen y tránsito y el fomento de la migración legal y con todas las garantías hacia España.

⁴⁰⁴ Artículo 13 del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000: “cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea a petición de este último y sin mediar más trámites”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 317/3 de 15/12/2000; disponible en <http://www.phlaw.com/tlc/union-europea.html>.

A modo de resumen puede afirmarse que desde el año 2004 hasta el 2007 el Gobierno de España siguió dos grandes estrategias en el diseño de las políticas migratorias: por un lado vincular el fenómeno migratorio con el acceso al mercado de trabajo, lo que se comenzó a poner en marcha tras el proceso de normalización de trabajadores en 2005, y por otro, implicar cada vez más a la Unión Europea en el control de las fronteras españolas, especialmente las fronteras marítimas del atlántico sur con el objetivo de llegar a una política europea común que fuera global e incidiera en las causas origen del fenómeno migratorio como se hizo constar en la Conclusiones del Consejo Europeo en Bruselas del 21 y 22 de Junio 2007 (EMN 2007,13). Dentro de las acciones políticas que caracterizaron la política migratoria de control de fronteras en este periodo se puso de manifiesto la continuidad en la importancia de la gestión de la frontera marítima en el norte de África. Para ello, se realizaron importantes esfuerzos para combatir la inmigración irregular en origen utilizando para ello herramientas como los Acuerdos de Cooperación al desarrollo y de cooperación migratoria con los países de salida en África Occidental como Mali, Gambia y Cabo Verde tratando de ejercer el control de las fronteras marítimas en un marco de estricto respeto a los derechos humanos.

7.1.4. La política migratoria en España en el periodo 2008-2011

*“la cuestión de la inmigración ilegal es uno de los aspectos más complejos en la gestión de este ministerio, razón por la cual constituye uno de los ejes estratégicos de nuestra política de seguridad”*⁴⁰⁵

Alfredo Pérez Rubalcaba (2009)

En 2008, España recibía un número creciente de inmigrantes económicos mientras que no recibía un número elevado de solicitudes de asilo (4.517 personas en 2008). Durante los años 2008 y 2009, la crisis económica internacional que afectó de manera grave a España tuvo como consecuencia la disminución en el número de llegadas de inmigrantes a nuestro país (EMN 2009, 7). En opinión de López Sala la disminución de las detenciones en las fronteras exteriores encuentra su explicación en las medidas de control implementadas y en la crisis económica en España que tuvo como consecuencia inmediata la pérdida de atractivo de nuestro país como destino de los flujos migratorios (LÓPEZ SALA 2013, 51). En opinión de González Enríquez, esta crisis económica tuvo sobre la inmigración efectos contradictorios pues si bien es cierto que

⁴⁰⁵ Comparecencia del señor ministro del Interior Pérez Rubalcaba, para informar sobre el balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2008 celebrada el martes 17 de febrero de 2009. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. sesión núm. 11, nº197, 2009

disminuyó el número de llegadas de inmigrantes, aumentó el número de los que pasaron a tener una situación laboral irregular (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 31).

Desde el año 2004, la política migratoria en España se había centrado en la “ordenación de los flujos migratorios” y en la lucha contra la inmigración irregular y la contratación clandestina para lo que se utilizaban fundamentalmente el control de fronteras y los diferentes mecanismos de retorno forzoso, así como el aumento de las inspecciones de trabajo. A partir de 2006, se incluyó la colaboración con los países de origen mediante acuerdos de ordenación de los flujos migratorios, de readmisión, de cooperación migratoria y de cooperación al desarrollo. En el periodo de 2008 a 2011, la lucha contra la inmigración irregular se convirtió en una parte fundamental de la política de seguridad española y en un objetivo de esta política vinculado al crimen organizado (LÓPEZ SALA 2013, 51-54).

La política migratoria española estuvo marcada a partir del año 2008 por la adopción del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA) en el seno del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre⁴⁰⁶. De esta manera se prepararon reformas de la legislación española en materia de inmigración y asilo que desarrollaran los compromisos básicos alcanzados en el PEIA. De los cinco compromisos que se adquirieron en dicho Pacto, y cuya traducción en acciones concretas se aplazó hasta el 2010, tres aludían al control de fronteras⁴⁰⁷:

“• una política eficaz contra la inmigración irregular que garantice —salvo excepciones atendibles— el retorno del extranjero en situación irregular;

- un eficaz control en las fronteras;

- el fortalecimiento de la colaboración global con los países de origen y tránsito con la finalidad de favorecer las sinergias entre inmigración y asilo.”

La actividad del Gobierno en materia de inmigración se centró en este periodo de estudio en tres líneas básicas: el reforzamiento de la lucha contra la inmigración irregular; la consolidación del vínculo entre la inmigración y el mercado de trabajo, y la promoción de una estrategia de integración de los inmigrantes (EMN 2008, 9). Sin embargo, en opinión de

⁴⁰⁶ Disponible en

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_es.htm. [Consulta: el 08 de enero de 2013].

⁴⁰⁷ PEIA, pág. 4

González Enríquez, la fuerte crisis económica por la que atravesó España en 2008 tuvo como consecuencia la puesta en marcha por parte del Gobierno de un plan de retorno de los inmigrantes, la disminución de la oferta de empleo y el endurecimiento de los requisitos de entrada junto con una mayor actividad de los controles policiales de carácter interno (González-Enríquez 2009:52-53). En opinión de López Sala, se incrementaron las inspecciones de trabajo en el marco de un aumento de los controles internos de la inmigración irregular basados en perfiles étnicos, desplazando a los métodos de control externo efectuado hasta entonces principalmente en las fronteras exteriores (LÓPEZ SALA 2013, 52).

La lucha contra la inmigración irregular se reforzó con el control de las fronteras, de manera especial en las del norte de África, y con la firma de acuerdos de readmisión y el aumento de las repatriaciones. Para ello resultó decisiva la firma de acuerdos con terceros países en materia de extranjería e inmigración como los de regulación y ordenación de flujos migratorios, los acuerdos de readmisión, y los acuerdos marco de cooperación migratoria.

Para lograr el control migratorio irregular, los instrumentos utilizados se centraron en la política de visados de entrada y trabajo, en la vigilancia de fronteras que cada vez contó con más medios humanos y medios tecnológicos más sofisticados, en el impulso a las devoluciones y expulsiones de extranjeros en situación irregular (LÓPEZ SALA 2013, 51), y la colaboración con los países de origen y tránsito de los inmigrantes, especialmente los de África Subsahariana. A ello hay que sumar la intensa actividad de cooperación y coordinación de las medidas en el marco de la Unión Europea, los acuerdos bilaterales con países de origen de los inmigrantes y la modificación de normas internas como la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la modificación de varios tipos penales.

En junio de 2008 se creó la Comisión Delegada del Gobierno para la política de inmigración⁴⁰⁸, presidida por la Vicepresidenta del Gobierno, aunque sin la necesaria capacidad coordinadora y ejecutiva que hubiera tenido la creación de una agencia única para la política migratoria que integrara la acción de los ya muy numerosos ministerios implicados en esta materia (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 45).

Siguiendo las líneas marcadas en el PEIA, destacó ya en 2009 como hito en la política española de inmigración la reforma de la Ley de Extranjería. Con esta reforma se trató de

⁴⁰⁸ Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2008/05/10/pdfs/A23066-23068.pdf>

reforzar el control de las fronteras externas; mejorar los instrumentos existentes para frenar la inmigración irregular, y potenciar los acuerdos en materia de inmigración vinculados al desarrollo (EMN 2009, 8). En opinión de López Sala, la crisis económica no tuvo impacto en las políticas de control fronterizo a diferencia de las políticas en otras áreas (LÓPEZ SALA 2013, 52).

Durante el año 2010, se produjo una reducción de los flujos migratorios irregulares, no solo como resultado de la grave crisis económica que atravesaba España, sino de la excelente cooperación con los países de origen y tránsito, el refuerzo de la gestión coordinada de las fronteras exteriores y de las normas adoptadas sobre retorno y admisión de inmigrantes en situación irregular (EMN 2010, 9).

En el primer semestre del 2010, nuestro país asumió la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea al mismo tiempo que entró en vigor el Tratado de Lisboa. Las políticas migratorias tuvieron un papel importante durante esta Presidencia con el objetivo prioritario de progresar hacia una política común de inmigración y asilo en la línea del PEIA⁴⁰⁹ (EMN 2010, 19), por lo que cabe destacar la adopción del Plan de Acción del Programa de Estocolmo y la aprobación del Plan de Acción de menores extranjeros no acompañados 2010-2014 (Consejo de la Unión Europea comunicado de prensa 10630/1/10 REV 1 2010). Los instrumentos políticos en materia de inmigración que se utilizaron se basaron en un apoyo a los procesos de retorno, a mejorar la gestión del control integral de fronteras y la cooperación con los países de origen y tránsito (EMN 2010, 22).

El año 2011 estuvo marcado por las elecciones generales del 20 de noviembre así como las Autonómicas, en 13 de las comunidades, y las Municipales, el 22 de mayo. En el ámbito nacional se produjo un cambio de signo político en el Gobierno tras obtener el Partido Popular la mayoría absoluta. También siguió marcado por la crisis económica con dos efectos en el ámbito de la inmigración: la desaceleración de la llegada de inmigrantes irregulares vía marítima en las rutas atlánticas y mediterráneas hacia España en más de un 80% en el periodo de una década; y los recortes presupuestarios en políticas migratorias (EMN 2011, 16)

⁴⁰⁹ En Mayo de 2010 se emitió el primer informe anual de la Comisión sobre inmigración y asilo sobre evolución del cumplimiento de los compromisos alcanzados en la UE en materia entre otros ámbitos de inmigración irregular, control de fronteras y partenariado con los países de origen y tránsito.

El 24 de junio de 2011 se aprobó la “Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos” (Estrategia Española de Seguridad 2011), en donde se identifica a los flujos migratorios no controlados⁴¹⁰ definidos como inmigración masiva e ilegal, como amenaza y/o riesgo para la seguridad, definiendo como medidas adecuadas de prevención de los riesgos asociados a este fenómeno el desarrollo de políticas basadas en la inmigración legal y la integración de los inmigrantes en la sociedad a través de una acción coordinada de los actores principales como las Administraciones públicas, las ONG y el sector privado; así como la cooperación con los países origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras exteriores y la lucha contra las redes del crimen organizado.

A modo de resumen puede afirmarse que en el periodo 2009 a 2011 las políticas migratorias de control en España se desarrollaron en el contexto del PEIA y del Programa de Estocolmo (Programa de Estocolmo 2010/C 115/01) en tres grandes ejes de acción: las políticas de control migratorio mediante el control de fronteras; el refuerzo de la lucha contra la inmigración irregular, y el refuerzo de las relaciones exteriores en el marco del Enfoque Global de la Migración.

7.1.4.1 Control migratorio y control de las fronteras

En el Preámbulo de la Ley de Extranjería se indica que uno de sus objetivos es el “Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país”⁴¹¹. El control de fronteras es en España uno de los elementos del control de la inmigración irregular, en sintonía con la política europea, que se ha hecho efectivo mediante la adopción de dos tipos de medidas (EMN 2009, 24):

1- La adopción de acuerdos con los países de origen en materia de ordenación de flujos migratorios y de cooperación, que incluyen el desarrollo de programas de retorno así como otros de devolución, readmisión y/o prevención de la emigración irregular de nacionales de terceros países, especialmente en el caso de menores no acompañados.

2- El control físico de las fronteras

⁴¹⁰ Pág. 13

⁴¹¹ Apdo. V, punto 3 del Preámbulo

Al objeto de conseguir un control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas se produjo un incremento entre 2003 y 2008 en un 53,4% en el número de efectivos policiales destinados a tareas de inmigración y control de fronteras (EMN 2009, 26). Además se previó la extensión gradual del SIVE a otras zonas del Mediterráneo. En 2010 tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil en el ámbito de sus competencias elaboraron un Plan Integral de Gestión de Fronteras (EMN 2010, 83), y concretamente en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía se previó mejorar los cursos de formación sobre documentación del personal que desarrolla labores de inspección en las fronteras (EMN 2011, 101).

En materia de visados e implementación de medidas tecnológicas al control migratorio cabe destacar que desde 2006 el pasaporte expedido en España comenzó a incluir la fotografía digitalizada del titular (EMN 2010,86). El 11 de octubre de 2011 se puso en marcha en 13 oficinas consulares en el Norte de África el Sistema de Información de Visados (VIS) de recogida de datos biométricos para expedición de visados y su envío, consulta y archivo en el banco Central de datos VIS en Estrasburgo, cuyo desarrollo operativo y funcionamiento se recoge fundamentalmente en el Reglamento (CE) núm. 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de Julio de 2008 sobre el VIS y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros.

En 2010 se dio un paso fundamental en las tareas de vigilancia y control de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones coordinadas por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea al impulsar España la Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen y que ya se ha comentado extensamente en la parte dedicada a la respuesta de la UE. De igual manera se avanzó en el desarrollo de los sistemas europeos de intercambio de información SIS II y VIS.

En el marco de la Unión Europea y de la solidaridad con los Estados Miembros sometidos a migraciones masivas cabe señalar que España participó en 2010 en las operaciones nacionales HERA (Programa European Patrol Network-EPN) en aguas del Atlántico occidental; INDALO (Programa EPN) en aguas de Almería y Murcia; MINERVA (Programa EPN) en los puertos de Algeciras, tarifa y Ceuta, así como en una operación internacional en las fronteras marítimas de Italia (Operación HERMES). Durante 2011, España participó como país anfitrión

en operaciones coordinadas por FRONTEX como HERA en aguas del Atlántico, INDALO en aguas del Mediterráneo occidental y MINERVA en puertos del Estrecho de Gibraltar, así como fue país colaborador en operaciones como HERMES, FOCAL POINTS o POSEIDÓN.

En relación con el uso de tecnologías aplicadas al control fronterizo, España puso en marcha en 2009 el proyecto piloto del sistema de cruce rápido o sistema automatizado de paso de fronteras (ABC) en los aeropuertos de Barcelona y Madrid basado en el uso del pasaporte biométrico. Así mismo, se impulsó el despliegue del SIVE en Pontevedra y Tarragona (2010, 84). Se comenzó a implantar el Sistema de Información avanzada de pasajeros (API Advanced Passenger Information) en los transportes regulares de pasajeros por vía marítima orientado al tráfico marítimo entre Marruecos y España. Especial importancia en el marco de EUROSUR tiene el Proyecto Perseus, aprobado por la Comisión Europea el 1 de enero de 2011 y dotado con más de 42 millones de euros, en el ámbito del empleo inteligente de la vigilancia de fronteras marítimas europeas centrado en el Atlántico, el Mediterráneo y el Mar Negro (EMN 2011, 102). Este Programa, que cuenta con la participación de la Guardia Civil, tiene como objetivos prioritarios la inmigración irregular, y pretende integrar los sistemas nacionales de vigilancia en un sistema europeo para optimizar los recursos actuales y futuros en el escenario marítimo⁴¹² (EMN 2011, 102).

Con la puesta en marcha del Proyecto Seahorse Atlántico en 2005 sobre redes de comunicaciones seguras vía satélite entre España, Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, España se convirtió en pionera en la UE en el desarrollo de este tipo de proyectos que reforzaban el control de las fronteras marítimas exteriores y profundizaba en la cooperación con los países de origen o tránsito. En 2009 se incorporaron al proyecto Marruecos, Gambia y Guinea Bissau. Otro aspecto del refuerzo en la cooperación con terceros países fue la puesta en marcha en 2007 de la celebración anual de la conferencia euroafricana sobre inmigración irregular con participación de países africanos, de la UE e incluso de Europol y FRONTEX, al objeto de analizar el estado actual de las políticas de lucha contra la inmigración irregular. La principal conclusión de la reunión en 2010 fue la necesidad de interconectar técnicamente todos los

⁴¹² “PERSEUS is meant to support the implementation of EUROSUR and for this purpose the following challenges will be faced: Detection of small boats. Also low flying targets. Integration of sensors and capacities Fusion of information and common operational picture at regional and European levels Reporting and Decision Support Systems Interoperability among different institutions and states Integration to existing systems. PERSEUS involves 29 partners from 12 countries – namely Spain, France, Italy, Portugal and Greece that all have borders on the southern seas of Europe, supported by Finland, Ireland, Luxembourg, Norway, Sweden, Switzerland and The Netherlands”. Disponible en http://www.perseus-fp7.eu/?page_id=491 [Consulta: el 31.03.2013].

centros de coordinación para facilitar los canales operativos de información a semejanza de la Red Seahorse Atlántico.

Así mismo, el Ministerio del Interior decidió poner en marcha en 2010 un proyecto de refuerzo del control de las fronteras terrestres en Mali, Níger, Mauritania y Senegal mediante campañas informativas de lucha contra la inmigración ilegal y apoyo en medios materiales y formación de funcionarios (EMN 2010, 88). También en 2010 se reforzó la cooperación policial con Mauritania mediante la creación de equipos de cooperación policial especializados.

Durante el 2011 se comenzó a desarrollar el proyecto “West Sahel”, aprobado por la Comisión Europea dentro del “Programa temático de cooperación firmado con terceros países en el área de la inmigración” dando continuidad al proyecto Seahorse y en el que participan los países del Sahel Occidental como Mauritania, Senegal, Mali y Níger, cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea y Burkina Faso.

Además se continuó mejorando la estrategia de control en las fronteras exteriores de la inmigración irregular con la ampliación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), adjudicándose proyectos de implementación del sistema para Tarragona y Pontevedra; preparando el proyecto de creación del centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de la Guardia Civil en Algeciras; realizando un esfuerzo presupuestario con casi 25 millones de euros en tres años para mantener los equipos fijos y móviles del SIVE desplegados en la frontera sur de la UE; impulsando el empleo del Sistema de Información Avanzada de pasajeros API⁴¹³, y continuando la implantación del ABC System (Automated Border Control System) en los aeropuertos de Barajas y El Prat.

En el ámbito operativo de control de fronteras marítimas, España tuvo una destacada participación con la Agencia FRONTEX en el lanzamiento de la operación HERMES de control de las fronteras marítimas italianas, reacción de la Comisión Europea en la gestión de los flujos migratorios irregulares del norte de África hacia Italia y Malta, fundamentalmente la isla de Lampedusa. El 1 de enero de 2011, liderado por España y con la participación de la Guardia Civil y la empresa de tecnología Indra⁴¹⁴, se puso en marcha el proyecto PERSEUS de la Unión

⁴¹³ Este sistema obliga a las compañías de transportes a remitir los datos de todos sus pasajeros cuyo vuelo de origen se encuentre fuera del espacio Schengen.

⁴¹⁴ “PERSEUS (Protection of European seas and borders through the intelligent use of surveillance)”. El proyecto Perseus (Protection of European Borders and Seas through the Intelligent Use of Surveillance), liderado por Indra, que tiene como objetivo la protección de los mares europeos y sus fronteras mediante el uso inteligente de la

Europea de protección de los mares y fronteras europeos mediante el uso inteligente de la tecnología, financiado por el VII programa marco de I+D de la UE en materia de seguridad marítima con el objetivo de crear un sistema europeo integrado de control de las fronteras marítimas, haciendo interoperables los sistemas tecnológicos de vigilancia nacionales y europeos existentes (EMN 2011, 45).

Asimismo, en el ámbito operativo nacional, España puso en marcha en mayo y diciembre la operación INDALO en aguas de Almería, Murcia y Granada, dirigida por la Guardia Civil y coordinada por FRONTEX con la finalidad de controlar efectivamente las fronteras aéreas y marítimas del sureste peninsular permitiendo no solo luchar contra el tráfico ilegal de personas y la redes clandestinas sino contra el narcotráfico, la contaminación marítima y el crimen transfronterizo⁴¹⁵ (EMN 2011, 45). Es importante destacar la participación española en la política activa de control de flujos migratorios por mar en el contexto de la UE con el Proyecto West Sahel que se desarrollará los años 2011 y 2012, y que fue aprobado por la Comisión Europea dentro del “Programa Temático de cooperación firmado con terceros países en el área de la inmigración”, con el objetivo de ampliar la cooperación en el ámbito del control de la inmigración irregular por mar como continuación al Proyecto Seahorse⁴¹⁶ siendo los beneficiarios del mismo los países del Sahel Occidental, principalmente Mauritania, Senegal, Malí y Níger, aunque también participarán en algunas de las actividades previstas Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Conakry y Burkina Fasso (EMN 2011, 45).

En 2009 España e Italia confirmaron la celebración de cursos de formación en material de protección internacional al personal encargado del control de las fronteras exteriores (EMN 2009, 39).

tecnología. Este proyecto piloto, con un presupuesto de 43,7 M€ y una duración de cuatro años, es una de las primeras y más importantes iniciativas financiadas en el marco del VII Programa Marco de I+D de la UE y será el proyecto más emblemático en el área de seguridad marítima. Disponible en <http://www.indracompany.com/sostenibilidad-e-innovacion/proyectos-innovacion/perseus-protection-of-european-seas-and-borders-thr> Consultado el 03.03.2013

⁴¹⁵ “Culmina la operación Indalo con la detención de 35 traficantes de personas y el rescate de 2.200 víctimas de redes dedicadas a la inmigración irregular”. 03.11.2012. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2012/031112OperacionIndalo.htm>. Consultada el 03.03.2013

⁴¹⁶ El proyecto “SEAHORSE” de la Comisión Europea, liderado por España a través del Ministerio del Interior y gestionado operativamente por la Guardia Civil a través de su Jefatura Fiscal y de Fronteras, tiene como objetivo principal el control de la inmigración ilegal por vía marítima. El proyecto fue presentado en el año 2005, con el apoyo financiero del Programa AENEAS de la Comisión Europea. Disponible en <https://www.guardiacivil.es/ga/prensa/noticias/historico2/3220.html>. Consultado el 03.03.2013

7.1.4.2. *La lucha contra la inmigración irregular*

La nueva reforma de la Ley de extranjería en 2009 tuvo como uno de sus objetivos aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, considerada como principio regulador en la actuación de todas las administraciones públicas en relación con sus competencias en esta materia, adoptando entre otras medidas el refuerzo de los medios de control y los sancionadores, especialmente hacia aquellos que facilitarían el acceso o permanencia de inmigrantes en situación irregular en España. Por otro lado, la legislación española prevé la regularización de un extranjero en situación irregular en base a criterios objetivos y predefinidos como las razones humanitarias, económicas y de arraigo. En todo el periodo de estudio 2009-2011 no tuvo lugar ninguna regularización en España (EMN 2010, 71; EMN 2011, 86).

Los objetivos policiales en 2010 de la actuación en materia de lucha contra la inmigración irregular se centraron en reducir la inmigración irregular evitando la pérdida de vidas humanas; procurar la eficacia de los controles en frontera; ejecutar con rapidez las repatriaciones y procedimientos de expulsión; “incrementar la capacidad operativa de FRONTEX” y combatir las redes de inmigración irregular mejorando a su vez la cooperación policial internacional (EMN 2010, 39). A este respecto, España durante su presidencia priorizó la modificación del reglamento de FRONTEX presentando una propuesta legislativa⁴¹⁷.

Se amplió la red Seahorse Atlántico de comunicación e intercambio de información vía satélite no solo para la lucha contra la inmigración ilegal sino también para otros tráfico ilícitos, estando ya presente en 10 países: Mauritania, Marruecos, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Cabo Verde, Portugal y España.

En el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular se propusieron en 2010 medidas de intensificación de los acuerdos de retorno y readmisión de inmigrantes irregulares y la cooperación con los países de origen y tránsito para el control de los flujos migratorios (EMN 2010, 20). Asimismo, se consideró prioritario en este periodo el control y la vigilancia de la frontera exterior mediante el refuerzo del papel de la Agencia FRONTEX y las iniciativas de control y vigilancia fronteriza como EUROSUR (EMN 2010, 20). Como consecuencia de esta prioridad de refuerzo de los controles, se elaboró un programa con 29 medidas urgentes aprobado en el Consejo JAI de 25 de febrero de 2010 (Consejo de la Unión Europea 6975/10) en

⁴¹⁷ Disponible en <https://elsjpresidencia.files.wordpress.com/2010/02/propuesta-de-modificacion-de-FRONTEX.pdf>

5 grandes áreas: FRONTEX; desarrollo del sistema europeo de vigilancia fronteriza (EUROSUR); lucha contra la inmigración ilegal, contra la falsedad documental y la trata de seres humanos; solidaridad y gestión compartida de fronteras exteriores, y cooperación con terceros países (Ministerio del Interior 2010).

Tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería en 2011 se consolidó la aplicación de nuevas sanciones para aquellos casos en los que se produce un fraude de ley como método de favorecimiento de la inmigración ilegal: simulaciones de matrimonio o matrimonios de conveniencia, empadronamiento fraudulento, contratos de trabajo falsos, etc. (EMN 2011,87).

En 2011 España participó en la organización de siete vuelos conjuntos a Nigeria financiados por FRONTEX y en 202 tránsitos aeroportuarios de nacionales de terceros países retornados desde otros Estados miembros en cumplimiento de la Directiva europea 110/2003 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.

En cuanto a la cooperación con los países de origen y de tránsito, para luchar contra las redes internacionales de tráfico de inmigrantes, España puso en marcha los llamados Acuerdos de Segunda Generación, enmarcados en el Enfoque Global de la Inmigración, y que abarcan aspectos de gestión de la inmigración legal, integración, cooperación al desarrollo y lucha contra la inmigración irregular, firmados con Gambia, Guinea Conakry, Malí, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Níger (EMN 2009, 52). En 2011, se desplegaron nuevos Agregados de Interior en Níger, Yemen y Camerún (EMN 2011, 92)

Los Acuerdos de cooperación o MOU provisionales con países africanos de especial interés para España con la finalidad de reforzar la cooperación en materia de lucha contra la inmigración irregular prevén una cooperación bilateral en los siguientes ámbitos (EMN 2009, 53):

- ✓ Intercambio de información sobre redes de inmigración irregular
- ✓ Asistencia técnica y formación de personal policial y consular en materias como seguridad documental y lucha contra la inmigración irregular
- ✓ Cooperación en el control de fronteras

- ✓ Prevención de la inmigración irregular mediante campañas informativas

En 2010 se reformó el artículo 89 del Código penal español, por la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio y en vigor desde el 23 de diciembre de 2010. Con esta reforma se ampliaron los supuestos en los que es posible la expulsión de extranjeros no residentes legalmente en España condenados por infracción penal a penas privativas de libertad inferiores a seis años⁴¹⁸, si bien no se aplica esta disposición a los extranjeros que hubieran sido condenados por los delitos contemplados en los artículos 312, 313 y 318 bis del Código Penal español en vigor (Fiscalía General del Estado circular 5/2011). Es decir, en el caso que nos ocupa de la inmigración ilegal o clandestina por mar, no pueden obtener la sustitución de la pena impuesta los condenados por, directa o indirectamente, promover, favorecer o facilitar el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea.

7.1.4.3. Las Relaciones Exteriores en el marco del Enfoque Global de la Migración

En este ámbito, siguiendo lo acordado en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA) y los compromisos adquiridos en el Programa de Estocolmo, las acciones fueron fundamentalmente dirigidas a celebrar acuerdos con los países de origen y tránsito, a escala comunitaria o con carácter bilateral, con disposiciones sobre la migración legal, la lucha contra la inmigración irregular y el desarrollo, y a cooperar con los países de origen y tránsito con el fin de disuadir o luchar contra la inmigración clandestina. España ha venido trabajando en África en la línea del Enfoque global de la Migración y dentro, tanto del proceso de Rabat⁴¹⁹, como de la Estrategia UE-África.

En 2010 España fue muy activa en su acción exterior guiada por el Enfoque Global de la Migración fundamentalmente en África con el Proceso de Rabat, el VII Partenariado de la Estrategia UE-África o como coordinadora europea del VII Partenariado de la Estrategia UE-África (2010, 10). A este respecto se celebraron reuniones preparatorias de la III Conferencia Ministerial Euroafricana, de la III Conferencia Ministerial sobre Migración y Desarrollo, seminarios técnicos como los de grupos vulnerables en julio 2010 en Rabat y de evaluación del proceso que lleva este nombre (EMN 2010, 46).

⁴¹⁸Art 89, punto 1.

⁴¹⁹ El proceso de Rabat se inició por iniciativa española a partir de la reunión ministerial euroafricana celebrada en esta ciudad en julio de 2006 con la participación de los 27 estados miembros de la UE y de 27 países del Norte, Oeste y Centro de África.

España participó en la tercera conferencia ministerial euroafricana sobre migración y desarrollo, desarrollando un papel importante en la elaboración de la Estrategia de Dakar a la que se dedica atención en la parte de política de la UE.

Por lo que respecta a los Acuerdos con los países de origen y tránsito, España comenzó a firmar a partir de 2006 diferentes tipos de Acuerdos que pueden clasificarse en tres tipos:

a) Acuerdos de regulación de los flujos migratorios

El control eficaz de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular exigen un análisis profundo de sus causas y tratar de darles solución en origen. Por esta razón los “Acuerdos Marco” de cooperación con los países origen y tránsito de inmigración incluyen “aspectos referidos tanto a la lucha contra la inmigración irregular y la readmisión, como medidas de colaboración para la contratación de trabajadores, integración de los inmigrantes y contribución al desarrollo” (EMN 2008, 27).

Para ello, teniendo en cuenta lo plasmado en el Plan África 2006-2008, se intensificaron los esfuerzos por llegar a Acuerdos bilaterales con los países subsaharianos origen de los flujos migratorios desde los “principios de corresponsabilidad y cooperación con estos países” (EMN 2008, 27). En 2008 entraron en vigor el Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración con Cabo Verde (firmado en Praia el 9 de marzo de 2007); desde el 22 de febrero de 2008 tiene aplicación provisional el Acuerdo marco firmado con Mali, en enero de 2007. Finalmente, el 10 de mayo de 2008, se firmó en Niamey un Acuerdo marco con Níger, en aplicación provisional desde el 9 de junio. En total España ha firmado 6 Acuerdos de este tipo, en el marco del Plan África 2006-2008, con Gambia, Guinea, Malí, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Níger. A pesar de su importancia estratégica, el Plan África no ha sido renovado desde que finalizara el último de 2012 (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2014).

b) Acuerdos de Readmisión

Se trata de un compromiso adquirido en el PEIA recogido en su apartado II (b) dedicado a celebrar acuerdos de readmisión, bien a escala comunitaria o bien con carácter bilateral.

Tienen como sujetos a los nacionales de un país en situación irregular que tras ser identificados van a ser repatriados al país de origen, cuya readmisión es una obligación recogida

en el Derecho Internacional, o a aquellos nacionales de terceros países o apátridas que han llegado a España mediante el tránsito por territorio de otro país.

Estos acuerdos pueden recoger desde compromisos de asistencia técnica a las Autoridades del país de origen o ser en sí mismos Acuerdos de cooperación en materia de inmigración en diferentes aspectos desde medidas de contratación legal, regulaciones del retorno o asistencia policial contra la inmigración irregular convirtiéndose en Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración o Acuerdos de Segunda Generación. Pueden incluir la obligación de readmisión de los nacionales propios de estos terceros países o de aquellos pertenecientes a estos terceros países o apátridas que hayan transitado por el territorio de un tercer Estado o ambos casos (EMN 2009, 56).

Se impulsó en 2007 la cooperación operativa con la Unión Europea y con los Estados de origen y/o tránsito de los flujos irregulares de inmigrantes así como se reforzaron los procedimientos de control en frontera, expulsión y devolución. El Gobierno autorizó el uso del fondo de Contingencia para la financiación de los CIE, recursos materiales y humanos para la lucha contra la inmigración ilegal por mar y repatriaciones.

España firmó hasta 2009 acuerdos de readmisión con Argelia, Marruecos, Mauritania, Nigeria y Ghana (EMN 2009, 56).

No se firmaron durante 2011 más Acuerdos de nueva generación con terceros países o basados en el enfoque Global, aunque sí se adoptó el Convenio de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia entre el Reino de España y la República de Camerún, firmado *ad referendum* y con aplicación provisional, que abarca tres grandes áreas de cooperación: la inmigración irregular, el terrorismo y el crimen organizado (EMN 2011, 53). También se continuó realizando vuelos de repatriación conjuntos de inmigrantes irregulares como los 7 a Nigeria y autorizando tránsitos que facilitaran estos procedimientos de expulsión. En la actualidad, España tiene en vigor “Acuerdos Marco de Cooperación en materia de inmigración” (nueva generación: enfoque global) con los siguientes países terceros: Gambia (Banjul, 9 de octubre de 2006, BOE núm. 310 de 28.12.2006); Guinea-Conakry (Conakry, 9 de octubre de 2006, BOE núm. 26 de 30.01.2007); Mali (Madrid, 23 de enero de 2007, BOE núm. 135 de 4.06.2008); Cabo Verde (Madrid, 20 de marzo de 2007, BOE núm. 39 de 14.02.2008); Guinea Bissau (Bissau, 27 de enero de 2008, BOE núm. 134 de 3.06.2009); Níger (Niamey, 10 de mayo de 2008, BOE núm. 160 de 3.07.2008). Aunque no se trata de un acuerdo marco de cooperación

en materia migratoria, sino de un acuerdo marco de cooperación, cabe añadir el Acuerdo con Senegal, hecho en Dakar el 10 de octubre de 2006 (BOE núm. 170 de 15.07.2008). De una época anterior al Enfoque Global, España tiene acuerdos que cabe calificar de mera “readmisión” de extranjeros que han entrado irregularmente con los siguientes países: Marruecos (BOE núm. 100 de 25.04.1992); Nigeria (BOCG núm. 232 de 21.12.2001); Argelia (BOE núm. 37 de 12.02.2004; Guinea Bissau (BOE núm. 74 de 27.03.2003); Mauritania (BOE núm. 185 de 4.08.2003); Macedonia (BOE núm. 280 de 23.11.2006).

c) Acuerdos en el ámbito de la prevención de la emigración de MENA, su protección, repatriación y reinserción

Es significativo que el PEIA no recoge ningún compromiso específico en esta materia. Hasta el momento España ha firmado Acuerdos con Senegal, en vigor desde el 1 de Julio de 2008 y su Protocolo de Aplicación firmado en Madrid el 23 de febrero de 2009; y de prevención de la emigración ilegal, su protección y su retorno concertado hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007 con Marruecos, pendiente todavía de ratificación por parte de Marruecos. Hasta la firma del Protocolo de Aplicación del Acuerdo, está vigente el Memorandum de Entendimiento sobre la repatriación asistida de MENA firmado el 23 de diciembre de 2003.

Sin embargo, la política de readmisiones es difícil de llevar a la práctica. Ésta solo se cumple y es eficaz si existe voluntad política decidida de que así sea por parte de las autoridades de los terceros países parte en los Acuerdos, con independencia de la existencia misma de Acuerdos escritos o no. En esta línea es cierto que la UE tiene más capacidad de presión a la hora de abordar los incumplimientos de dichos Acuerdos que remover los obstáculos de aquéllos que son bilaterales. La problemática en este aspecto de la política migratoria se centra en la readmisión de inmigrantes indocumentados como es el caso de los que llegan de manera clandestina por vía marítima. En estos casos es necesaria la identificación previa y para avanzar en la práctica sería deseable que los terceros países dispusieran de registros biométricos de sus nacionales (EMN 2011, 94-95)

Por lo que respecta a la cooperación policial, en 2009 se firmó un Convenio entre España y Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia (Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal BOE Núm. 63 2006). Así mismo, se aprobó el instrumento de ratificación del protocolo nº4 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el que entre otras cosas importantes se

prohíben las expulsiones colectivas de extranjeros y se reconoce el derecho a la libertad de circulación⁴²⁰. Es importante destacar que España participó en 2009 en foros multilaterales de cooperación policial como el que ofrece la Conferencia de Ministros de interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), con el objetivo de intercambiar información operativa sobre inmigración irregular y delincuencia organizada entre el personal fronterizo de los puertos del Mediterráneo (EMN 2009, 35)

Desde 2009 al 2011 se desarrolló en Senegal el proyecto cofinanciado por España y la Comisión Europea “Prevención de la migración ilegal de menores de 18 años no acompañados de Senegal hacia la Unión Europea” con el objetivo de orientar a menores senegaleses de entre 14 y 18 años en materia escolar y profesional que les facilite su integración en el mercado de trabajo de Senegal. Por otro lado, las ciudades de Ceuta y Melilla han recibido apoyo económico en 2011 para la mejora asistencial en materia de protección de menores extranjeros no acompañados. También la Comunidad autónoma de Canarias ha recibido subvenciones para el “traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados” (EMN 2011, 109-111).

7.1.5. La política migratoria en España en el periodo 2012-2014

Tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 en el ámbito nacional se produjo un cambio de signo político en el Gobierno tras obtener el Partido Popular la mayoría absoluta. Este periodo estuvo marcado por la prioridad política del Gobierno en las cuestiones económicas y financieras así como las reformas estructurales (Discurso de Investidura del Presidente del PP 2011), habiéndose seguido respecto a las cuestiones del control migratorio una política “continuista” respecto al periodo anterior. El control de las fronteras continuó siendo una de las grandes líneas de actuación del Gobierno de España (Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo 2012). Las actuaciones que se pusieron en marcha han servido tanto para prevenir como para evitar su vulnerabilidad. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la actuación, se produjo una reestructuración de las unidades con competencias en materia de migración. Así, en el primer trimestre de 2012 “se aprobaron una serie de Reales Decretos de desarrollo de la estructura orgánica de varios ministerios, dando continuidad al proceso de racionalización y simplificación de las estructuras administrativas comenzado a finales de 2011”.

⁴²⁰ Artículos 4 y 2 respectivamente del Protocolo n° 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Además, la profunda crisis económica y la necesidad urgente de atender determinados sectores de la economía y el pago de obligaciones contraídas provocaron que se recortaran gastos en otros ámbitos como el de la cooperación internacional. En 2012 se recortaron en cooperación 1.389 millones de euros respecto a 2011 (un 46,7%) y en 2013 otros 157,99 millones de euros, lo que supuso que por ejemplo en 2013 se invirtieran en Cooperación para el Desarrollo un 23,4% menos con respecto a 2012 (Diario El Mundo 30.09.2012). De esta manera la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), vio recortado su presupuesto respecto a 2012 en casi un 30%, lo que llevó a invertir en menos países y en menos ámbitos manteniendo, sin embargo, aquellos en los que España tiene intereses estratégicos como son el Norte de África, y África Occidental y Subsahariana (Mauritania, Marruecos, Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique) (Plan Director de la Cooperación española 2013-2016). Esta tendencia de recortes de los fondos de cooperación al desarrollo que desde 2010 disminuyeron una cifra acumulada de cerca un 70% en 10 años, ha finalizado con la subida en un 5% en este concepto en los presupuestos para 2015 (SÁNCHEZ 2014).

La lucha contra la inmigración irregular continuó basándose en la acción del Estado en cooperación con la UE y en el marco del Plan de Acción de la UE sobre presiones migratorias: “Una respuesta Estratégica y el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”. En concreto el Gobierno de España fundamentó las medidas de su lucha contra la inmigración ilegal más allá de las fronteras exteriores, sobre la base de la dimensión tanto interna como externa de sus políticas migratorias en sintonía con los planes de acción de la UE y combinando la acción transversal de los ministerios implicados en este fenómeno.

Resultado de la continuidad de estas políticas de Estado fue el descenso de llegadas de inmigrantes irregulares a costas españolas entre 2011 y 2012, representando un 30%, y pasando de 5.441 en 2011 a 3.804 en 2012 (Ministerio del Interior 2013). Especialmente significativo fue el descenso de la inmigración irregular a las Islas Canarias registrando solo 173 inmigrantes irregulares en 2012, en buena parte debido a la crisis económica española y al aumento del paro.

Especial significado para la política migratoria de España en 2012 tuvo lo que se consideró la apertura de una nueva vía de entrada en España por mar, con la llegada de decenas de inmigrantes a las Islas Chafarinas y la respuesta política del Gobierno español que si bien al principio fue la de trasladar a los inmigrantes a Melilla, posteriormente, y ante el temor de que las mafias utilizaran esta ruta para entrar inmigrantes de forma masiva, los últimos entrados

entre agosto y septiembre de 2012, a excepción de las personas pertenecientes a grupos denominados vulnerables como mujeres y menores, fueron devueltos a Marruecos en virtud del Acuerdo existente entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente firmado el 13.02.1992 y ratificado finalmente el 13.12.2012. El debate que surgió a continuación sobre la vulneración de los derechos humanos y el incumplimiento por parte de España del principio de no devolución se trata con detalle en la parte sobre respuesta jurídica al fenómeno de la inmigración ilegal por mar.

Los naufragios ocurridos en octubre de 2013 en el Mediterráneo central fueron el punto de inflexión de la política de gestión de fronteras exteriores de la UE y el control de la inmigración irregular vía marítima. En España dos son los documentos fundamentales relativos a seguridad que se han publicado en 2013. La Estrategia de Seguridad nacional y la Estrategia de Seguridad marítima nacional

La política española ha sido consciente de que el fenómeno migratorio irregular por vía marítima debe ser una prioridad para la UE por la presión migratoria creciente en el sur de Europa, y por muchas razones estratégicas entre las que se encuentra la inestabilidad política y social del África subsahariana y el Oriente medio. España apoyó en todas las legislaturas una respuesta de la UE al fenómeno basada en acciones concertadas, activas y comprometidas de los Estados miembros, principalmente los que son frontera sur de la UE, las Instituciones y Agencias de la UE así como los terceros países origen y tránsito de los flujos migratorios irregulares.

Estas acciones propuestas en la UE en 2013 fueron el control de las fronteras exteriores marítimas de la UE sobre la base de un apoyo político, operativo y financiero común de los Estados miembros para lo que es imprescindible contar con un Marco financiero plurianual; la necesidad de articular programas de cooperación al desarrollo, apoyo técnico y logístico a corto, medio y largo plazo a los terceros países origen y tránsito de flujos migratorios irregulares para que sean capaces de gestionar sus fronteras; desarrollar acciones de prevención en estos terceros países a corto plazo mediante la lucha contra las redes criminales que facilitan los viajes, el control propio de las fronteras terrestres, acciones de vigilancia y control de las zonas costeras de salida de embarcaciones para impedir que salgan o interceptar los denominados “barcos de la muerte” en sus aguas territoriales impidiendo que se pongan vidas en peligro; impulsar la

implicación de organizaciones internacionales como la OIM en la cooperación con terceros países; acordar nuevos partenariados de movilidad y readmisión con terceros países mediante el diálogo permanente en foros establecidos como el Proceso de Rabat o 5+5 en el ámbito de Interior.

Sin embargo, la principal dificultad con la que se encuentra actualmente la cooperación de España con países africanos en materia de inmigración, como una mayor dificultad para aceptar las readmisiones de inmigrantes, como es el caso de Camerún y Guinea-Conakry, es consecuencia de la drástica reducción del 70% desde 2011 de los presupuestos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la inexistencia desde 2009 de cuotas de inmigración legal así como la reducción en materia de cooperación institucional como consecuencia todo ello a su vez de la crisis económica y los consiguientes recortes presupuestarios para hacerle frente (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2014).

No obstante, la dificultad del control reside en los flujos mixtos como es el caso italiano sobre todo a partir del año 2013 y poder atender a las obligaciones internacionales en materia de protección internacional y asilo. En estos casos es fundamental la acción coordinada y temprana de ACNUR y la Agencia europea de apoyo al asilo (EASO) y la aplicación de los Programas de Protección Regional. En opinión de Naranjo, la gestión de las demandas de asilo fuera del territorio de la UE es una medida clara de externalización de las políticas migratorias mediante la que los peticionarios de asilo, según lo dispuesto en los arts. 20 y 38 de la Ley de asilo 12/2009 en el marco del Pacto Europeo de inmigración y asilo de 2008, pueden contenerse en terceros países, lejos de España (NARANJO 2014, 26).

Es muy necesario implementar medidas a medio y largo plazo que lleven a mejorar las condiciones de seguridad y gobernabilidad en los países tránsito y emisores de inmigración irregular. Esto solo se puede llevar a cabo mediante una acción regional y transversal de la UE con los terceros países, que incluya la lucha contra la inmigración irregular y que cuente con diferentes programas de financiación y ayuda al desarrollo económico y social.

La posición española en este ámbito ha sido siempre muy clara en el sentido de que debe ser una prioridad para la Unión Europea actuar eficazmente para resolver el problema que suponen las presiones migratorias. Resulta fundamental el papel que desempeñan las Instituciones y Agencias de la UE en la gestión de las crisis migratorias: por un lado el papel de FRONTEX debe ser cada vez más activo aunque sin convertirlo en el principal instrumento de

salvamento y recate en la mar ya que no solo el mandato de la Agencia no contempla esta función sino que además podría convertirse en un *pull factor* de los flujos migratorios irregulares. La Unión Europea debería ser capaz de llegar a acuerdos de patrullaje marítimo conjunto en terceros países, la creación de equipos conjuntos de investigación, la formación de fuerzas de estos países en tareas de vigilancia y control fronterizos, el apoyo técnico y material a las repatriaciones, la implementación del proyecto SEAHORSE Mediterráneo en el norte de África y Egipto y la coordinación operativa entre FRONTEX, EUROPOL y EASO.

En 2013, 2014 y 2015 se avanzó conceptualmente en la organización del Sistema de Seguridad Nacional, concretamente en el de la Seguridad Marítima, con la publicación de la Estrategia de Seguridad Marítima y la Ley de Seguridad Nacional que son objeto de comentarios a fondo en otra parte de este capítulo.

En 2014 los asaltos a la valla de Ceuta y Melilla han sido los protagonistas de las migraciones irregulares de ciudadanos subsaharianos a España con un incremento del empleo de medios más agresivos (Informa Anual de Seguridad Nacional 2014). Nuestro país lideró la reunión del Grupo Mediterráneo celebrada en Alicante con la participación de Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, y Portugal al objeto de analizar la situación migratoria en las fronteras sur de la UE.

La colaboración con Marruecos es especialmente intensa destacándose las patrullas mixtas de la Guardia Civil con la Gendarmería Real marroquí, la estrecha cooperación con los Centros de Cooperación Policial ubicados en Algeciras y Tánger o el Equipo conjunto de Análisis y de Cooperación Policial hispano-marroquí en materia de inmigración irregular.

7.1.5.1 La posición española en el Consejo JAI 8 de octubre de 2013 en Luxemburgo sobre la Task Force Mediterráneo y los sucesos de Lampedusa⁴²¹

La posición española en el Consejo JAI de octubre de 2013, tras los trágicos acontecimientos en Lampedusa en el contexto de la formación de una Task Force, se basó en la posibilidad de luchar contra las redes de traficantes de seres humanos, pero con el apoyo imprescindible de nuestros socios de la UE, actuando bajo dos principios: responsabilidad compartida, y solidaridad política y presupuestaria.

⁴²¹ Entrevista personal con el Teniente Coronel D. Antonio Sierras Sánchez, Consejero de Interior en la Representación Permanente de España en Bruselas. 14.01.2015

Para el Gobierno español resulta imprescindible continuar con la prevención en origen de la presión migratoria, pues constituye el mecanismo más eficaz para evitar la inmigración masiva hacia Europa. Para ello, la política migratoria nacional se ha orientado hacia una cooperación estrecha con los países del Magreb, del Mashrek, y del África subsahariana y a buscar la financiación por la UE de los programas nacionales de lucha contra la inmigración irregular. Es preciso concentrarse en mejorar la aplicación de las decisiones ya adoptadas y en la gestión de los instrumentos ya existentes.

En lo que se refiere a la posición española sobre las operaciones de vigilancia y control del mar coordinadas por FRONTEX en el Mediterráneo, éstas deben ser operaciones de vigilancia y no de salvamento y rescate ya que un enfoque contrario podría convertirse en un efecto llamada de inmigrantes.

La política española ha venido siendo contraria a la apertura de nuevos canales de entrada para potenciales solicitantes de asilo a la UE ya que puede interferir en los canales ya previstos actualmente para acceder a la protección internacional como la activación de los Programas de Protección Regional en origen, y producir también un efecto llamada.

En cuanto a la debatida cuestión de la participación de medios militares en las operaciones de control marítimo migratorio en el contexto de operaciones de seguridad pública que se suscitó ante respuesta italiana a la crisis en Lampedusa en 2013, la posición española se situó en permitir la participación de medios militares en las operaciones marítimas de lucha contra la inmigración ilegal si así lo deciden las autoridades de los Estados miembros de acuerdo a sus criterios políticos, el marco jurídico nacional y sus propias capacidades operativas.

7.1.5.2. La Estrategia de Seguridad Nacional en España 2013 y la inmigración ilegal por mar

La Estrategia española de seguridad del 2011, ya reconocía la inmigración irregular como un factor importante que afecta directa e indirectamente a la seguridad. Incluso pronostica un incremento futuro de los flujos migratorios irregulares desde África como consecuencia de la persistencia de los ya tradicionales factores push como la pobreza, los conflictos regionales y el deterioro político y social de muchos Estados en ese continente.

Es en este punto en donde se reconoce que los movimientos migratorios masivos con destino a España y por lo tanto a la Unión Europea representan una clara amenaza a la seguridad

por las consecuencias que pueden tener como la conflictividad social que pueden experimentar las sociedades de acogida, la aparición de espacios urbanos marginales cuya existencia afecta a la convivencia pacífica y cohesión social, a situaciones de explotación laboral y económica de los inmigrantes que dan lugar a la proliferación de actividades ilícitas, a la aparición de radicalismos e intolerancia por falta de integración, así como de manera directa la existencia de un número importante de población no identificada cuyas actividades escapan a los necesarios y legítimos mecanismos de control que todo Estado de derecho necesita para garantizar la libertad, seguridad y derechos de sus ciudadanos. En la misma línea encontramos la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 (ESN 2013). Tanto su volumen como su dinámica propia conllevan implicaciones para la seguridad nacional (Estrategia de Seguridad Nacional 2013, 32). Diferencia con la anterior Estrategia de seguridad nacional es la inclusión concreta en los riesgos y amenazas de la “vulnerabilidad del espacio marítimo del que se reconoce como “menos regulado y controlado”, escenario en el que tienen lugar actividades ilícitas como la inmigración ilegal o criminales, con una especial preocupación por el terrorismo (35).

Al igual que la primera Estrategia de Seguridad Nacional en España de 2011, se recogen, a excepción de las nuevas incorporaciones como el espionaje, la inseguridad marítima y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, los mismos riesgos para la seguridad de España entre los que evidentemente están incluidos los flujos migratorios no controlados o irregulares, lo que felizmente pone de manifiesto, expresado en la mayor parte de la literatura, la existencia de un consenso en materia de seguridad nacional como Política de Estado entre los dos partidos mayoritarios en España y su visión estratégica de la seguridad desde un enfoque transversal, integral, transnacional y en el que se apuesta también por la cooperación público-privada (ARTEAGA, 2013).

Tras la Ley de Defensa Nacional de 5/2005, no se había avanzado en el enfoque conceptual de lo que es la seguridad nacional, definiéndose ahora desde una perspectiva de la seguridad como seguridad integral (ARGUMOSA, 2013), definida como: “Acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”

En el capítulo 3 de la Estrategia de 2013 sobre riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional se recogen en el punto 8 los Flujos Migratorios Irregulares. Los fenómenos

migratorios irregulares son considerados importantes para la seguridad española por las implicaciones que pueden tener como origen de una potencial conflictividad social interior. A esta idea conduce el análisis de los posibles desafíos para la seguridad derivados de la falta de integración de los inmigrantes consecuencia de procesos de inadaptación, empeoramiento de sus condiciones económicas y sociales, pérdida de identidad, exclusión social y confinamiento, que pueden conducir a procesos de conflictividad y desestabilización social, a situaciones de vulnerabilidad de los inmigrantes frente a la acción de grupos criminales y/o radicales extremistas que tratan de rentabilizar la desesperación para sus fines delictivos así como a fenómenos minoritarios de rechazo a los inmigrantes en las propias sociedades receptoras.

Por lo tanto, la ordenación de los flujos migratorios mediante la prevención y control en las fronteras exteriores de la UE se sitúa como una de las líneas de acción estratégica contempladas en la ESN 2013. La acción de España en materia de ordenación de los flujos migratorios está basada en dos pilares proactivos fundamentales: en primer lugar la ordenación de los flujos migratorios en general mediante la prevención de la inmigración irregular en origen mediante la cooperación con terceros países y la lucha contra las redes criminales que la favorecen y su control en las fronteras exteriores; y en segundo lugar el control de la inmigración en el interior mediante la prevención de los potenciales procesos de radicalización y de instrumentalización de los inmigrantes por parte de grupos criminales organizados así como la puesta en marcha de políticas de integración social y protección de grupos vulnerables.

El nuevo marco estratégico para la seguridad nacional que define este concepto de manera integral así como la necesaria y prevista integración de todos los instrumentos del Estado para hacer frente a los riesgos y amenazas de la seguridad hace desaparecer de alguna manera la frontera entre seguridad interior y exterior, siendo necesario el desempeño de funciones propias de Law Enforcement más allá de las fronteras nacionales e incluso de la participación de medios militares en el interior del territorio nacional (LABORIE, 2013). Este punto ofrece la oportunidad para acometer la reorganización del sistema de seguridad nacional y con los cambios legislativos oportunos racionalizar la gestión de las situaciones de crisis en esta materia.

7.1.5.3. La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y la inmigración ilegal por mar

El mar es un medio en donde las acciones de control tienen especial dificultad. Esta dificultad junto con su importancia estratégica y económica conlleva especial atención al mar en el ámbito de la seguridad, como reconoce la actual Estrategia de Seguridad Marítima Nacional

(ESMN) (ESMN, 2013) y en la que se establece la seguridad marítima como uno de sus ámbitos de actuación en una nación eminentemente marítima como España determinada por su situación geográfica estratégica con casi 8.000 km de costa, su dependencia de las comunicaciones marítimas así como la importancia de estas en la vertebración del Estado respecto a los territorios españoles periféricos y la importancia que el sector marítimo tiene en la economía nacional y el transporte de recursos energéticos.

Antes de que hubiera visto la luz la Estrategia Europea de Seguridad Marítima, la Estrategia de seguridad marítima española 2013, de segundo nivel, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, desarrolló lo expuesto para el espacio marítimo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 tratando de responder de manera integral a la necesidad de abordar los retos a la seguridad procedente de riesgos y amenazas horizontales que ofrece un medio tan singular como el mar actualmente a la seguridad nacional en línea con otros objetivos de seguridad marítima internacional, así como coordinar las respuestas inter-departamentales en pro de una unidad de acción y adecuada racionalización del empleo de los recursos humanos y materiales.

El documento se estructura en cuatro capítulos. En el primero de ellos: “Una visión integral de la seguridad marítima”, se recogen las iniciativas internacionales y su coordinación a nivel universal y regional, el marco legal para el ejercicio de las competencias en la mar en España así como una descripción de los elementos que caracterizan al mar como un escenario en el que se producen acontecimientos relevantes desde el punto de vista de la seguridad como los tráfico ilícitos en la frontera sur de la UE de la que somos en parte responsables y que nos ocupan en este trabajo.

Pero, ¿qué es la seguridad marítima? o dicho de otro modo, ¿qué elementos integran el concepto de la seguridad marítima? El documento apunta una definición de este concepto como aquellos intereses nacionales en el ámbito de la seguridad que incluyen: el cumplimiento del derecho nacional e internacional en los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción así como las normas internacionales en alta mar; la protección de la vida humana; la seguridad de la navegación y la de los buques con pabellón español; el comercio y transporte; las industrias marítimas; los puertos e infraestructuras marítimas incluidas las críticas; los recursos marinos; el medio ambiente y el patrimonio arqueológico.

En el segundo capítulo se abordan los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional. Entre otros se menciona la inmigración irregular por mar o el tráfico ilícito de inmigrantes que se configuran como “actos deliberados de naturaleza delictiva” que afectan a la seguridad nacional (ESMN 2013, 19), mientras que por otro lado la protección de la vida humana en la mar y la seguridad de la navegación se configuran como necesidades ante riesgos y amenazas en el mar de “naturaleza accidental o fortuita”.

El documento aborda en su Apdo. A, punto 5 del segundo capítulo como un acto ilícito contra la seguridad marítima la inmigración irregular por vía marítima y el tráfico ilícito de migrantes. Resulta muy interesante la delimitación que se hace del fenómeno a la hora de evaluarlo como un riesgo u amenaza para la seguridad marítima y por lo tanto para la seguridad nacional. De esta manera se considera como tal acto ilícito la actividad de los traficantes. Los flujos migratorios irregulares son considerados tráfico ilícito de migrantes cuando se producen “por individuos, grupos u organizaciones criminales que facilitan la entrada irregular de migrantes a cambio de un beneficio material”. La solución debe venir de la mano de un enfoque integral en el que participen todas las administraciones implicadas y en el que destaca el papel de la dimensión internacional en la prevención y respuesta al fenómeno migratorio ilegal.

Este enfoque integral incluye cuatro principios informadores ya utilizados en el marco general de la Estrategia de Seguridad Nacional y cinco líneas de acción para la seguridad nacional en el ámbito marítimo. En primer lugar, la unidad de acción del Estado. Este principio debe entenderse como la gestión integral mediante la implantación de un Sistema de Seguridad Nacional dirigido por el Presidente del Gobierno de todos los recursos humanos y materiales del Estado para afrontar los riesgos y amenazas en la mar. Esta Unidad de acción también implica a la sociedad en su conjunto y la colaboración público-privada. En segundo lugar, este enfoque trata de que los potenciales riesgos y amenazas para la seguridad nacional se prevean para poder anticipar la respuesta adecuada. En tercer lugar, una aplicación eficiente de los recursos disponibles gestionados por una estructura administrativa también adecuada. En cuarto lugar, la capacidad humana y material de las administraciones de proporcionar una respuesta flexible, adecuada y que reduzca al máximo el impacto de las situaciones de crisis que deban afrontarse.

De las cinco líneas de acción, tres de ellas tienen estrecha relación con la regulación de los flujos migratorios. La primera es lograr una acción coordinada y la cooperación operativa entre los departamentos de todas las administraciones públicas que desempeñan un papel en la

seguridad del entorno marítimo que permita afrontar los riesgos y amenazas mediante el diseño de protocolos de cooperación que facilite los intercambios de información, la interoperabilidad y las operaciones de seguridad marítima. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 ya identifica (47) como una de sus líneas estratégicas la ordenación de los flujos migratorios, lo que hace fundamental realizar un eficaz control y vigilancia de las fronteras exteriores en el marco del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores de la UE así como llevar a cabo un modelo de cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración irregular para luchar eficazmente contra las redes de inmigración irregular. Para ello, se identifica como herramienta muy destacada la cooperación en el marco de la Agencia FRONTEX.

La segunda línea de acción es conseguir una mayor eficiencia económica mediante la racionalización del empleo, la capacitación, el mantenimiento y la adquisición de los recursos pertenecientes a las administraciones con responsabilidades en materia de seguridad en el mar.

La tercera línea de acción se centra en la Unidad de Acción del Estado en el ámbito de la cooperación internacional.

En el capítulo cuarto se pone en relación, como no podía ser de otra manera, la Estrategia de Seguridad Marítima de España con el Sistema Nacional de Seguridad. Hay que destacar que para poner en marcha la propia Estrategia de Seguridad Marítima es necesario implementar una estructura orgánica contemplada en la estrategia de seguridad nacional y con especial atención al aspecto específico de la seguridad marítima. Así pues, la estructura de mando y control en el nivel político-estratégico se basa en la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional dirigido por el Presidente del Gobierno y asesorado en las cuestiones relacionadas con el mar por el Comité Especializado de Seguridad Marítima que, con representación de los diferentes departamentos, Agencias y sectores implicados en la seguridad marítima y apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional, reforzará la coordinación y la cooperación entre las administraciones con competencias en seguridad marítima. Este Comité Especializado de Situación es apoyado por una célula de coordinación interministerial específica en seguridad marítima del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional, que actúa como órgano de dirección político-estratégica en la gestión puntual de crisis de ámbito transversal o de gran impacto en el ámbito de la seguridad marítima (Informe anual de seguridad nacional 2013).

Sin embargo, esta estrategia de segundo nivel, en opinión de Arteaga, si bien sigue el planteamiento y los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad 2013, es más una

continuación de la declaración de intenciones de ésta. Entre los principales defectos de que adolece son la insistencia en un modelo de mando y control mediante un Comité especializado de seguridad marítima y otro de situación. Se trata de nuevo de sistemas con funciones de coordinación y no de integración de los sistemas existentes por lo que se diluye el liderazgo en un escenario como el marítimo en el que varios ministerios defienden sus competencias en el mar como Interior, Defensa o Hacienda (ARTEAGA 2013).

A pesar del nuevo marco jurídico y de los avances conceptuales que ha experimentado el sistema español de gestión de crisis, estos avances normativos se han producido en el nivel político estratégico. Es decir, en nuestra opinión sigue faltando en el sistema de gestión concreción en los niveles operacionales y tácticos. La integración transversal se sigue produciendo en el nivel político-estratégico articulando la gestión en función de procedimientos de coordinación. El procedimiento es descentralizado. En este sentido no existe en el sistema la figura de una Autoridad de seguridad marítima al mando del correspondiente órgano permanente con capacidad de dirección de los medios implicados en una crisis en el escenario marítimo.

En este sentido, la ENSM no aclara nada sobre la manera en que debe producirse la integración de los diferentes sistemas de información en el entorno marítimo habida cuenta del número de Centros de Coordinación existentes que disponen de información en este medio ni los procedimientos concretos para una cooperación operativa en la que se integren las diferentes administraciones con competencias en el mar, ni de qué manera se van a racionalizar las estructuras y los medios empleados en las diferentes funciones (Arteaga 2013). Habrá que seguir muy de cerca los desarrollos de la Ley de Seguridad Nacional⁴²² y las decisiones que adopte en el futuro la Comisión de Seguridad Nacional sobre la Estrategia de Seguridad Marítima en estas materias, sobre todo teniendo en cuenta los diferentes tipos de amenaza que se pueden encontrar en el escenario marítimo y que en esencia no son diferentes de los que se producen en otros escenarios pero que en su mayoría pertenecen al ámbito de la seguridad pública.

En esta línea cabe mencionar que la Ley de Seguridad Nacional recoge como parte del sistema a las Comunidades autónomas, al sector privado y la participación ciudadana si bien faltaría igualmente un desarrollo normativo que detalle de qué manera se va a concretar la necesaria coordinación en los niveles operacionales y sobre el terreno. Igualmente, en nuestra

⁴²² Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, Boletín Oficial del Estado nº 233, Martes 29 de septiembre de 2015.

opinión existe un déficit conceptual en los anteriores desarrollos normativos por lo que se refiere a la concreción de los necesarios procedimientos de coordinación que deben existir entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el resto de Ministerios con competencias en el mar por lo que se refiere a los aspectos de la acción exterior en el ámbito de la seguridad y a los de gestión de crisis en el ámbito marítimo que tienen un importante componente internacional. En este sentido, cabe recordar que la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que regula la Acción Exterior del Estado, y en la que se definen como dos de sus objetivos “a) el mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales”, e “i) La seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos”, dota de protagonismo y nuevas capacidades al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

De cualquier manera en el futuro habrá que armonizar las principales Estrategias que afectan al escenario marítimo: la de la OTAN, de contenido militar, y las de la UE y la española que prevén una integración coordinada y flexible de las capacidades civiles y militares (Agencia EFE, 2013). El desarrollo normativo de estas Estrategias supondrá un reto a la estructura y prácticas de seguridad marítima en España. El Libro azul de la Comisión Europea enumera diez actividades marítimas a desempeñar por los Estados: Aduanas, control de fronteras, contaminación marina, control de la actividad pesquera, seguridad marítima, protección marítima, gestión del tráfico de buques, actuación en caso de accidentes y catástrofes, búsqueda y salvamento. En España, muchos ministerios tienen un papel que desarrollar en la mar como Interior (Servicio Marítimo de la Guardia Civil y unidades de la Guardia Civil dedicadas a la vigilancia de la costa y de los puertos con misiones policiales y apoyo a otras administraciones), Defensa (Armada y Ejército del Aire con misiones de actividades de defensa y apoyo a otras administraciones), Fomento (en materia de puertos y navegación; salvamento y riesgos de contaminación), Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Empleo y Seguridad Social (Instituto Social de la Marina), Economía y Competitividad o Hacienda (Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales con actividades económicas), además de otros organismos de las Comunidades Autónomas que pudieran tener competencias en este ámbito si así lo contemplaran sus Estatutos de Autonomía, articulando un modelo que podría calificarse de complejo⁴²³ (GUERRA 2013).

⁴²³ Las Comunidades Autónomas tienen tareas que desarrollar en materia de vertidos; zona de servidumbre DPM-T; biodiversidad (calidad del agua, gestión recursos naturales, espacios naturales protegidos, etc.); ordenación del territorio y litoral; obras públicas; puertos deportivos, de refugio, pesqueros y comerciales de segundo nivel;

Es previsible que todos ellos traten de mantener sus funciones y su autonomía ante una racionalización de estructuras, medios y procedimientos. En esta pugna por las competencias en el mar en el ámbito de la seguridad y el liderazgo en el mando y control de las operaciones por razón del medio en el que se desarrollan se encuentra entre otras instituciones la Armada, considerando que su COVAM (Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima), ubicado en Cartagena, debe ser la referencia en el mando y control de las operaciones marítimas y el centro que proporcione información o CEM (conocimiento del entorno marítimo) a quien lo solicite (CHICHARRO 2013).

También su Concepto de Operaciones Navales de 2015 define la Seguridad Marítima como una actividad cívico-militar de prevención para hacer frente, entre otras amenazas, a la inmigración ilegal (Concepto de Operaciones Navales 2015). En este sentido, el Ministerio de Defensa lidera en 2014 la iniciativa 5+5 Defensa⁴²⁴. España pretende acercar esta iniciativa a otras en el Mediterráneo Occidental en el ámbito de la seguridad marítima que facilite en el futuro “conducir operaciones de vigilancia marítima en aguas internacionales” en el marco de la futura Estrategia de Seguridad Marítima (RUIZ 2014). Asimismo, esta iniciativa quiere impulsar proyectos a largo plazo en el ámbito de la seguridad liderados por otros países entre los que destacan la colaboración con otros Organismos en la formación de Fuerzas de Seguridad en la zona del Sahel, el impulso de la Red de Control de Tráfico Marítimo (VTRM-C) que constituye un sistema de intercambio de información entre los diez países de la iniciativa, así como impulsar aquellos planes liderados por España como la contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la Protección Civil en Grandes Catástrofes o la lucha contra la contaminación marina entre otros (RUIZ 2014).

En la actualidad la Armada forma parte de las Fuerzas Armadas españolas cuya misión viene determinada en el artículo 8.1 de la Constitución española actualmente vigente cuando afirma que “las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Por otro lado, en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional se contempla la obligación en su artículo 15 de que las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y Administraciones públicas,

navegación entre puertos autonómicos; patrimonio arqueológico subacuático; pesca y acuicultura; ordenación y promoción del turismo.

⁴²⁴ En 2004 los Ministros de Defensa de Argelia, Italia, Francia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal, España y Túnez pusieron en marcha un foro de diálogo entre países del Mediterráneo occidental con el objetivo principal de desarrollar la cooperación multilateral para promover la seguridad.

preserven la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente. En concreto, en el artículo 16 de este texto legal se definen los diferentes tipos de misiones entre los que se encuentran “la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses”, y “el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento”.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2012 asigna a las Fuerzas Armadas la vigilancia de los espacios marítimos y aéreos así como el apoyo a las autoridades civiles en caso de emergencia. Completa el marco normativo la disposición adicional única del Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, que establece que “las misiones específicas que, en tiempo de paz, tengan asignadas con carácter permanente los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos incluirán las actividades llevadas a cabo por la Fuerza de uno de ellos en los espacios de soberanía, en la alta mar y su espacio aéreo, o en otros lugares donde resulte lícito con arreglo al derecho internacional, con idea de continuidad en el tiempo y en condiciones de plena normalidad y ausencia de conflicto” aunque si para ello se requiere conducción de nivel estratégico o se emplean medios conjuntos, estas actividades deberían integrarse en la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. La consideración del Ministro de Defensa de algunas situaciones en el ámbito de la seguridad nacional como “crisis de baja intensidad” susceptibles de convertirse en amenazas más importantes, además de la importancia que las misiones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos y aéreos tienen en el contexto de la seguridad nacional, llevaron a que el 13 de diciembre de 2012 se publicara la Orden Ministerial 86/2012, de 4 de diciembre, por la que se creaban el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima y el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas con la misión de “planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de soberanía, responsabilidad e interés nacional”. En este sentido puede considerarse entonces que la legislación española enmarca la posible participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública en aquellas actividades de carácter complementario, de apoyo, colaboración o carácter subsidiario de las operaciones que desarrollan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros organismos como Salvamento Marítimo. Por lo tanto, todos los organismos con competencias en

la mar desarrollan lo que se denomina acción del Estado en el mar sin que exista ninguna regulación jurídica en España que confiera cometidos de supervisión o coordinación de unos sobre otros.

Otro de los actores importantes en el mar involucrado en las operaciones relacionadas con la inmigración clandestina es la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR). El artículo 149 atribuye al Estado las competencias sobre “Marina Mercante y abanderamiento de buques”, ejercidas a través de la Dirección General de la Marina Mercante, como se dispone en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Al objeto de dotar al Estado de las capacidades para dar respuesta a los problemas relacionados con la seguridad marítima⁴²⁵, se adscribió en 1992 a esta Dirección General la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) para salvaguardar la vida humana en la mar y controlar la navegación marítima constituyéndose de esta manera en el órgano nacional para coordinar los servicios de búsqueda y salvamento según lo dispuesto en el Convenio Internacional SAR 79 (SUÁREZ LLANOS 2008, 33). En este punto es necesario exponer que cuando la Armada se refiere a operaciones de seguridad marítima está refiriéndose con el concepto español de seguridad tanto a los términos anglosajones de “safety” (prevención de la seguridad física como en el caso de accidentes en el mar o de protección del medio marino) como de “security” (protección en caso de agresión o amenazas), ya que puede participar en ambos tipos de misiones, mientras que las operaciones de SASEMAR se desarrollan exclusivamente en el ámbito de la “safety”(38). La principal consecuencia de esto es la dificultad conceptual que supone integrar a unidades navales de SASEMAR en operaciones de control de la inmigración irregular por mar, en donde se desarrollan dos tipos de operaciones simultáneas en España como son las orientadas a la seguridad pública y las orientadas al salvamento y rescate en la mar⁴²⁶. El principal problema que se plantea en estas operaciones de control de la inmigración irregular en el mar es de coordinación ya que para SASEMAR su intervención es el ámbito de la “safety” o salvamento de vidas en la mar, y la desarrolla atendiendo a las labores y normas de coordinación del correspondiente Centro de Coordinación de Salvamento mientras que para las unidades de la Guardia Civil o de la Armada es una operación de “security” (SUÁREZ LLANOS 2008, 43)

⁴²⁵ Entre otros objetivos, la política de la Marina Mercante debe dirigirse a la tutela de la seguridad marítima, de la vida humana en el mar y de la navegación marítima.

⁴²⁶ Entrevista realizada al Comandante Pedro Herrera el 18 de abril de 2008, Jefe de operaciones marítimas del CCRC en 2008

7.2. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA EN RELACIÓN AL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR VÍA MARÍTIMA

Antes de exponer las principales medidas de control migratorio que se han ido adoptando en España a lo largo del periodo de estudio y que han influido directamente en el control de la inmigración irregular vía marítima en los escenarios atlántico y mediterráneo, es preciso recordar que en el marco europeo las líneas estratégicas que han marcado el concepto de las operaciones en la lucha contra la inmigración clandestina han sido fundamentalmente dos. La primera de ellas ha consistido en progresar hacia un modelo común de gestión y control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, fundamentado en la legislación común, la cooperación operativa y la solidaridad entre los Estados miembros, teniendo presente lo acordado en el Programa de Tampere de 1999. La entrada en vigor del Código de Fronteras Schengen, la creación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el establecimiento de un Fondo para las fronteras exteriores desde enero de 2007 en virtud del principio de responsabilidad financiera compartida, han supuesto los avances más significativos en este proyecto de futuro modelo de gestión común.

Hay que añadir a lo anterior en el ámbito operativo la realización de operaciones conjuntas con otros países miembros, la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa con establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la creación de equipos de reacción rápida y de Centros Regionales de Coordinación.

Otro de los ámbitos que se han impulsado desde la Unión Europea ha sido la innovación tecnológica para el control fronterizo mediante el perfeccionamiento de los sistemas de información y del de visados, la implementación de tecnología biométrica en los sistemas de control de fronteras, el uso de aeronaves no tripuladas (UAV, s) y la vigilancia satelital de espacios fronterizos.

Como segunda línea estratégica se ha desarrollado una política de cooperación exterior con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios ilegales, prevista ya desde el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, y que ha englobado acuerdos de cooperación al desarrollo, cooperación operativa y técnica en materia de control de fronteras y acuerdos de repatriación (SANDELL Y SORROZA 2007). Por otra parte, el marco para la cooperación de la UE con África se ha definido en la Estrategia de la UE para África de diciembre de 2005.

Se puede afirmar que se han producido avances importantes en la Europa común en materia de coordinación de vigilancia y control de fronteras aunque todavía estamos lejos de una gestión común del fenómeno migratorio. España, frontera sur de la Unión Europea, ha hecho un gran esfuerzo en materia de control externo e interno de las migraciones clandestinas mediante la puesta en marcha de una política migratoria de la que cabe destacar las medidas que a continuación se describen.

7.2.1 El denominado “modelo español” de control de la inmigración irregular por mar

El modelo español de control de la inmigración irregular por mar se ha basado en la prevención en origen y la colaboración con los principales países de origen y tránsito de la inmigración irregular principalmente mediante los patrullajes conjuntos y la creación de equipos conjuntos de investigación. En relación con la lucha contra la inmigración irregular por mar, las acciones de control del Gobierno español se han basado en la consideración del fenómeno de los flujos migratorios como una responsabilidad compartida en la UE y en la firme convicción de que las operaciones marítimas que FRONTEX lleva a cabo no pueden ser calificadas como de salvamento y rescate sino que lo son de vigilancia marítima, como marca el mandato de esta Agencia y para evitar un efecto llamada⁴²⁷.

El Gobierno español en su política europea ha venido planteando desde 2010 avanzar en la estrategia de lucha contra la inmigración irregular por mar con la implementación de dos tipos de medidas: el refuerzo del papel de las instituciones europeas como FRONTEX y la prevención y la adopción de medidas operativas en origen. En relación al primer punto, la correspondiente modificación del Mandato de FRONTEX, debería habilitar a la Agencia para firmar Acuerdos con los países de origen y tránsito para que participen en las operaciones de vigilancia y control de las fronteras mediante patrullas marítimas conjuntas; para desplegar destacamentos de oficiales de enlace en terceros países; crear Equipos Conjuntos de Investigación policial; formar las Fuerzas de seguridad de los terceros Estados en funciones de control y vigilancia fronteriza, así como prestar por parte de la UE la necesaria asistencia técnica y material a estos países en materia de retornos. Por otro lado, España ha considerado fundamental la puesta en marcha del proyecto SEAHORSE-Mediterráneo al que urgentemente deben sumarse Libia, Túnez, Argelia y Egipto.

⁴²⁷ Entrevista con el Teniente Coronel de la Guardia Civil D. Ignacio López Luz, Vocal asesor en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería el 11.12.2013

La clave de la lucha contra la inmigración irregular para el “modelo español” es la prevención en origen mediante la cooperación con los terceros países de origen y tránsito de inmigración irregular. La UE debería implementar medidas concretas operativas, de inteligencia y formación. Entre otras, luchar en origen contra las redes de tráfico de seres humanos, contribuyendo al refuerzo del control de sus fronteras terrestres incluyendo la línea de costa desde donde salen las embarcaciones con inmigrantes irregulares, el patrullaje marítimo conjunto en las aguas territoriales de terceros países para evitar su salida, fomentar la cooperación de estos países con organizaciones internacionales como la OIM que faciliten el retorno a sus países de origen de forma digna y humanitaria y acordar con países de tránsito y origen nuevos Partenariados de Movilidad, Acuerdos de Readmisión manteniendo con ellos un intenso diálogo dentro del proceso de Rabat y del diálogo 5+5 en el ámbito de interior.

La gestión integral de las fronteras marítimas exteriores que realiza la Guardia Civil en España se basa en un modelo de “cuatro pilares”: el despliegue de Oficiales de enlace en países origen y tránsito de la inmigración irregular; la cooperación con terceros países para la realización de patrullas mixtas conjuntas; la puesta en marcha de un sistema de vigilancia de las fronteras marítimas en tres niveles: central o Centro Nacional de Coordinación-EUROSUR; vigilancia de primera línea con patrullas en las fronteras y seguridad en puertos, y vigilancia en profundidad con el SIVE, buques oceánicos, aviones e inteligencia; y en cuarto lugar la puesta en marcha de un conjunto de acciones nacionales en el ámbito operativo como el SIVE, los Centros Regionales y la participación en proyectos europeos (LOBO ESPINOSA 2014).

7.2.2. Principales medidas adoptadas en el ámbito ejecutivo, institucional y organizativo

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la inmigración en España (Programa GRECO)⁴²⁸, con un periodo de vigencia de 2001 a 2004, tenía como objetivo tratar el fenómeno migratorio desde una perspectiva poliédrica. Partía de la base de que era necesario regular y coordinar los flujos migratorios y por otro lado, mejorar la gestión de todos los asuntos relacionados con la llegada y residencia de ciudadanos extranjeros en nuestro país.

La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración tenía la responsabilidad de coordinar y dirigir el Programa, que se ejecutó por los departamentos ministeriales con

⁴²⁸ Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2001 (BOE de 27/04/01)

competencia en cada materia, y que se estructuró en 4 líneas básicas⁴²⁹, 23 acciones y 72 medidas.

Puede decirse que se trató de la primera iniciativa diseñada y ejecutada en España para tratar el fenómeno de la inmigración desde una perspectiva global e integradora con un gran esfuerzo de dirección y coordinación así como económico y financiero. Este Programa fue presupuestariamente un añadido, es decir, adicional y complementario al dinero que se destinó en los presupuestos a otras prestaciones de las que también se beneficiaron los extranjeros (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados nº254 2001).

Sin embargo, el Programa no se gestionó desde sus inicios de forma centralizada y exclusiva por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, lo que suscitó las suspicacias razonables por parte de la oposición a la hora de valorar lo realmente invertido en medidas concretas del Programa, dando lugar a numerosos debates en el seno de la comisión de justicia e interior. El responsable del Programa en una de las mencionadas sesiones en Comisión se refirió sobre este particular expresando que dicho Programa era un Programa global y como tal estaba gestionado por los departamentos y las unidades con competencias concretas en las materias relacionadas en el tratamiento del fenómeno migratorio: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores, Justicia, Educación y Sanidad entre otros. Sin embargo, las medidas contenidas en el Plan aparecían desagregadas a través de los programas en los Presupuestos Generales del Estado gestionados por las unidades responsables⁴³⁰ sin que existiera una partida presupuestaria específica para el Plan en la Ley de Presupuestos.

En general, fueron más amplias las cantidades destinadas al desarrollo de políticas contenidas en el Plan vinculadas con el Ministerio del Interior que a políticas cuyos responsables pertenecieran a organismos dedicados a los asuntos sociales. Ejemplo de ello fueron los más de 6.000 millones de pesetas dedicados en el 2001 a la construcción de centros de internamiento de extranjeros y a la puesta en marcha del sistema de vigilancia exterior del estrecho (SIVE) frente a la mitad dedicados ese mismo año a apoyo a las ONG, o al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados nº254 2001). En este año 2001 se

⁴²⁹ Las 4 líneas básicas del Programa GRECO son: 1) Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable en España, en el marco de la UE; 2) Integración de residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; 3) Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia de la sociedad española; 4) Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados. Ver el contenido completo del Programa en www.mtas.es/migraciones/anumigra/contenido/3-4.pdf.

⁴³⁰ El total para el 2001 fueron 37.766 millones de pesetas.

creó la Unidad para Combatir las Redes de Inmigración y Falsificación de documentos (UCRIF) de la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía.

En el ámbito organizativo de la administración, de acuerdo con el programa político del Gobierno, el Real Decreto 683/2000, de 12 de mayo, creó la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con dependencia directa del Ministro del Interior, con la finalidad de dotar a la estructura orgánica de la Administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno creciente en nuestro país de la inmigración, debiendo presidir la Comisión Interministerial de Extranjería, cuyo tratamiento constituyó objetivo prioritario del programa político del Gobierno⁴³¹. El Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, creó la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, al objeto de garantizar la eficacia de esta. Sin embargo, el primer cambio organizativo significativo llegaría con el cambio de signo político en el Gobierno de la mano del Real Decreto 553/2004, que atribuyó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y asilo, suprimiéndose en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración, dependiente de la citada Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, cuyas funciones, salvo las relativas al ámbito de actuación policial, pasaron a integrarse en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No obstante, dado el especial contenido de las funciones sobre asilo, refugio, régimen de apátridas y atención a los desplazados, éstas siguieron atribuyéndose al Ministerio del Interior. En opinión de González-Enríquez, la creación en 2004 de la Secretaría de Estado de Inmigración en el Ministerio de Trabajo con la transferencia de muchas competencias ofrecían la imagen de un Gobierno que se aproximaba a políticas de regulación migratoria basadas en las necesidades del mercado de trabajo y la integración de los inmigrantes frente a la perspectiva de control del Ministerio de Interior (González-Enríquez 2009:44).

Sin embargo, la llamada crisis de los cayucos en 2006 ha sido el fenómeno que más medidas ha propiciado sobre todo a partir del mes de julio. En cuanto a las medidas organizativas adoptadas en la segunda mitad de 2006, hay que destacar la creación, en el Ministerio del Interior y dependiendo de la Secretaría de Estado de Seguridad, de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, estructurada en dos subdirecciones, una de

⁴³¹ El Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración con dependencia directa del Ministro del Interior sería el responsable de formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones en materia migratoria.

las cuales, la de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería, ha asumido como cometido principal la organización y preparación de las actividades de carácter internacional que se deban llevar a cabo en el ámbito de las competencias del Ministerio del Interior en las materias de inmigración y extranjería. Esta reforma organizativa en 2006-2007 trató de responder adecuadamente a la cada vez mayor relevancia de la actividad internacional del Ministerio de Interior y la adopción de medidas destinadas a asegurar la coordinación operativa del Cuerpo Nacional de Policía Nacional y del de la Guardia Civil pasando de coordinarse mediante el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU) creado en 2004, a la creación de una nueva Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que no implicaron alteraciones orgánicas ni funcionales de ambos Cuerpos de seguridad.

Con la llegada de la nueva legislatura en 2008 en la que no cambió el signo político del Gobierno se suprimió el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales dando paso a la creación del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nombre más adecuado a las funciones que desarrollaba y que no cambiaron respecto a la antigua denominación. En la estructura orgánica del Cuerpo Nacional de Policía, su Comisaría General de Extranjería y Documentación pasaría a denominarse Comisaría General de Extranjería y Fronteras aunque atribuyéndole las mismas funciones que ya tenía. En opinión de González-Enríquez, irrumpe en la escena de la gestión migratoria el Ministerio de Asuntos Exteriores a partir de los asaltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla en 2005, y las miles de llegadas de inmigrantes irregulares a las costas canarias en 2006 con la finalidad de desplegar su capacidad negociadora de acuerdos de readmisión con terceros países de África occidental, desplazando en este cometido al Ministerio del Interior (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 44).

En julio de 2006 se aprobó en Consejo de Ministros el Plan Integral de Seguridad de Canarias 2006-2008 (Diario El País 2006), dada la importancia que la seguridad tiene para esta comunidad, por sus características territoriales, su evolución demográfica y su modelo económico, coordinado por la Vicepresidenta y que implica a ocho Ministerios. Se estructura en ocho objetivos y para cada uno de ellos se desarrollan medidas concretas, con compromisos de actuación, presupuestos y plazos de ejecución. El sexto objetivo es combatir la inmigración irregular y garantizar la atención humanitaria y la acogida de inmigrantes, reforzando la atención a los menores extranjeros no acompañados. Se garantiza una dotación anual de 15 millones de euros para repatriaciones y se asegura el mantenimiento del programa de desplazamientos a la Península. Para ello, el Plan pretende mejorar y reforzar el control y la vigilancia de las costas y

del mar territorial en Canarias con el compromiso de completar el despliegue del SIVE en todo el Archipiélago, y reforzar el servicio de salvamento marítimo y la mejora de su respuesta en situaciones de emergencia, duplicando para ello los medios materiales y técnicos con una inversión de 71.000 euros. Por último, también se prevé en Lanzarote la construcción de un nuevo Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) y la realización de obras de ampliación y reforma en el de Fuerteventura. La dotación económica para el mantenimiento de los Centros y la asistencia médica prevista es de 11.000.000 euros en 2007 y 12.100.000 euros en 2008. Este Plan ha ido perdiendo progresivamente apoyo financiero del Ministerio del Interior año tras año viéndose afectado tanto por la disminución de la llegadas de inmigrantes ilegales a Canarias como por la crisis económica por la que está pasando España (Diario de Sesiones Parlamento de Canarias nº79 2009).

El mismo mes de julio de 2006 se creó la Agencia de Inmigración y Emigración para el desarrollo y la ejecución de las competencias estatales en materia de regulación e integración social de los emigrantes y en octubre se creó la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias constituyéndose el Centro de Coordinación Regional de Canarias. A estos efectos se han elaborado y firmado en diciembre del mismo año Convenios y Protocolos de actuación conjunta con el Ministerio de Defensa, la Guardia Civil y la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por otro lado, cabe reseñar que se ha producido un aumento significativo de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a tareas de control fronterizo y vigilancia de costas desde 2004. En el Cuerpo Nacional de Policía, los puestos fronterizos han aumentado en casi un 50 % y en el caso de unidades de extranjería, en un 65 %.

En la Comisaría General de Extranjería y Documentación se articuló un Plan de Respuesta a la inmigración ilegal creando la Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina (BRIC) y reforzando la Unidad Central de Redes de Inmigración y Falsedades Documentales (UCRIF) y la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER). En el caso de la Guardia Civil, el incremento más significativo se ha experimentado en 2006, con un aumento de 285 efectivos en las Patrullas Fiscales Territoriales (PAFITES). Durante el año 2007, la Guardia Civil ha elaborado un Plan Quinquenal de refuerzo tanto de medios humanos como materiales para la adquisición de buques oceánicos, aviones de vigilancia marítima, aviones no tripulados (UAV, s) y vigilancia satelital.

Volvieron las reformas con el cambio del partido político en el Gobierno en 2011, materializadas en el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. Desapareció el Ministerio de Trabajo e Inmigración dando paso a la creación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social contando con una Secretaría General de Inmigración y Emigración, de la que se hizo depender a la Dirección General de Migraciones. En el ámbito de Interior, se produjo un cambio organizativo muy importante como fue la vuelta al modelo anterior de tener una Dirección General por cada Fuerza de Seguridad del Estado “con el objeto de dotar al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil de un mando propio”.

7.2.3. Principales medidas adoptadas en el ámbito de la cooperación internacional

Teniendo en cuenta que la política estratégica de España en materia de control de la inmigración ilegal vía marítima se basa en el rescate de personas en la mar y el control de sus llegadas, siempre y cuando no haya sido posible su interceptación en origen, dos tipos de medidas se han configurado como las herramientas fundamentales del control de la inmigración irregular vía marítima en España: el sistema de repatriaciones y las operaciones aeromarítimas de control en aguas de países ribereños africanos mediante la firma de acuerdos bilaterales de España con los países origen de este fenómeno.

Respecto al sistema de repatriaciones, durante el periodo 2000-2004 se firmaron Convenios de Readmisión en materia de inmigración con los siguientes países: Marruecos, Nigeria, Argelia, Guinea-Bissau, Mauritania, Ecuador, Colombia y República Dominicana⁴³².

Hay que tener en cuenta que sólo considerando estos tres últimos países y Marruecos fueron el origen del 90 % de los inmigrantes en el 2003 si bien la vía utilizada fue la aérea. Ya en el periodo 2004-2007, en el marco europeo de enfoque global en el tratamiento del problema aunque centrados en la lucha contra las redes de inmigración irregular, se han desarrollado Acuerdos de Readmisión y de cooperación de 2ª generación, es decir, se incorpora la obligación y la corresponsabilidad de los países de origen en aceptar a los ciudadanos de sus países respectivos con elementos de cooperación al desarrollo, con elementos de cooperación judicial, y policial de control y vigilancia de fronteras. Actualmente están en vigor acuerdos, entre otros

⁴³² Firmados respectivamente con Marruecos en Madrid el 13/02/92 (BOE. de 25/04/92 y de 30/05/92); con Nigeria en Abuja el 12/11/01 (no se aplica provisionalmente); con Argelia en Argel el 31/07/02 (no se aplica provisionalmente); con Guinea Bissau en Madrid el 07/02/03 (BOE de 27/03/03) y con Mauritania en Madrid el 01/07/03 (BOE de 04/08/03).

países, con Argelia, Cabo Verde, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Gambia, Ghana, Camerún, Malí, Níger, Sierra Leona y Senegal.

A través de estos Convenios, los países firmantes se comprometen a readmitir en su territorio a sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular; España por su parte, acepta contingentes de esos países dentro de los cupos que anualmente establece para admitir de manera legal a trabajadores de terceros países. En algunos casos, como los de Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal, el compromiso alcanza a aceptar a los nacionales de terceros países que hubieran partido de su territorio para entrar en España, aunque la ejecución de esta cláusula no está exenta de complicaciones como en el caso de Marruecos, que no suele admitir la devolución de los inmigrantes subsaharianos. Así mismo, respecto a los menores no acompañados que viajan en pateras tenemos el «Memorándum de Entendimiento para el retorno de menores marroquíes no acompañados», firmado entre dicho país y España el 23 de diciembre de 2003, mediante el cual los menores irregulares marroquíes que estén solos en España serán devueltos a su domicilio familiar o a instituciones de custodia de menores marroquíes. En la actualidad los resultados de la aplicación de este acuerdo muestran un incumplimiento de lo acordado por parte de Marruecos. Esta situación se describe en profundidad en el apartado de problemas encontrados en el ámbito del control marítimo de la parte tercera de este trabajo de investigación. Especialmente controvertido es el mecanismo coordinado para proceder a la devolución inmediata de inmigrantes en la frontera hispano-marroquí en virtud del Acuerdo de Readmisión hispano marroquí de 1992, que entró en vigor en 2012 y por el que se otorga a las autoridades españolas la facultad de devolver a Marruecos en un plazo de diez días a quienes entren clandestinamente en España desde ese país (NARANJO 2014, 24). De igual manera es controvertido el centro de detención para inmigrantes ilegales repatriados establecido en Mauritania como medida de externalización de políticas migratorias.

Los resultados espectaculares que se han conseguido en la colaboración para la lucha contra la inmigración irregular han sido en gran parte gracias al despliegue y multiplicación de contactos, viajes y visitas que tanto a nivel político como diplomático, representantes del Ministerio del Interior y otros Ministerios han realizado a los países origen de emigrantes irregulares. Entre otras acciones cabe destacar el despliegue de oficiales de enlace y agregados de interior en Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Malí y Guinea Conakry y la apertura de Embajadas en Sudán, Malí, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Níger, así como nuevas oficinas técnicas de cooperación en Cabo Verde, Etiopía y Malí. Las

actuaciones en relación a África se han ordenado en torno a los diferentes Planes África, aprobado el primero de ellos por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2006.

En opinión de Naranjo, Marruecos se ha convertido en un “Estado tapón”, convertido en una frontera para los inmigrantes ilegales en tránsito de terceros países así como para sus nacionales entre el norte de África y el sur de la UE, siendo ejemplo de los procesos de “desterritorialización fronteriza” y externalización de políticas migratorias, y ha tenido un papel muy activo en la Política Europea de Vecindad (NARANJO 2014, 28). Además, ha conseguido que en 2008 se firme el Estatuto avanzado con la Unión Europea.

Marruecos fue el país con el que España comenzó a realizar patrullas mixtas, tanto en territorio español como en el marroquí o del Sahara en virtud de un Acuerdo firmado en el año 2004 y con vigencia permanente. Con Mauritania, se firmó en el año 2006 un Memorando de Entendimiento (MOU) que actualmente sigue en vigor⁴³³, mediante el cual este país acepta el despliegue de medios humanos y materiales en su territorio, para realizar patrullas mixtas hasta la Zona Contigua (24 millas de la costa) para interceptar y devolver inmediatamente a los cayucos con inmigrantes. Igualmente firmó en 2009 otro acuerdo, de duración indefinida firmado por el Director General de la Guardia Civil y el Delegado para la Vigilancia de la Pesca y el Control del Mar del Mº de Pesca y de Economía Marítima y Coordinador de la lucha contra la Inmigración Irregular mauritano, para el despliegue de un avión de la Guardia Civil para la vigilancia de los espacios aéreos de soberanía mauritana⁴³⁴.

El MOU firmado con la Gendarmería de Senegal es incluso más amplio, ya que este país acepta el despliegue no sólo de medios españoles sino del resto de Estados Miembros para realizar patrullas mixtas, y la zona de acción llega hasta la Zona Económica Exclusiva (200 millas). Gracias a este acuerdo, cuando se refuerza el despliegue con medios europeos con financiación de FRONTEX (Operación HERA), este es el país principal de despliegue de medios.

Con Cabo Verde existe un MOU con vigencia indefinida, firmado por el Ministro del Interior español y la Ministra de la Presidencia del Consejo de Ministros, de la Reforma del Estado y de la Defensa Nacional de Cabo Verde, similar al de Senegal, lo que resulta de gran

⁴³³ Su renovación la firman cada 6 meses el Director General de la Guardia Civil y el Jefe del EM de la Gendarmería mauritana

⁴³⁴ Entrevista personal realizada con el Teniente Coronel D.Eduardo Lobo Espinosa el 12.01.2014

importancia ya que, a pesar de que este país no es, de momento, lugar de origen de los cayucos, estos, para evitar el importante despliegue de Senegal se pueden alejar cada vez más de la costa, pasando más cerca de Cabo Verde, pudiéndose convertir así a este país en tránsito de los flujos irregulares de la inmigración hacia España. Igualmente, se han firmado Acuerdos similares, de duración indefinida, con Gambia⁴³⁵, Guinea Bissau⁴³⁶, y Guinea Conakry⁴³⁷, si bien en estos países tampoco tiene la Guardia Civil por el momento medios de patrulla desplegados.

Cabe destacar el Acuerdo firmado entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, hecho «ad referendum» en Rabat el 6 de marzo de 2007.

7.2.4. Principales medidas adoptadas en el ámbito de las operaciones policiales de control marítimo

7.2.4.1. Implementación del Sistema integral de vigilancia exterior (SIVE) en las costas⁴³⁸

En el año 1998 se iniciaron los estudios preliminares para el desarrollo de un sistema integral de vigilancia de las costas españolas denominado SIVE⁴³⁹, como resultado de la evolución del concepto operativo de la vigilancia y control de las costas que la Guardia Civil había implantado en el territorio nacional. La Guardia Civil, consciente de su responsabilidad en la vigilancia de las costas de nuestro país, fronteras exteriores de la Unión Europea, y de la específica problemática de los tráfico ilícitos en aquellos años, especialmente en la Zona del Estrecho, hubo de idear un sistema que permitiera una vigilancia eficaz de nuestras costas. Por esta razón la propia denominación del sistema fue en un principio la de Sistema de Vigilancia del Estrecho.

⁴³⁵ Firmado por el Embajador español en Banjul y el Ministro de Defensa de Gambia

⁴³⁶ Firmado por el DGRIE y el Mº del Interior de Bissau

⁴³⁷ Firmado por el SES y el Mº Interior de Conakry

⁴³⁸ Entrevista con el Comandante de la Guardia Civil D. Julio Serrano Checa, coordinador del proyecto SIVE en la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil.

⁴³⁹ Según publica el diario «El Mundo» en la página 13 de su edición del 22/01/05, La Comisión Europea y Marruecos firmaron un ambicioso convenio el pasado 27 de diciembre por el que Bruselas se compromete a invertir 40 millones de euros en blindar las fronteras marroquíes, desarrollando el SIVE africano que incluye formación de agentes, reforma de legislación y medios técnicos.

El SIVE podría definirse como el “dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial y su entorno, aportando, en tiempo real, la información a Centros de Mando y Control, desde los que se dan las órdenes precisas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en el territorio de la Unión Europea”. Las funciones genéricas que realiza en sistema son las de detección, identificación, seguimiento e interceptación, contando para implementarlas con un soporte técnico adecuado⁴⁴⁰ y con una potenciación de las Unidades y medios de interceptación. Mediante los sensores⁴⁴¹, se detecta, identifica y sigue cualquier embarcación sospechosa o en peligro; la señal o imagen captada es remitida al centro de Mando y Control, donde la información recibida se analiza y evalúa, cursándose en caso positivo las órdenes oportunas a las unidades terrestres, aéreas o marítimas para que procedan a interceptar la embarcación sospechosa o a socorrer a la que esté en peligro.

El SIVE se instaló en un principio en Algeciras, dotándolo de una estación fija, y en Fuerteventura, con estaciones móviles. Los buenos resultados obtenidos desde un principio propiciaron que el sistema se fuera implementando a lo largo de las costas andaluzas y canarias, adaptándose a las distintas características de las zonas marítimas a cubrir, cambiando su denominación “del Estrecho” por la de “Exterior”, en clara referencia a su futuro empleo.

El SIVE se concibió como un sistema para la gestión integral de la vigilancia y control de la frontera marítima, haciendo frente a todas las amenazas que pudieran afectar a nuestras costas, fundamentalmente los tráfico ilícitos, la inmigración ilegal y el terrorismo. Con la llegada de las frágiles pateras, se puso de manifiesto que la utilidad del sistema de control servía para salvar la vida de las personas que naufragan en su afán de llegar a nuestras costas. Además, los nuevos desarrollos del sistema permiten extender su acción a la vigilancia en otros ámbitos como el patrimonio arqueológico submarino y las zonas pesqueras protegidas; e incluso la integración en él de otros sistemas utilizados en el ámbito de la seguridad como el sistema de telecomunicaciones empleado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (SIRDEE), los sistemas de localización de flotas, o el sistema de gestión del tráfico marítimo, el salvamento y el auxilio en el mar (AIS).

⁴⁴⁰ Integrado por los subsistemas de sensores, de comunicaciones y de mando y control.

⁴⁴¹ Instalados tanto fijos en la costa, como móviles en plataformas terrestres, aéreas o navales.

La definición inicial del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior ha quedado superada. Actualmente, el SIVE es mucho más que un conjunto de medios, es una filosofía de vigilancia de fronteras basada en la detección adelantada, el mando único y la interoperabilidad.

Por otro lado el SIVE no solo ha supuesto el despliegue de estaciones sensoras, sino además la potenciación de unidades, de forma que ha habido ejercicios económicos en los que, prácticamente, el 50 % del presupuesto se ha dedicado a la adquisición de medios para diferentes Servicios de la Guardia Civil (Marítimo, Fiscal, Costas y Fronteras y Aéreo), pues de poco serviría el despliegue de elementos tecnológicos sofisticados si no se dispusiera de los medios precisos para dar una respuesta adecuada a las informaciones suministradas por éstos.

Transcurridos cinco años desde su entrada en funcionamiento nadie cuestiona su eficacia. No obstante, en este punto, se hace necesaria una reflexión sobre su futuro, que debe ir en consonancia con las iniciativas europeas, cada vez más numerosas debido a la creciente preocupación por parte de la Unión Europea de la gestión de sus fronteras. En este campo hay que tener presentes dos aspectos: en primer lugar, la Unión Europea proclama en todos sus documentos su voluntad de gestión integral de su frontera. Son numerosas las referencias al crimen organizado transfronterizo, al control de los tráfico ilícitos y, cómo no, a la inmigración irregular, tal y como consta en las conclusiones de los Consejos de la Unión Europea de Tampere, Niza y Laeken, o en el más reciente Programa de La Haya, que en uno de los puntos de su introducción dice textualmente:

“Los ciudadanos de Europa tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, (...), adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la inmigración ilegal, la trata y la introducción clandestina de seres humanos, el terrorismo y la delincuencia organizada, así como respecto a su prevención”.

En segundo lugar, no se debe olvidar que el SIVE se ha convertido en el referente de la vigilancia de las fronteras marítimas a nivel europeo. Esto conlleva que todas las iniciativas en este ámbito, sean lideradas por la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), como el proyecto de implementación tecnológica en las fronteras (BORTEC), o por la Comisión, como el proyecto de creación de Centros de coordinación (EUROSUR), parten del modelo español, lo que en gran medida obliga a nuestro país a seguir siendo pionero en la aplicación de medios técnicos para la vigilancia de la frontera. Así mismo, bajo el amparo de FRONTEX se ha creado una lista en la que se incluye una relación de medios a disposición de la Agencia (CRATE), en la que España,

previa petición de sus socios europeos, ha incluido medios técnicos de última generación como son las Unidades Móviles de Vigilancia, adquiridas en el marco del programa SIVE. En este sentido, cabe también resaltar que algunos países como Polonia, Rumania y Estonia están implantando en sus costas el modelo SIVE.

Debido a la enorme complejidad y coste del Sistema⁴⁴², éste se ha implantado por fases; a finales de 2004 se encontraba instalado y operativo en las provincias de Cádiz, Málaga y Granada, en la ciudad autónoma de Ceuta y en la isla de Fuerteventura. En el caso concreto de las Islas Canarias, el despliegue se inició con unidades móviles en Fuerteventura en 2001 y en Gran Canaria en 2002. En diciembre de 2003 se completó el despliegue operativo en Fuerteventura. En julio y octubre de 2005 se desplegaron unidades móviles en Lanzarote y Tenerife respectivamente. En diciembre de 2006 se ha completado el despliegue operativo en Lanzarote y en noviembre de 2007 el de Gran Canaria que cuenta con dos Centros de Mando y Control. Para Tenerife, el despliegue permanente está previsto alcanzarlo en noviembre de 2008 (GABELLA 2005?). Desde el año 2000 a la actualidad, se ha implantado el SIVE en las costas de Huelva, Cádiz, Ceuta, Málaga, Granada, Almería, Murcia, Alicante, Castellón, Tarragona, Pontevedra, Las Palmas, Tenerife e Islas Baleares, con un total de 75 estaciones sensoras. Durante el año 2013 se ha procedido a la contratación de un expediente que tiene por objeto el suministro de los equipos y medios técnicos para la modernización y actualización de los despliegues fijos del SIVE en Málaga, Granada y Ceuta. Para el presente año 2014 se tiene previsto el contrato de expedientes tendentes a la adecuación de las capacidades del SIVE.

7.2.4.2. Operaciones policiales conjuntas en el ámbito de la Unión Europea

Como parte de la perspectiva global de tratamiento del problema de la inmigración irregular, en los últimos años han sido numerosas las iniciativas llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el marco de la UE, cuya financiación ha servido para implementar diversas operaciones conjuntas.

En cuanto a operaciones organizadas por la Guardia Civil en nuestro país, destacan en primer lugar las operaciones «ULISES I y II» que, desarrolladas en febrero de 2002 y mayo de 2003 respectivamente, han tenido como objetivo la vigilancia de las fronteras marítimas en el

⁴⁴² Según fuentes de la DGGC, las partidas anuales de los Presupuestos Generales del Estado desde el año 2000 hasta el 2008 incluidos, asignados a la Secretaría de Estado de Seguridad, suponen un gasto total para el despliegue completo de este Sistema de unos 232'16 millones de euros.

Mediterráneo Occidental y posteriormente en el Atlántico Sahariano⁴⁴³. En segundo lugar, la operación «PEGASUS», implementada en mayo de 2002, de control de inmigrantes clandestinos camuflados en contenedores; y por último, en tercer lugar, la operación «GUANARTEME», ejecutada en enero de 2005, y que también consistió en una vigilancia marítima en aguas del archipiélago canario⁴⁴⁴.

Por lo que respecta a operaciones conjuntas con participación, pero no organización, de la Guardia Civil, hay que destacar las operaciones «RIO I, II, III Y IV», realizadas entre 2002 y 2003, y centradas en el control, principalmente documental, en los aeropuertos y puertos de los Estados miembros de la UE.

También es interesante mencionar la operación «TRITÓN», desarrollada en marzo de 2003, organizada por Italia y ejecutada con la finalidad de realizar vigilancia marítima al sur de Chipre, y las operaciones «NEPTUNO I Y II», organizadas por Italia y ejecutadas en septiembre de 2003 y octubre de 2004 respectivamente, para asegurar las fronteras marítimas al sur de Sicilia, Malta y las islas de Lampedusa y Pantellaria⁴⁴⁵.

En el periodo de 2010 a 2013 la Guardia Civil ha desarrollado y/o participado en las siguientes operaciones cofinanciadas por la Agencia FRONTEX⁴⁴⁶:

EPN-HERA. Con la finalidad de evitar la salida embarcaciones desde países África occidental en cooperación con autoridades de Mauritania y Senegal. Han participado 6 Estados Miembros además de España, de los cuales Islandia, Luxemburgo e Italia lo han hecho con medios, y Francia, Italia y Portugal con expertos.

EPN-INDALO. Operación conjunta europea de control de fronteras marítimas para reducir el flujo irregular de inmigrantes procedentes de Marruecos y Argelia que se desarrolla desde 2006. Han participado 9 Estados Miembros (España, Islandia, Luxemburgo, Italia, Bélgica, Francia, Holanda, Portugal y Eslovaquia).

⁴⁴³ Constituyendo «ULISES I» el primer ejercicio conjunto de vigilancia de las fronteras marítimas, y participando medios navales y aéreos de Francia, Italia, Portugal, Reino Unido y España.

⁴⁴⁴ Con la participación de medios navales y aéreos de Portugal y España, asistiendo como observadores representantes de Alemania, Chipre, Grecia, Italia y Europol.

⁴⁴⁵ Estas dos islas italianas son, junto con Sicilia, Canarias y el Estrecho de Gibraltar, los puntos de mayor presión de la inmigración irregular por vía marítima que actualmente tiene la UE.

⁴⁴⁶ Entrevista personal con el Teniente Coronel D. Eduardo Lobo Espinosa, Jefe del CECORVIGMAR de la Guardia Civil realizada el 1.12.2014

EPN-MINERVA. Operación conjunta europea en puestos fronterizos del sur de España para controlar los flujos irregulares que entran en ferries desde Marruecos y Argelia. En 2010 participaron 12 Estados Miembros (España, Italia, Francia, Portugal, Austria, Bélgica, Letonia, Holanda, Noruega, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia). En 2011 participaron Austria, Bélgica, Bulgaria, Suiza, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Lituania, Noruega, Holanda, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, y como observadores Georgia y Ucrania.

EPN-HERMES. Operación conjunta europea en las fronteras marítimas para reducir el flujo irregular de inmigrantes procedentes de Túnez y Argelia hacia Cerdeña. Han participado 6 Estados Miembros (Italia, España, Luxemburgo, Letonia, Francia y Eslovaquia). En 2011 se orientó al control de las rutas desde Túnez y Libia a Italia, en la que participaron policías de Alemania, Austria, Bélgica, España, Suiza, Francia, Italia, Holanda, Hungría, Portugal, Polonia y Rumania. Los participantes desplegaron en centros de detención de Sicilia y Reggio Calabria como observadores.

EPN-POSEIDON. Operación conjunta europea de control de fronteras marítimas en Grecia mediante la que se obtiene información con el despliegue de equipos móviles con equipos especiales de vigilancia. Han participado 26 Estados Miembros (Grecia, Islandia, Luxemburgo, Italia, Bélgica, Francia, Holanda, Portugal, Eslovaquia, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Austria, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, Rumanía, Suecia, Eslovenia, Alemania y Reino Unido).

EPN-AENEAS 2012 y 2013: Operación conjunta europea de control del flujo migratorio irregular procedente de Turquía y Egipto que pasa por Grecia hacia la UE

PUNTOS FOCALES MARÍTIMOS EN 2012 y 2013: coordinación de los controles de los flujos migratorios irregulares en puntos de paso fronterizos habilitados en donde no existen operaciones de la Agencia en las fronteras de Bulgaria, Lituania, Rumanía, Chipre y España.

7.2.4.3. *Patrullas Conjuntas de control de los flujos migratorios irregulares*⁴⁴⁷

7.2.4.3.1 Patrullas mixtas hispano-marroquíes

Fruto de los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo Permanente Hispano-Marroquí sobre Inmigración, y dentro del Convenio de Colaboración entre la Gendarmería Real Marroquí y la Guardia Civil, a mediados del año 2004 se iniciaron las primeras patrullas marítimas conjuntas en aguas del Estrecho de Gibraltar en las zonas de Algeciras, Almería, Granada, Tánger, Nador y Alhucemas⁴⁴⁸.

De la experiencia positiva obtenida desde entonces, se decidió ampliarlas a las Islas Canarias. Desde finales de 2004, se realizan patrullas marítimas mixtas dos veces al mes, una en aguas de Fuerteventura y otra en la costa africana desde Tarfaya a Cabo Bojador. También se realizan patrullas mixtas aeroterrestres en la zona de El Aaiún.

7.2.4.3.2 Patrullas conjuntas con Autoridades argelinas

Los años 2012 y 2013 fueron especialmente importantes por el apoyo ofrecido por las autoridades argelinas en la lucha contra la inmigración irregular siendo capaces de interceptar y auxiliar a embarcaciones con inmigrantes con destino a Almería y Murcia dentro de su zona de responsabilidad de salvamento marítimo en el marco de la operación INDALO 2012.

7.2.4.3.3 Patrullas conjuntas dentro de la red europea de patrullas (EPN)

Durante el año 2011 en el ámbito de la red europea de patrullas, los servicios marítimos de la Guardia Civil de Huelva y Gerona comenzaron a realizar patrullas conjuntas.

7.2.4.4. *Centro de cooperación de Fronteras Marítimas y Agencia Europea de Fronteras*

La experiencia de la Guardia Civil en la vigilancia de sus costas y la casi terminada implantación del SIVE como un sistema muy avanzado tecnológicamente para la lucha contra la inmigración irregular, ha influido en que en 2003 entrara en funcionamiento en España el Centro de Cooperación de Fronteras Marítimas (WSBC, Western Sea Border Centre), encargado de elaborar normas comunes tendentes a garantizar una gestión, coordinación y control eficaces de

⁴⁴⁷ Entrevista personal con el Teniente Coronel D. Eduardo Lobo Espinosa, Jefe del CECORVIGMAR de la Guardia Civil realizada el 5.12.2014

⁴⁴⁸ El Acuerdo del «Proyecto de Patrullas Marítimas Mixtas» se firmó el 16/01/04 en Marbella.

las fronteras marítimas de la UE, así como la mejora de la cooperación mediante un programa de acciones operativas, tecnológicas y formativas⁴⁴⁹. La creación de FRONTEX y la decisión de no descentralizar la gestión, coordinación y control de las operaciones de vigilancia marítima puso fin a las actividades de este Centro. En la actualidad, la Agencia destaca un oficial de enlace a los Centros nacionales específicos organizados para la gestión de las operaciones puestas en marcha con participación de la Unión Europea como lo son las coordinadas por el Centro de Coordinación Regional de Canarias.

7.2.4.5. Los Centros de Vigilancia de Fronteras Marítimas

La Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda a la Guardia Civil la competencia, entre otras, de la custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos⁴⁵⁰. Igualmente le atribuye las funciones relativas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana en el mar territorial⁴⁵¹.

Por otra parte, el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, encomienda entre otras misiones a la Jefatura Fiscal y de Fronteras, la organización y gestión del resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

Así mismo, las actividades previstas a lo largo de estos años por la Presidencia del Consejo Europeo en materia de inmigración irregular, tráfico ilícito que está generando una grave crisis humanitaria en el mar, conlleva una serie de actuaciones que requieren una actuación fuera del mar territorial, al amparo de los compromisos adquiridos por España, y que plantean la necesidad de disponer de una estructura operativa que facilite la coordinación de las acciones de vigilancia de fronteras marítimas para evitar la pérdida de vidas humanas en el mar, y la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en territorio nacional. Como antecedente, la cumbre informal de Hampton Court el 27 de octubre de 2005, en la que

⁴⁴⁹ Según la Jefatura Fiscal y de Fronteras (JFF) de la Guardia Civil, a tal efecto se crearon en el WSBC dos Equipos de trabajo; uno estudia las tecnologías que usan los estados miembros para coordinar esfuerzos y proponer las mejoras pertinentes, y el otro está desarrollando un sistema informático mediante el cual se pueda compartir la información en tiempo real.

⁴⁵⁰ Artículo 12, letra b)

⁴⁵¹ Artículo 11, punto 2, letra b)

los Jefes de Estado y Gobierno de la UE pidieron a FRONTEX que elaborara dos estudios de viabilidad, uno sobre la estructuración de una red de patrullas costeras durante el 2006 y otro sobre el refuerzo de vigilancia en la frontera marítima meridional de la UE. El estudio de viabilidad denominado MEADSEA presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006, recomendó la creación de Centros de Coordinación a nivel nacional, estructurados en Centros de Coordinación a nivel regional.

La Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, que daba publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se disponía la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, dio paso a la creación de un Centro de Coordinación de nivel Regional de carácter interdepartamental e integrado en la estructura de mando de la Guardia Civil y al que más adelante se hace referencia específica por tratarse de una experiencia pionera en Europa de alto interés.

Además, como parte de las iniciativas que la Guardia Civil está llevando adelante en el marco del control de las fronteras marítimas como es el caso de la potenciación de su Servicio Marítimo y su participación en los diferentes foros y programas europeos en este ámbito, se encuentra la futura creación del Centro Nacional de vigilancia de fronteras marítimas dependiente de la Jefatura de Fiscal y Fronteras y una estructura de Centros Regionales subordinados en el Mediterráneo, Cantábrico, Estrecho y Atlántico.

Estos Centros se configuran como una herramienta básica del ministerio del Interior para la gestión de las fronteras marítima. Integrados en la estructura orgánica de la Guardia Civil permitirán dar respuesta a la necesidad de la Unión Europea de contar con una red de patrullas marítimas y con Centros de Coordinación que integren los aspectos operativos de la vigilancia y control de las fronteras marítimas así como de la gestión de situaciones de crisis en este ámbito.

El 4 de septiembre de 2008, se creó el Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) como órgano de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil (DAO) y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo, siendo una de sus funciones la de efectuar análisis de riesgos existentes en las fronteras terrestres, aéreas y marítimas españolas, estudiar sus causas, y proponer las medidas necesarias para combatirlos. Como Centros Regionales, uniéndose al de Canarias, se constituyeron el Centro regional del Estrecho y el de Levante. Con la puesta en marcha del Sistema Europeo de Vigilancia de

Fronteras (EUROSUR) en 2013, el CECORVIGMAR se constituyó, por orden del Secretario de Estado de Seguridad, en Centro de Coordinación Nacional (NCC)-España⁴⁵².

7.2.4.6. La cooperación policial internacional

Por primera vez en Europa y como consecuencia de la llamada “crisis de los cayucos” desde mayo de 2006 se han puesto en marcha proyectos innovadores en el ámbito del control de las fronteras marítimas. Es la Conferencia de Rabat del 10 y 11 de julio de 2006, el punto de partida de una toma de conciencia del problema que la inmigración irregular vía marítima supone a la Unión Europea (BERTOSSO 2005, 12). A partir de ese momento, las autoridades de la Unión Europea se plantean dar una solución política al fenómeno consistente en la adopción de medidas de cooperación al desarrollo de los países origen de inmigración en el área del África subsahariana y poner en marcha un dispositivo de control en origen así como solicitar a los países del sur del Mediterráneo como Marruecos, que se han transformado desde países de emigración a países de tránsito de la emigración, que ejerzan el papel de guardias fronterizos del espacio Schengen.

Como proyectos más importantes de carácter operativo relacionados con el control de fronteras marítimas hay que destacar el SEAHORSE Atlántico (2006-2008), el SEAHORSE-NETWORK (2007-2009), las operaciones HERA I, II, III y las tres fases de la HERA 2007 de ocho semanas de duración cada una. El desarrollo de estas operaciones ha supuesto que por primera vez y al margen de lo dispuesto en su Reglamento de creación, la Agencia está efectuando operaciones de control de las fronteras marítimas fuera de las fronteras exteriores de la Unión en íntima coordinación con los países africanos ribereños origen y tránsito de la inmigración irregular. Especialmente en África se han regulado las actuaciones en materia de inmigración con el Plan África, aprobado en Consejo de Ministros de 19 de mayo de 2006. Esto supone toda una serie de actuaciones en materia de control de fronteras como las incluidas en el ámbito de la formación y cooperación técnica y policial con Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Para ello se ha aumentado el despliegue de Agregados de Interior en Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mali y Guinea Conakry que contribuyan a la lucha contra la inmigración irregular además de incrementar la acción diplomática con la apertura de nuevas Embajadas en Sudán, Mali y Cabo Verde y otras en proyecto como Guinea Bissau, Guinea Conakry y Níger.

⁴⁵² Entrevista personal con el Teniente Coronel D. Eduardo Lobo Espinosa Jefe del CECORVIGMAR el 2.01.2015

Se ha potenciado como una de las herramientas fundamentales de lucha contra la inmigración irregular la firma de acuerdos de readmisión o de cooperación en materia de inmigración también llamados de segunda generación. En vigor, en el ámbito africano, se encuentran acuerdos con Cabo Verde, Gambia, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Marruecos, Mauritania, Senegal, Argelia, Nigeria, Ghana y Gambia y pendientes de trámite Mali, Camerún, Níger y Sierra Leona. Sin embargo, solo los acuerdos de readmisión con Marruecos y Mauritania permiten la repatriación de nacionales de terceros países.

Por otro lado, los Acuerdos de cooperación con despliegue de medios humanos y materiales: Cabo Verde (acuerdo entre el ministro de Interior español y la Ministra de la Presidencia del Consejo de ministros, de la reforma del Estado y de la Defensa Nacional de Cabo Verde de contenido análogo al firmado con Senegal), Gambia (firmado por el Embajador en Banjul y el Ministro de Defensa de Gambia, país en el que hay desplegados 4 guardias civiles realizando labores de formación con las patrulleras donadas por España), Guinea Conakry (firmado por el Secretario de Estado de Interior español y el Ministro de Interior de Conakry), Guinea Bissau (firmado por el Director General de Relaciones Internacionales y Extranjería y el Ministro de Interior de Guinea), Marruecos (primer acuerdo firmado por España para realizar patrullas mixtas desde 2004 con carácter permanente), Mauritania (acuerdo renovable cada 6 meses firmado en 2006 entre el Director General de la Guardia Civil y el Jefe de Estado Mayor de la Gendarmería de Mauritania por el que se realizan patrullas mixtas con medios humanos y materiales de la Guardia Civil en aguas de Mauritania hasta las 24 millas para interceptar y devolver embarcaciones con inmigrantes; así como el acuerdo de 2009 entre el Director General de pesca español y el Delegado para la Vigilancia de la Pesca y el Control del Mar del Mº de Pesca y de Economía Marítima y Coordinador de la lucha contra la Inmigración Irregular mauritano por el que un avión de la Guardia Civil desarrolla tareas de vigilancia en espacio aéreo mauritano), Senegal (acuerdo entre los ministros de Interior de ambos países para realizar patrullas mixtas en aguas senegalesas hasta las 200 millas con medios de cualquier Estado miembro de la UE).

España ha conseguido transmitir a los Estados Miembros la inquietud que supone la inmigración irregular vía marítima que entra en Europa por las Islas Canarias y que se priorice la lucha contra lo que todo este fenómeno implica. Para ello ha apoyado la creación e impulso de La Agencia para la gestión de la Coordinación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros, FRONTEX desde la primavera de 2005 y de 4 nuevos fondos europeos en

materia de Fronteras, Asilo, Retorno e Integración, en el que destaca especialmente el Fondo Europeo de Fronteras dotado en 2007 con 1.820 millones de euros.

7.2.4.7. El Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC)

El Consejo de Ministros, en su reunión de 6 de octubre de 2006 y a propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia y de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Interior, Fomento y Trabajo y Asuntos Sociales adoptó el Acuerdo por el que se creaba la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, recayendo esta responsabilidad en el entonces General de División, Subdirector General de Apoyo, Excmo. Sr. D. Cándido Cardiel Ojer. En opinión de González-Enríquez, es a partir de 2006 cuando el Ministerio de Defensa adquiere un papel importante en las operaciones de vigilancia y control de la inmigración irregular por mar (GONZÁLEZ ENRÍQUEZ 2009, 44).

De esta manera, el Cuerpo de la Guardia Civil debía poner en marcha un Centro de Coordinación de nivel Regional dependiendo directamente del Director General de la Policía y de la Guardia Civil a través de su Dirección Adjunta Operativa, para centralizar a alto nivel la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones y la información relacionadas con la inmigración ilegal vía marítima en las Islas.

Esto supuso un doble reto. Por un lado, dotar al Centro de las capacidades necesarias, esto es, ubicarlo en unas instalaciones con unos requisitos mínimos, desarrollar una estructura adecuada de mando y control, dotarlo con personal de la Guardia Civil con la formación necesaria, adquirir el equipamiento tecnológico apropiado y establecer los procedimientos de funcionamiento adecuados para coordinar desde el Centro de comunicaciones las actuaciones de Departamentos, Organismos e Instituciones de diferente naturaleza tanto en el escenario canario como en el africano. Por otro lado, consensuar los mecanismos de interrelación con el Centro de Coordinación de los Organismos participantes en las operaciones desarrolladas en el escenario canario, y pertenecientes a la Administración Pública y Autonómica; nacionales y extranjeros; civiles y militares.

En poco más de un mes se había conseguido el primer objetivo: montar un Centro de Comunicaciones de alta capacidad tecnológica, garantizar un servicio diario permanente con guardias civiles seleccionados por la Zona de Canarias y definir los procedimientos de actuación,

en dependencias del Mando Naval de Canarias junto a su Centro de Operaciones Navales, con la inestimable colaboración del Ministerio de Defensa y de la Armada en Canarias.

En cuanto a la estructura orgánica se diseñaron además de un Centro de Comunicaciones y una Secretaría Técnica como órgano auxiliar y de asesoramiento del General Director, cuatro áreas operativas (VÉLEZ 2008, 26-31):

1. El área de operaciones aeromarítimas, dirigida por un oficial de la Guardia Civil, para coordinar las operaciones tanto en el escenario canario, núcleo del futuro Centro de la Guardia Civil para la Vigilancia marítima de Fronteras en el Atlántico Sur, como las operaciones y medios desplegados en el escenario africano, integrándose de esta manera el Elemento de Coordinación de las Operaciones FRONTEX, dirigido por otro oficial de la Guardia Civil.

2. El área de Inteligencia, que analiza y elabora la información recibida en el Centro para difundirla en forma de dos tipos de estudios: con carácter operativo que permite reorientar los despliegues y con carácter estratégico que permite estudiar el fenómeno en profundidad para realizar previsiones a largo plazo.

3. El área de Oficiales de Enlace, en donde se encuadran representantes de las Instituciones y Organismos de los países que participan en las operaciones de control en África así como las de los Organismos e Instituciones nacionales cuando la situación lo requiere.

4. El área CIS, actualmente apoyada eficazmente por personal del GATI de la Comandancia de Las Palmas y de la Jefatura de los Servicios Técnicos de la Subdirección General de Apoyo.

Dos meses más tarde y gracias a la excelente disposición de todos los Organismos implicados, se alcanzó el segundo objetivo. El 11 de diciembre de 2006 representantes en las islas de la Armada, Ejército del Aire, Ejército de Tierra, Salvamento Marítimo, Vigilancia Aduanera, Cuerpo Nacional de Policía, Centro de Seguridad y Emergencias de Canarias y Guardia Civil, firmaron el PROTOCOLO DE COORDINACIÓN ENTRE EL CENTRO DE COORDINACIÓN REGIONAL DE CANARIAS (CCRC), Y LOS ORGANISMOS IMPLICADOS EN LAS OPERACIONES DE CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL VÍA MARÍTIMA EN CANARIAS. Esto suponía el comienzo de lo que se convertiría en una

excelente relación de colaboración entre el CCRC y todos los Organismos implicados en la coordinación de acciones con el propósito de optimizar los recursos del Estado puestos a disposición de la lucha contra la inmigración clandestina.

Las acciones de coordinación se iban a producir a partir de ese momento en el marco de dos escenarios y con dos objetivos diferentes y complementarios. Por un lado, el escenario africano, que comprende las aguas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde en donde opera el despliegue de medios aeromarítimos de la Guardia Civil, así como un helicóptero del Cuerpo Nacional de Policía y otros medios aportados por la Agencia Europea de fronteras (FRONTEX) para las operaciones HERA, todo ello en virtud de Memorandos de entendimiento bilaterales; y por otro, el escenario canario en donde las Fuerzas Armadas (Armada y Ejército del Aire) desarrollan la operación NOBLE CENTINELA, liderada por la Armada española, y la operación Alfa-India, liderada por el Ejército de Tierra y de apoyo logístico a los CIES gestionados por el Cuerpo Nacional de Policía.

La finalidad de los dispositivos en África es frenar en origen la salida de embarcaciones dedicadas a la inmigración irregular y la de los dispositivos en el escenario canario, la detección avanzada de aquellas embarcaciones que eluden la mencionada acción en origen y su posterior control hasta que reciben asistencia humanitaria de la Cruz Roja en los puertos de destino y son entregados a personal del Cuerpo Nacional de Policía. Por supuesto que en cualquier escenario prevalece la finalidad de salvaguardar la vida de los inmigrantes irregulares, procediendo Salvamento Marítimo a desencadenar operaciones de salvamento y rescate en la mar cuando es necesario.

De esta manera la Organización de un Centro de estas características se convertía en una experiencia pionera y de alto interés para la Unión Europea (ARTEAGA 2007), coordinando por primera vez operaciones de medios aeromarítimos europeos desplegados en aguas territoriales de terceros países, lideradas por la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil, ejecutadas gracias a la encomiable labor de los componentes de su Servicio Marítimo y Aéreo, y apoyadas por una eficiente labor de los oficiales de enlace de este Cuerpo y de los agregados de Interior del Cuerpo Nacional de Policía destacados en países de África Occidental origen y tránsito de migraciones clandestinas.

7.2.4.8. Los proyectos tecnológicos con participación de la Guardia Civil⁴⁵³

Los diferentes Gobiernos de España y la Guardia Civil han apostado claramente por el desarrollo de medios técnicos en el control de las fronteras marítimas que por un lado permitan salvar vidas en la mar y por otro permitan la vigilancia y control eficaz de las fronteras exteriores de la UE. Muestra de ello son los diferentes proyectos en curso en los que participa España:

- Proyecto séptimo programa marco PERSEUS (2011-2014); con la participación de Francia, Italia, Grecia, Noruega, Luxemburgo, Finlandia, Portugal, Irlanda, Suiza y Países Bajos). La Guardia Civil forma parte de este programa en calidad de socio, a desarrollar en cuatro años y que forma parte del VII Programa Marco de investigación de la Comisión europea con el objetivo de convertirse en un sistema de sistemas de vigilancia de las fronteras marítimas de la UE en sintonía con lo dispuesto para el sistema EUROSUR
- Proyecto séptimo programa marco NEREIDS (2011-2014) que tiene como objetivo optimizar el uso de las tecnologías basadas en satélites, en consonancia con el proyecto MARISS financiado por la Agencia Espacial europea, para integrar las señales de manera sencilla e interoperable con otros sistemas de vigilancia.
- Proyecto europeo Blue Mass Med “Blue Maritime Surveillance System Mediterranean” con el objetivo de integrar los sistemas de información sobre vigilancia marítima de los países ribereños europeos del Mediterráneo (España, Italia, Malta, Grecia, Francia y Portugal) y sus conexiones atlánticas en el ámbito de la seguridad marítima.
- Proyecto MARISS. Proyecto de servicios de seguridad marítima finalizado en 2012 y financiado por la Agencia Espacial europea con el objetivo de integrar la información de origen satelital con otros de origen terrestre como radares costeros para detectar, identificar y seguir objetivos en el mar.
- Proyecto EUROSUR “Big Pilot” para definir el marco técnico y operativo que permitiera la interconexión de los Centros Nacionales de Coordinación participantes en la red EUROSUR para intercambiar información con FRONTEX, entre sí y con terceros países hasta la entrada en funcionamiento del sistema en octubre de 2013.

⁴⁵³ Datos de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil 30.06.2014

- Proyecto séptimo programa marco SAGRES (2013-2016) para la prueba y validación del concepto operativo para la utilización de las capacidades de vigilancia satélite en el sistema EUROSUR en la vigilancia de puertos y zonas de salida de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal por mar, su detección y seguimiento. Este proyecto se desarrollará de 2013 a 2017.
- Proyecto “CONOPS” de desarrollo de un concepto operacional para detectar las rutas de embarcaciones de pequeño porte dedicadas a la inmigración ilegal y crimen organizado
- Proyecto COOPERACIÓN EN VIGILANCIA MARÍTIMA, que liderado por la Guardia de Fronteras de Finlandia pretende dar continuidad al proyecto Blue Mass Med y constituye el antecedente previo de otro proyecto más ambicioso en estado embrionario denominado POV-CISE (Pre-operational validation/Common Information Sharing Environment)
- Proyecto SEA HORSE MEDITERRÁNEO (2013-2016). El proyecto tiene como objetivo establecer una red de comunicaciones segura vía marítima para la lucha contra la inmigración irregular en el Mediterráneo. El proyecto Seahorse Mediterráneo corresponde a una iniciativa planteada por mandato directo del Director General en el marco de implementación de la medida 4 del COSI. El principal beneficio para Guardia Civil aparte de las operativas, será conseguir complementariedad con la Red Seahorse Atlántico ya existente, y conseguir aprovechar el ancho de banda de la nueva red Mediterráneo para su utilización también en la ya existente en el Atlántico. Países Asociados que ha dado su apoyo al proyecto: Francia (Ministerio Interior- Subdirección General de Inmigración-PAF), Italia (Ministerio Interior), Malta (Fuerzas Armadas), Portugal (GNR), Chipre (Policía), Grecia (Guardia Costera). Guardacostas de Libia. Se ha invitado a Argelia y Túnez. Hasta ahora Argelia no ha respondido oficialmente a la propuesta. En el caso de Túnez el cambio de Gobierno tampoco ha hecho factible obtener una respuesta definitiva de ese país. Inicialmente por parte africana participaría Libia con la instalación de dos puntos de contacto en ese país (Trípoli y Bengasi). El proyecto contemplaría la posible adhesión posterior de Argelia y Túnez.
- Proyecto WEST-SAHEL (2011-2013). Este proyecto liderado e implementado por la Guardia Civil ha tratado de continuar con la cooperación policial con los países africanos

del Sahel con el objetivo primordial de luchar contra la inmigración irregular y asegurar el cierre de la ruta Atlántica de la inmigración irregular desde África hacia Europa vía Canarias. Básicamente ha consistido en la dotación de material y la organización de cursos de vigilancia de fronteras y control de la inmigración ilegal en Mauritania, Mali y Nigeria.

- Proyecto AEROCEPTOR (2012-2014) con la participación de Francia, Polonia, Austria, Italia, Israel y Turquía, pretende definir un sistema capaz de ralentizar y detener vehículos no cooperativos a distancia mediante el uso de aviones no tripulados, tanto en escenarios marinos como terrestres.
- Proyecto CLOSEYE (2013-2016) con la participación de la GNR (Guardia Nacional Republicana – Portugal), ISDEFE y la Agencia Espacial italiana tiene el propósito de proporcionar a la UE un marco operacional y técnico que incremente y mejore la capacidad de reacción de las autoridades públicas a cargo de la vigilancia de fronteras marítimas de los bordes exteriores de la UE, utilizando para ellos herramientas como UAV y Aerostatos.
- Proyecto SEABILLA (2010-2014). SeaBILLA está basado en los requisitos para vigilancia marítima definidos por experimentados usuarios finales.
- INTERCONEXIÓN SIVE-SIVICC (2013-2015). El proyecto consiste en implementar un interfaz común y estándar, tanto en España como en Portugal, tanto a nivel local (en Huelva en el caso de España) como a nivel central (en los Centros de Coordinación Nacional en Madrid y Lisboa), para que, a través de una plataforma para el intercambio de información, se pudiera realizar esta acción vía EUROSUR.

7.2.4. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar

En 2013 vio la luz por primera vez en España la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y el 29 de septiembre de 2015 se publicó la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional⁴⁵⁴ que considera la Seguridad Marítima como un ámbito de especial interés de la Seguridad Nacional. Si bien la práctica totalidad de la Seguridad Marítima en España es competencia exclusiva del Estado, también las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ejercen determinadas responsabilidades en este ámbito como en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Esta Ley que articula el sistema de Seguridad Nacional para afrontar las situaciones de crisis en materia de seguridad, define entre otros aspectos los principios básicos de la Seguridad Nacional suprimiendo o al menos difuminando la separación conceptual entre seguridad interior y la exterior en razón de la transversalidad de determinadas amenazas cuyo desafío para la seguridad son de tal complejidad que desbordan “las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, (...)”.

El Consejo de Seguridad Nacional es quien dirige y coordina la gestión de las situaciones de crisis planteadas aun cuando el Presidente del Gobierno puede designar una “autoridad funcional para el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones”. Para hacer frente a las operaciones de gestión de crisis está previsto que se apruebe un catálogo de recursos humanos y de medios materiales para poner a disposición de las autoridades competentes.

Por lo tanto a la hora de gestionar una crisis o una situación especial para la seguridad en los escenarios marítimos de soberanía española la arquitectura del sistema incluiría en su nivel político estratégico al Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima como Comité Especializado de apoyo, el Comité Especializado de Situación de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional, el Departamento de Seguridad Nacional con su Centro de Situación y una Célula de Coordinación en las que estarán representados los Ministerios y organismos más directamente implicados por razón de sus competencias. En los niveles operacionales horizontales se situarían las Comisiones Interministeriales reguladas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y los Convenios, Acuerdos o Protocolos

⁴⁵⁴ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, Boletín Oficial del Estado nº 233, Martes 29 de septiembre de 2015.

Interdepartamentales⁴⁵⁵ (GUERRA 2013). En un nivel operacional vertical se situarían los diferentes Centros de Coordinación de los Organismos e Instituciones con competencias en el mar como el Centro de Operaciones de Vigilancia Marítima de la Armada Española, el Centro de Coordinación Operativa de la AEAT, el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil, y el Centro Nacional de Coordinación y Salvamento de SASEMAR.

En España, los ministerios que desarrollan algún papel en el mar en el marco de las operaciones de control migratorio irregular son principalmente el de Interior a través del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y unidades de la Guardia Civil dedicadas a la vigilancia de la costa y de los puertos; Defensa, mediante la Armada y el Ejército del Aire con misiones de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros organismos encargados del salvamento en la mar, y Fomento con SASEMAR.

Como ya se ha comentado en otro capítulo la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda a la Guardia Civil la competencia de la custodia de costas y fronteras así como le atribuye las funciones relativas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana en el mar territorial⁴⁵⁶. Además, su Jefatura Fiscal y de Fronteras tiene entre otras misiones recogidas en el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir los tráfico ilícitos y el control de la inmigración irregular en el mar territorial.

⁴⁵⁵ El Ministerio del Interior tiene firmados los siguientes acuerdos y protocolos: Acuerdo marco firmado el 12 de noviembre de 1997 entre los ministerios de Interior y de Agricultura, Pesca y Alimentación (actualmente Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) sobre el control, inspección y vigilancia de las actividades de pesca marítima; Acuerdo marco firmado el 22 de julio de 1999 entre los ministerios de Interior y de Fomento para la colaboración en el desarrollo del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la mar y de la Lucha contra la Contaminación del Mediterráneo; Convenio firmado el 04 de julio de 2002 entre el Ministerio de Interior (DGGC) y el de Medio Ambiente (organismo autónomo de Parques Nacionales) para establecer un programa de actuación conjunta en la vigilancia, inspección, control y denuncia de actividades ilícitas que pudieran menoscabar a la naturaleza y al medio ambiente en los parques nacionales y otros espacios naturales de competencia estatal; Acuerdo marco firmado el 14 de octubre de 2003 de colaboración entre el organismo autónomo de Parques Nacionales y el Ministerio de Interior (DGGC), en materia de formación; Protocolo de fecha 29 de julio de 2005 de colaboración interministerial en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de personas por vía marítima; Protocolo de fecha 02 de agosto de 2005 de coordinación y comunicación en las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo e intercambio de información entre el Ministerio del Interior (DGGC) y el de Fomento (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima); Acuerdo interdepartamental, suscrito el 14 de febrero de 2006 entre los Ministerios de Defensa e Interior, sobre colaboración y coordinación de la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo.

⁴⁵⁶ Artículo 11, punto 2, letra b)

En 2006 el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se disponía la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, dio paso a la creación en Las Palmas de Gran Canaria de un Centro de Coordinación de nivel Regional de carácter interdepartamental e integrado en la estructura de mando de la Guardia Civil. El 4 de septiembre de 2008, se creó el Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) como órgano de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil (DAO) y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo, siendo una de sus funciones la de efectuar análisis de riesgos existentes en las fronteras terrestres, aéreas y marítimas españolas, estudiar sus causas, y proponer las medidas necesarias para combatirlos. Como Centros Regionales, uniéndose al de Canarias, se constituyeron el Centro regional del Estrecho y el de Levante. Con la puesta en marcha del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) en 2013, el CECORVIGMAR se constituyó, por orden del Secretario de Estado de Seguridad, en Centro de Coordinación Nacional (NCC)-España.

7.3. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ITALIA Y EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES

7.3.1 Aspectos generales de la política migratoria italiana desde los 90' hasta el Gobierno de Romano Prodi (2006-2008)

El fenómeno migratorio en Italia comenzó relativamente tarde experimentando su mayor crecimiento en el periodo 1996-2004 (MINISTERO DEL LAVORO 2010, 3). Las migraciones que recibe se caracterizan por tener carácter estable y un gran arraigo que lleva a numerosas peticiones de nacionalidad, siendo hasta el año 2013 Rumanía, Albania, Marruecos, República Popular China y Ucrania los principales países de origen de los inmigrantes (MINISTERO DEL LAVORO 2014, 35).

La gran mayoría de los inmigrantes ilegales en Italia desde el año 2000 son sobrevenidos u overstayers que llegan a Italia en avión con un visado Schengen de tres meses ; de un 15% a un 34% han entrado por fronteras terrestres, representando las entradas ilegales por vía marítima un 17% en 2000, un 12% en 2001, un 15% en 2002, un 10% en 2003, un 4% en 2004, un 14% en 2005 y un 13% en 2006 (Paoletti 2011:280). Sólo el 11% de los inmigrantes que solicitan trabajo en Italia no posee título de estudios o ha terminado solo la enseñanza primaria (MINISTERO DEL LAVORO 2010, 4).

El número de inmigrantes ilegales por vía marítima en el escenario Mediterráneo con entrada al sur de Europa ha crecido durante el siglo XX (más de 180.000 inmigrantes en el periodo de 1990 al 2000), convirtiendo al mar Mediterráneo en la principal puerta de entrada clandestina a la UE (MONZINI 2004a, 32). Todos los Gobiernos italianos desde 1990 han establecido como objetivo prioritario la calidad de los controles de fronteras, en particular en las marítimas (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 6). Como resultado, y hasta la crisis migratoria en 2014, se produjo desde los años 90' una disminución en las entradas clandestinas por mar, sobre todo a lo largo de las costas adriáticas. Además, la reforma de los procedimientos de expulsión y repatriación en esta última década y la introducción de la posibilidad de detención administrativa del extranjero que se vaya a expulsar, ha reducido el intervalo de tiempo de dicho proceso y su ejecución. La eficacia del sistema de repatriaciones ha mejorado debido al refuerzo de la cooperación internacional y al apoyo con “cuotas de favor” a aquellos países que han firmado con Italia acuerdos bilaterales de readmisión. En opinión de Finotelli y Sciortino, la causa del descenso en el número de repatriaciones ejecutadas sería la reducción del número de países origen de emigración ilegal cooperadores receptores de las “cuotas de favor”, como así ocurrió en los primeros años del segundo gobierno Berlusconi (2001-2006); al propio efecto disuasorio de la firma y aplicación de los acuerdos de readmisión; a la entrada en la UE de países como Rumanía y Bulgaria, y a la falta de fondos necesarios para la ejecución de las readmisiones. Sin embargo, el número de inmigrantes irregulares no depende sólo de la eficacia de los controles en frontera sino también de la política de visados de otros países de la UE.

La crisis migratoria en los años 90, en la que Italia comenzó a experimentar llegadas masivas de inmigrantes irregulares por mar procedentes de Albania a través del estrecho de Otranto, lo que llevó a intensificar las patrullas en su frontera marítima con Albania en 1997 con la puesta en marcha de la Operazione Polizia Interforze (TRIANDAFYLLIDOU 2010, 3), dio lugar a un desarrollo legislativo italiano en materia de inmigración que se ha visto afectado por posturas contradictorias. La perspectiva económica marcada por la necesidad de mano de obra extranjera en el país no se ha correspondido con la exigencia de gran parte de la opinión pública italiana de restringir la inmigración, por estar muy vinculada a la inseguridad pública italiana, forzando una diferenciación en las políticas migratorias entre inmigrantes “buenos o legales” y “malos” o potenciales delincuentes (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 1).

Concretamente, la postura ambigua frente al fenómeno migratorio y su control se ha puesto de relieve en el discurso de partidos como el de la Liga Norte que ha mantenido en los

primeros años un discurso retórico antiinmigración que ha basculado en el tercer mandato de Berlusconi⁴⁵⁷ hacia un discurso antiinmigrante, en el que se reconoce la necesidad de mano de obra pero se trata de limitar al máximo el número de inmigrantes, produciéndose un desajuste entre el discurso retórico y la práctica política en el ámbito de las migraciones, que tiene su causa tanto en la evolución del propio partido como en el inestable sistema político italiano (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 134). Sin embargo, la ambigüedad frente al fenómeno migratorio y sus políticas de respuesta al mismo en términos de solidaridad o de desarrollo reforzado de políticas de control de la inmigración clandestina y de respuesta al crimen y la inseguridad en Italia, ha sido una característica general en la fragmentada política italiana en donde se han formado para gobernar coaliciones de centro izquierda y centro derecha entre partidos que han defendido políticas muy diferentes frente a la inmigración, como puede ser el caso de la Liga Norte, Refundación Comunista, Fuerza Italia, Alianza Nacional o el Partido Democrático (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 135).

En concreto, recogiendo Finotelli y Sciortino lo afirmado en un estudio de Zincone, para analizar las posturas de los diferentes partidos frente al fenómeno migratorio en Italia, es necesario tener en cuenta la coalición de la que han formado parte, como en el caso de las coaliciones de centro izquierda, en las que los grupos católicos y los de izquierda se han visto obligados a encontrar posturas intermedias como resultó ser la Ley Turco-Napolitano o como en el caso de las de centro derecha, en donde los mismos partidos católicos tuvieron que hacer el “papel de moderador” de las extremistas y xenofóbicas posiciones de la Liga Norte como en el caso de la Ley Bossi-Fini, definida como “patchwork”. Esta Ley es considerada como el inicio de las políticas migratorias “fuertemente restrictivas” (CESARINI, CRAMEROTTI et al. 2013, 14).

Otro ejemplo de lo afirmado anteriormente lo constituye el Decreto n.181/2007 presentado por una coalición de centro izquierda liderada por Romano Prodi por el que se podía expulsar a ciudadanos de la UE considerados “peligrosos para el orden público” y que nunca fue aprobado por el Parlamento italiano.

⁴⁵⁷ Sobre el tercer periodo de Gobierno de Berlusconi (2008-2011): “Los comicios anticipados de 2008 marcaron el retorno triunfal al Gobierno de Berlusconi, abanderando su nuevo proyecto aglutinador del centro-derecha, El Pueblo de la Libertad (PdL), y esgrimiendo un programa concebido para encandilar, con la doble promesa de podar tributos y de perseguir la inmigración irregular”. Disponible en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/italia/silvio_berlusconi

En opinión de Triandafyllidou y Ambrosini, las políticas migratorias italianas se caracterizan por una generalizada oposición hacia la inmigración económica, tratando de reducir sus consecuencias negativas más que aprovechar sus oportunidades; por una gestión de los flujos legales mediante un sistema de cuotas anuales que no se ciñen a las necesidades del mercado laboral; por la puesta en marcha de sucesivos programas de regularización de inmigrantes irregulares, y por disponer de un sistema de asilo poco apropiado, sin una Ley orgánica que lo regule (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 253).

En opinión de Finotelli y Sciortino, el fenómeno migratorio ilegal en Italia tiene raíces estructurales profundas en su economía sumergida consecuencia del escaso, lento e ineficiente control interno de los mercados laborales, de la falta de políticas migratorias que den salida a la migración legal aun habiendo reconocido siempre la necesidad de mano de obra extranjera (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009^a, 6), y de una cultura popular que no ve en el trabajo en situación irregular ningún delito (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 131). En opinión de estos autores, los altos niveles de irregularidad en Italia y España entre el 2000 y el 2005 fueron como consecuencia, entre otros factores, de las políticas liberales de concesión de visados aplicados a países del Este de Europa por parte de países como Alemania (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009^a, 7), lo que ha creado, en opinión de estos autores, un “soft underbelly of the Fortress Europe” más importante que las costas mediterráneas (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 131). Tanto los gobiernos de derecha como de izquierda han encontrado desde mediados de los años 80’ en la política de regularización⁴⁵⁸ de los inmigrantes irregulares una herramienta eficaz para la gestión migratoria en ausencia de controles internos del mercado laboral (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009a, 7). Por otro lado, esto ha sido también una práctica habitual en las políticas de los Estados miembros de la UE, ya que si se analiza el periodo 1998-2008, 22 de los 27 implementaron algún proceso de regularización de inmigrantes ilegales (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 273).

Tras la primera Ley 943/1986, que trató de ser el primer marco legal al fenómeno migratorio en Italia, le sucedieron otras como la Ley 39/90 denominada Ley Martelli, con la que se introdujeron aspectos de seguridad como las normas sobre repatriación de inmigrantes ilegales, las sanciones a los contrabandistas de inmigrantes o las medidas de control externo

⁴⁵⁸ Desde 1986 hasta 2002 ha habido 5 procesos de regularización de inmigrantes ilegales. Los últimos tres procesos de regularización extraordinaria se han producido en 2002, 2009 (Ministero del Lavoro e Delle politiche sociali 2010:9), y 2012 (Decreto 29 agosto 2012 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 settembre 2012. Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/2012_08_29_emersione_irregolare.html).

como la exigencia de visado para los nacionales de los países origen de los flujos migratorios (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 123). Sin embargo, existían lagunas importantes a la hora de ejercer un control efectivo como la inexistencia de centros de detención para los inmigrantes ilegales o la falta de herramientas administrativas necesarias para que las Fuerzas de Seguridad hicieran efectivas las órdenes de expulsión.

La Ley 40/1998 de 6 de marzo denominada Ley Turco-Napolitano sobre regulación de la inmigración y normas sobre la condición de los extranjeros se considera la primera Ley migratoria italiana, y su importancia desde el punto de vista de la seguridad, reside en que reforzó el concepto de los controles en frontera, introduciendo medidas como la de permitir a los jefes de policía considerar las entradas irregulares de los inmigrantes como rechazos en frontera durante los seis primeros meses desde que ésta se hubiera producido; incrementó las sanciones a los contrabandistas de inmigrantes; autorizó la creación de los Centros de Permanencia Temporal de inmigrantes, donde podían estar hasta 30 días antes de ser repatriados, e impulsó la firma de acuerdos bilaterales en los que Italia privilegiaba expresamente con cuotas de entrada a quienes readmitieran a sus nacionales, como fue el caso de Túnez, Argelia y Marruecos en 1998 y Nigeria en 2000.

Esta circunstancia de privilegiar con cuotas en el decreto de flujos migratorios a los terceros países con los que Italia alcanzara acuerdos de repatriación se recogió en el artículo 21 del Texto Único sobre regulación migratoria (T.U.), Decreto Ley N° 286 de 25 de julio de 1998, en el que se dice expresamente: “Con tali decreti sono altresì assegnate in via preferenziale quote riservate agli Stati non appartenenti all'Unione europea, con i quali il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, abbia concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione (...)”.

Sin embargo, existió falta de voluntad política para poner la Ley Turco-Napolitano en marcha debido a una opinión pública italiana contraria al tratamiento político del fenómeno migratorio y la consiguiente apropiación por parte de los partidos de extrema derecha de los miedos sociales que la inmigración ilegal suscitaba en materia de seguridad, así como la incapacidad de la misma Ley para afrontar el reto de los flujos migratorios ilegales procedentes de Europa del Este que no eran clandestinos a través de las fronteras, sino conformados por *overstayers* (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 125). En 2002 la política de control en fronteras

fue seguida de una disminución muy significativa en el número de expulsiones, capacidad que creció junto con la de devoluciones desde principios de 2000 en virtud de los numerosos acuerdos de devolución firmados por Italia con países de origen y tránsito (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 129).

Con el fenómeno migratorio en el centro de la política, se produjo en 2001 el regreso de la coalición de centro derecha liderada por Berlusconi (2001-2006) que desarrolló una política migratoria restrictiva basada en la limitación a la entrada legal, y el refuerzo de los controles. Con la modificación de la Ley de extranjería y la publicación de la Ley 189/30 de 2002, denominada “Bossi-Fini”, se vinculó la estancia del extranjero a la duración del contrato de trabajo y se reformó el procedimiento de asilo, posibilitando la creación de comisiones territoriales y los centros de identificación en la frontera para realizar procedimientos rápidos.

Por otro lado, las medidas más importantes implementadas por este Gobierno en el ámbito de la seguridad fueron la publicación del *decreto-sbarchi* que le otorgaba a la Armada italiana la misión de controlar en alta mar los barcos dedicados al transporte de inmigrantes ilegales, la prolongación a 60 días del tiempo de estancia en los centros de identificación, la agravación de las sanciones a los contrabandistas, y por último, la posibilidad de ingresar en prisión a los inmigrantes que incumplieran lo dispuesto en una orden de expulsión.

A partir de 2006, con el nuevo Gobierno de centro izquierda se propusieron reformas políticas en el ámbito migratorio que superara la política restrictiva del Gobierno de Berlusconi pero no fue posible implementarlas al no contar con la mayoría parlamentaria suficiente para ello. El Gobierno de izquierdas de Romano Prodi (2006-2008) aprobó el decreto 181/2007 que permitía a las Fuerzas de Seguridad deportar del territorio italiano a ciudadanos de la UE y miembros de sus familias si se les consideraba peligrosos para el orden público.

7.3.2 La “securitización” de la política migratoria a partir de 2008: El “Paquete de Seguridad” del tercer Gobierno de Berlusconi (2008-2011)

En 2008 el Gobierno de Silvio Berlusconi introdujo una serie de cambios en la política de inmigración de Italia en aras, según la versión oficial, de afrontar el tema de la inmigración irregular, a la vez que se garantizaba la seguridad de los ciudadanos italianos (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009a). En opinión de Finotelli y Sciortino, las reformas llevadas a cabo por el tercer gobierno de Berlusconi han fortalecido la vertiente de seguridad del fenómeno migratorio

centrándose en combatir la inmigración irregular y no las causas que la originan como la reforma del mercado de trabajo y la dotación de un sistema de contratación eficiente para trabajadores extranjeros.

Con la llegada de la coalición de centro derecha del Gobierno de Berlusconi del Pueblo de la Libertad con apoyo de la Liga Norte, tras las elecciones de 2008, la vinculación entre inmigración y seguridad pública se enfatizó notablemente, incrementándose los esfuerzos en el control migratorio y reforzando el Ministro del Interior Sr. Maroni lo dispuesto en la Ley 189/30 de 2002, denominada “Bossi-Fini”, con dos leyes más en materia de seguridad pública; la 125/24 de julio de 2008 y la 94/15 de julio de 2009, que conformaban el denominado “paquete seguridad” (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 263). De esta manera se paralizó el proyecto de Ley de elaboración de un Decreto Ley impulsado por el anterior presidente del Consejo, Romano Prodi, que modificaba la legislación sobre inmigración en Italia y que en el ámbito de este trabajo académico contemplaba medidas como la de poner en marcha un sistema eficaz de repatriaciones así como diseñar un modelo adecuado que sustituyera al de los Centros de Acogida e Internamiento de ciudadanos irregulares no comunitarios.

Desde el punto de vista institucional tras el cambio político permanecieron invariables las competencias del Ministerio del Interior y del de Asuntos Exteriores (EMN 2008, 6).

Sin embargo, desde el punto de vista político se produjo un importante cambio en el tratamiento del fenómeno migratorio en Italia. A partir de ese momento cobró la máxima importancia el control de la inmigración clandestina e irregular frente a la política de integración, potenciando la perspectiva de la seguridad pública al tratar el fenómeno migratorio irregular.

Más que una reforma del Texto Único (T.U.), el Gobierno de Berlusconi trató de gestionar la inmigración por la vía indirecta de la introducción de medidas de seguridad pública (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009, 126). Esta línea política vino avalada por las numerosas investigaciones que se llevaron a cabo en suelo italiano en donde quedaba demostrado el vínculo entre el fenómeno migratorio ilegal y la financiación de organizaciones terroristas⁴⁵⁹ o incluso el apoyo prestado por la redes facilitadoras de inmigración ilegal a operaciones de salida de

⁴⁵⁹ A este hecho también hicieron referencia en 2009 en su documento conjunto los Ministros de Interior de Italia, Chipre, Grecia y Malta. Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0969_italiano_stampa_firmata.pdf. [Consulta: el 8 diciembre 2014].

combatientes de zonas en conflicto, como el caso de la operación “Scutum” en la que se desarticuló una red de paquistaníes, norteafricanos y sirios que financiaban organizaciones terroristas en sus países con dinero procedente de actividades ilegales en Italia vinculadas a la inmigración ilegal (NOMIKOS 2013, 296-297). En esta línea, el Jefe de la Policía de Estado italiana, Antonio Manganelli, afirmaba en 2010 que la inmigración clandestina era un peligro por representar una posible vía de entrada de terroristas en Italia⁴⁶⁰. En este año Italia acordó con Libia la vigilancia conjunta del Canal de Sicilia. Los desembarcos de inmigrantes, aun siendo la vía minoritaria de entrada irregular en Italia, alcanzando a finales de 2008 la cifra de cerca de 36.000 personas, siendo gran número de ellos refugiados o personas con derecho a algún tipo de protección internacional.

La política de control de la inmigración clandestina en el Gobierno de Berlusconi ha abarcado el ámbito procesal, administrativo y penal, y se ha basado fundamentalmente en un endurecimiento del sistema sancionador. En el ámbito penal se han incorporado novedades como el delito de inmigración clandestina o la redefinición de los delitos conexos a la inmigración ilegal; en el ámbito procesal se ha establecido un procedimiento preferente para los delitos en relación con violaciones de las leyes de inmigración así como la ampliación del periodo de internamiento en centros de identificación y expulsión.

Con la ley 125/2008 de 24 de julio se modificaba el código penal italiano⁴⁶¹ haciendo posible, entre otras cosas, expulsar o alejar un extranjero condenado a más de dos años de prisión por cometer un delito⁴⁶²; cuando sean condenados a una pena restrictiva de la libertad personal por la comisión de alguno de los delitos previstos en el título I del segundo libro sobre delitos contra la personalidad del Estado⁴⁶³; incumplir una orden judicial de expulsión o alejamiento del territorio italiano se castiga con prisión de uno a cuatro años; castigar las declaraciones falsas a funcionario público sobre su identidad, nacionalidad u otra cualidad

⁴⁶⁰ Contrasto all'immigrazione illegale: il ministro Maroni e il capo della polizia Manganelli in Ghana per la firma di un accordo tecnico. 08.02.2010. Disponible en www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/immigrazione/00947_2010_02_08_ghana.html 684598698.html.

⁴⁶¹ Código penal italiano acorde con el decreto Balduzzi, *D.L. 13 de septiembre de 2012, n. 158*, convertido en Ley de *8 de noviembre de 2012, n. 189*, con la Ley de *1 de octubre de 2012, n. 172* y con la *Ley anticorrupción de 6 de noviembre de 2011, n. 190*. Disponible en <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36653>.

⁴⁶² Art. 1 punto 1 a) Modificación del Art 235 del código Penal italiano

⁴⁶³ Art 1 punto 1 b) que modifica el Art. 312 del Codice Penale [Libro secondo - Dei delitti in particolare](#) → [Titolo I - Dei delitti contro la personalità dello Stato \(Artt. 241-313\)](#) → [Capo V - Disposizioni generali e comuni ai capi precedenti](#). Disponible en <http://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-i/capo-v/art312.html>. [Consulta: el 18 de febrero de 2013].

personal⁴⁶⁴, e incluso castigar la alteración fraudulenta del propio cuerpo o del de otro para impedir la identificación, con prisión de uno a seis años⁴⁶⁵ o considerar como circunstancia agravante de un delito el haberlo cometido mientras se encontraba irregularmente en territorio italiano⁴⁶⁶.

Asimismo, esta Ley modificó otras disposiciones legales entre las que se encuentra el código procesal penal italiano o el Decreto legislativo N°. 286 de 25 de julio de 1998, castigando a quien aloje a título oneroso a un extranjero sin permiso de residencia⁴⁶⁷. También tiene especial relevancia la modificación del Decreto legislativo n° 267 de 18 de agosto de 2000 en materia de atribuciones a los alcaldes en funciones de competencia estatal en relación con cuestiones de seguridad pública, en las que amplía las competencias en materia de seguridad y orden público de los alcaldes como la coordinación de las policías locales con las estatales, la vigilancia en materia de orden público y el control migratorio irregular en las localidades, exigiendo al Alcalde y también al resto de funcionarios públicos, excepción hecha del personal sanitario, la obligación de señalar a las autoridades judiciales o de seguridad pública la condición irregular del extranjero “para que se dispongan las medidas necesarias de expulsión o alejamiento del territorio italiano”⁴⁶⁸. Igualmente en dicha norma se mencionan las facultades de colaboración de la policía municipal y provincial con la policía del Estado en las misiones de control del territorio⁴⁶⁹.

En opinión de Finotelli, estos “pactos por la seguridad” entre la administración central y la local ya se produjeron en 2007 en 15 ciudades italianas (FINOTELLI 2009a, 3).

Con esta Ley 125/2008 también se introdujeron novedades de las que la más trascendental a los efectos de este estudio es el concurso de las Fuerzas Armadas italianas a

⁴⁶⁴ Art.1 punto 1 b-ter) y 1 b-quinquies) de Modificación del Art. 495 y 496 del Código Penal italiano

⁴⁶⁵ Art.1 punto 1 b-quater) de Modificación del Art. 495-ter del Código Penal italiano

⁴⁶⁶ Art. 1 e). Las circunstancias agravantes se recogen en el art.61 del Código Penal italiano al que se añadió el 11-bis) que dice “el haber el culpable cometido el hecho mientras se encuentra ilegalmente en territorio nacional- l’ avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale”. Este apartado quedó modificado por lo dispuesto en el art. 1, párrafo 1, de la [Ley de. 15 luglio 2009, n. 94](#) por la que se disponía que lo dispuesto en el art 61 11-bis) debía entenderse para los ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea y a los apátridas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional italiano mediante sentencia n.249 de 5-8 de julio de 2010 dispuso la inconstitucionalidad del artículo 61 número 11-bis): “(Gazz. Uff. 14 luglio 2010, n. 28 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l’altro, “l’illegittimità costituzionale dell’art. 61, numero 11-bis, del codice penale”.

⁴⁶⁷ Art. 5 bis del código penal italiano

⁴⁶⁸ 5-bis. “Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell’Unione Europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.”

⁴⁶⁹ Art.7

misiones de seguridad pública en materia de control del territorio, y en concreto, en la prevención de la criminalidad introduciendo la posibilidad de realizar patrullas conjuntas en áreas metropolitanas con la policía, por razones excepcionales⁴⁷⁰.

Otra medida importante que se incorporó fue permitir el acceso al Centro de elaboración de datos del Ministerio de Interior a la policía municipal y a la policía judicial de las capitanías de puerto. Por último, estas incorporaciones también afectaron a la denominación de los centros de estancia temporal o de estancia temporal y asistencia para pasar a llamarse centros de identificación y expulsión (CIE), en una clara implementación de políticas favorecedoras del sistema de identificación y expulsión de inmigrantes ilegales, como se desprende de lo dispuesto por el Presidente del Consejo de Ministros en la Ordenanza nº3703⁴⁷¹. Actualmente hay en funcionamiento 13 CIE en los que el Juez puede autorizar el internamiento de los inmigrantes ilegales hasta 18 meses al objeto de salvar las dificultades que puedan darse en las labores de identificación del inmigrante y determinación de su nacionalidad (CESARINI, CRAMEROTTI et al. 2013, 46). El sistema italiano de centros para inmigrantes se completa con los centros de primeros auxilios y acogida donde reciben la primera atención médica y de acogida para posteriormente ser desviados a otro tipo de centros (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza-CPSA), los centros de acogida propiamente dichos en donde son identificados (Centri di Accoglienza-CDA), y los centros de acogida para solicitantes de asilo en donde se identifican y acogen los solicitantes de protección internacional (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo-CARA)⁴⁷².

Con la publicación de la Ley sobre Seguridad Pública 94/15 de julio de 2009 se introdujeron numerosas modificaciones en materia migratoria y se recogieron en el Texto Único delitos como el de entrada y residencia clandestina en el país, castigado con multa de entre 5.000

⁴⁷⁰ Esta participación queda limitada en el Decreto Ley 151/2008 sobre prevención y averiguación de delitos relacionados con el crimen organizado y la inmigración clandestina que en su artículo 2 autoriza “fino al 31 dicembre 2008, l’impiego di un contingente massimo di 500 militari delle forze armate da destinare a quelle aree del Paese dove, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, appare necessario assicurare un più efficace controllo del territorio.” Disponible en http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D08151_0.htm. [Consulta: el 21 de febrero 2013].

⁴⁷¹ Ordenanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2008. Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell’eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia. (Ordenanza n. 3703). (GU Serie Generale n.220 del 19-9-2008). Disponible en <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2008-09-19&task=dettaglio&numgu=220&redaz=08A06688&tmstp=1222070042254>

⁴⁷² Información disponible en <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

y 10.000 euros⁴⁷³; la prolongación del tiempo de estancia en los centros de identificación y expulsión hasta 180 días⁴⁷⁴; las asociaciones de ciudadanos como observadores voluntarios para cooperar con las fuerzas policiales⁴⁷⁵, y se estableció un fondo destinado a financiar las repatriaciones a los países de origen (ATTANASIO, PAOLO et al. 2009, 12). También fueron anuladas por el Tribunal Constitucional algunas de las medidas aprobadas en esta Ley como las patrullas ciudadanas o la obligación de dejar el país los inmigrantes irregulares detenidos aunque no dispusieran de medios económicos para hacerlo (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 264).

Posteriormente, se convirtió en Ley nacional la directiva europea UE 2004/38/CE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE volviendo a vincular las situaciones de regularidad e irregularidad a cuestiones de seguridad pública.

Otra medida posterior fue la ordenanza gubernamental (número 3676 del 30/V/2008) que ordenó la clausura de los campamentos gitanos en tres regiones italianas (Lombardía, Lazio y Campania), el censo de toda la población gitana y la toma de huellas dactilares de los menores gitanos. Algunas secciones del Decreto se bloquearon ante el fallo negativo de la Comisión Europea tras un procedimiento de contravención por problemas de compatibilidad, ya que se contemplaba la expulsión automática de ciudadanos europeos, con las Leyes de la UE.

Asimismo, el Gobierno de Berlusconi modificó los decretos 5/2007 y 251/2007 restringiendo el derecho de circulación de los demandantes de asilo en el primer caso y los procedimientos de reunificación familiar en el segundo (FINOTELLI 2009, 4). En opinión de Finotelli, el tercer gobierno de Berlusconi hizo de la cuestión migratoria exclusivamente una cuestión de seguridad, obviando la lucha contra las causas de la ilegalidad (FINOTELLI 2009, 5). En opinión de Finotelli y Sciortino, el gran número de personas regularizadas en los procesos de regularización frente al escaso número de refugiados pone de manifiesto que en las políticas italianas de control migratorio prima el interés económico que las razones humanitarias (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 132).

⁴⁷³ Art. 10 bis del D. Lgs. 286/1998

⁴⁷⁴ Art. 1, párrafo 22, letra l de la Ley 94/15 2009

⁴⁷⁵ Art 3, párrafo 40 de la Ley 94/15 2009. Desarrollo posterior de sus ámbitos de competencias y requisitos en "Decreto ministro dell'Interno 8 agosto 2009. Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94. Disponible en http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0978_2009_08_08_Decreto_Mar oni_Osservatori_Volontari.html.

El Gobierno de Berlusconi promovió en 2009 un acuerdo de colaboración entre los Gobiernos de Italia y Libia para aumentar el control en las fronteras marítimas si bien ya en diciembre de 2007 el Gobierno de Prodi firmó un acuerdo con el Gobierno de Libia sobre el control conjunto de la frontera marítima.

En opinión de Finotelli y Sciortino, a pesar de los esfuerzos que Italia ha realizado por gestionar los flujos migratorios no se ha llegado a un nivel satisfactorio debido a presiones internacionales como las de la UE; la instrumentalización partidista de la política migratoria desde sus inicios, y el refuerzo de los procedimientos de control externo de los movimientos migratorios ilegales en detrimento de los de control interno, lo que ha permitido, incapaz de dimensionar los canales legales que le reclamaba el mercado laboral, el desarrollo de una economía sumergida que ha tenido un efecto llamada en los países de origen (FINOTELLI Y SCIORTINO 2009b, 127-128).

El 2008 fue un año importante en términos de acogida de menores no acompañados (MENA) con una cifra de 2.124, siendo un tercio del total de origen rumano. Por esta razón, en octubre de ese año se constituyó dependiendo del Departamento para las Libertades civiles y la inmigración un Organismo Central de enlace para la protección de los menores comunitarios no acompañados. Además en el mes de abril, el anterior Ministro Giuliano Amato firmó una Directiva sobre menores inmigrantes en Italia que en ese momento ascendían a medio millón que son equiparados a los italianos y se les otorga un permiso de residencia a los de 14 años (EMN 2008,14).

La política migratoria en Italia en 2009 tuvo dos objetivos fundamentales: por un lado promover la acogida e integración de los inmigrantes regulares y por otro promover “medidas de control” de la inmigración clandestina “garantizando el orden y la seguridad pública”. Esta doble finalidad se apoyó en el desarrollo legislativo parlamentario y en la organización institucional para la gestión de estas políticas, que tras el cambio político en abril de 2008 no registraron grandes cambios a nivel institucional. Sin embargo, Italia se enfrentaba en 2009, según su Ministro de Interior Roberto Maroni, al problema de los menores no acompañados (MENA), que no son expulsados y de cuya asistencia son responsables los ayuntamientos de la localidad donde llegan ilegalmente, principalmente a Lampedusa procedentes de Egipto, Eritrea, Nigeria,

Somalia, Túnez y Ghana que pasaban de ser 1.700 en 2007 a 2.124 en 2008, pero sobre todo al reto de los menores no acompañados peticionarios de asilo⁴⁷⁶.

El Presidente del Consejo de Ministros Berlusconi potenció el sistema de identificación y expulsión de los extranjeros irregulares mediante la Ordenanza n.3703⁴⁷⁷ como consecuencia de la situación de emergencia en Italia provocada por la elevada presión migratoria sufrida ese año que, como así consta en la exposición de motivos de la ordenanza, situó en niveles críticos la situación de las infraestructuras destinadas a la acogida, identificación y expulsión de inmigrantes sobre todo como consecuencia del incremento de la llegada de solicitantes de asilo y el consiguiente esfuerzo para las Comisiones territoriales en su tramitación de la protección internacional.

En concreto atribuyó al jefe del Departamento para las libertades civiles y la inmigración del Ministerio del Interior la capacidad de realizar las obras estructurales y de infraestructura necesarias para el funcionamiento de los centros de identificación y expulsión así como para la puesta en marcha de proyectos sobre nuevos centros de identificación, expulsión y de acogida para solicitantes de asilo⁴⁷⁸. Para ello, también se le atribuye la capacidad de solicitar apoyo logístico del Departamento de Protección Civil de la Presidencia y de los negociados del Ministerio de Defensa que sean necesarios. Así mismo, se reconoce al Jefe del citado departamento la facultad de delegar el reconocimiento del derecho a la protección internacional en personal directamente relacionado con la instrucción de los procedimientos de reconocimiento de la protección internacional que presta servicio en las oficinas de inmigración de las Prefecturas o Subdelegaciones del Gobierno, las jefaturas provinciales de policía y en las Comisiones territoriales.

⁴⁷⁶ Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni davanti alla Commissione bicamerale per l'Infanzia per l'indagine conoscitiva sui minori non accompagnati, del 25 febbraio 2009. Disponible en http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni_parlamentari/2009/0878_25_02_09_Audizione_Ministro_com_infanzia.pdf.

⁴⁷⁷ Ordinanza del presidente del consiglio dei ministri n. 3703 del 12 settembre 2008 publicado en el Boletín oficial de la República italiana el 19 de Septiembre de 2008, n. 220". Disponible en <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesilive/contenuti/norme/ordinanza-3703-2008.html?datafine=20130219#art4>. [Consulta: el 19 de febrero de 2013].

⁴⁷⁸ El Decreto Ley 151/2008 sobre prevención y averiguación de delitos relacionados con el crimen organizado y la inmigración clandestina dispone en su artículo 3 los fondos disponibles para obras de ampliación y creación de centros de identificación y expulsión: "3 milioni di euro per l'anno 2008, 37,5 milioni per il 2009, 40,47 milioni per il 2010 e 20,075 milioni a decorrere dal 2011 per l'ampliamento ed il miglioramento della disponibilità ricettiva dei centri di identificazione ed espulsione. La gran parte delle somme stanziare nei primi anni è destinata alla costruzione di nuovi centri". Disponible en http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D08151_0.htm. [Consulta: el 21 de febrero de 2013].

En relación a los objetivos propuestos del Pacto Europeo sobre inmigración y asilo, Italia en 2009 desarrollo una iniciativa junto con Grecia, Chipre y Malta para reforzar la cooperación en las operaciones de control que aumentara la protección de los inmigrantes irregulares; puso en marcha junto con España y Malta medidas en el ámbito de la formación en materia de protección internacional del personal que presta servicio en las fronteras exteriores: Italia a guardias de fronteras; Malta a la policía de inmigración y al personal de los centros de internamiento (EMN 2009, 29-39).

El Ministro de Interior italiano Roberto Maroni hizo pública en 2010 la estrategia del Gobierno en materia de política migratoria en un documento político con el claro objetivo de llegar a la opinión pública y presentar las modificaciones del marco normativo y los acuerdos internacionales conseguidos como la principal razón del éxito en el control migratorio ilegal por mar. El documento se llamó “Iniciativas de Italia-Seguridad, Inmigración, Asilo”⁴⁷⁹ y ya en su preámbulo se hace mención al “modelo italiano” en lo que se refiere a la manera en que Italia había orientado la cooperación internacional en el Mediterráneo en el ámbito de la gestión migratoria, en referencia a los acuerdos operativos de Italia con Libia y Argelia en mayo de 2009 sobre el control migratorio en el mar y a los acuerdos de repatriación con países del África subsahariana como con Níger y Ghana. Con Níger se trató de reforzar su capacidad de control migratorio dotándoles de diverso material y proporcionándoles formación en control fronterizo, mientras que con Ghana se trató de que policías de este país formaran equipos de identificación mixtos con la Policía de Estado. En este apartado incluso se afirma en el informe que Italia ha sido el primer país de la UE en firmar acuerdos con países del África subsahariana⁴⁸⁰, lo que no resulta exacto, como ha quedado explicado en el apartado de respuesta política en España y su gestión de la inmigración ilegal por mar hacia Canarias en 2006.

Los otros pilares de la estrategia italiana mencionados en el documento son la predisposición italiana a participar en operaciones de FRONTEX y en los vuelos de repatriación que organice la Agencia, así como la modificación del Código penal italiano incorporando el delito de entrada y estancia ilegal en Italia con el agravante de clandestinidad⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Ministero dell’Interno, “Le iniziative dell’Italia. Sicurezza, Immigrazione, Asilo” en www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0843_Opuscolo_ITA.pdf.

⁴⁸⁰ Pág 17

⁴⁸¹ Pág 29

Durante 2010, y a pesar de la influencia en la sociedad de la crisis económica en Italia, la inmigración continuó siendo una de las preocupaciones de la opinión pública italiana influenciada por los medios de comunicación que la valoraban como amenaza preocupante, lo que produjo entre otras consecuencias una oposición al Gobierno de coalición de centro-derecha “de perfil bajo” por parte de los partidos de centro-izquierda; la incorporación a la arena política de la Iglesia católica defensora de la acogida e integración de los inmigrantes, y la aparición de actitudes violentas de los ciudadanos hacia los extranjeros en Italia como los hechos acaecidos en Rosarno (Calabria) en enero de 2010 (ATTANASIO, PAOLO et.al. 2010, 10).

El 5 de noviembre de 2010, el Ministro de Interior Maroni presentó en el Consejo de Ministros el “segundo paquete de seguridad” conteniendo entre otras medidas el alejamiento de ciudadanos de la UE en determinados casos, y que no es materia de estudio en este trabajo⁴⁸².

En el ámbito de la vigilancia y control de las fronteras, en 2010 se compró diferente material aeronaval y se proyectó la financiación por parte del Ministerio de Interior, con el fondo europeo para fronteras exteriores, de un sistema de recogida de información, análisis y cierto nivel de coordinación de las actividades de control de la inmigración clandestina en el Mediterráneo y las fronteras terrestres, el “Sistema de Análisis del Tráfico Marítimo Mediterráneo (SATM)”, al objeto de complementar el “Sistema Integrado para el control de la inmigración clandestina por mar (SIA-Sistema Informativo Anti-immigrazione)” dedicado a la coordinación operativa y estratégica de los medios de patrulla costera en el mar pertenecientes a las Capitanías de puerto, de la Guardia de Finanzas y de la Marina militar⁴⁸³. Asimismo, se proyectó el desarrollo de un sistema de apoyo a las decisiones estratégicas de la Dirección Central de Inmigración de la Policía de Fronteras (DSS), alimentado con datos estadísticos del sistema de monitoreo y de estadísticas sobre inmigración (SMSI) y sobre repatriaciones e interceptaciones de documentos falsos, y la conexión entre el sistema informativo antiinmigración y el sistema de información automático de huellas dactilares (AFIS) (ATTANASIO, PAOLO et.al. 2010, 44).

⁴⁸² Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stamp/speciali/Pacchetto_sicurezza/

⁴⁸³ *El SATM extiende la funcionalidad del SIA en numerosos aspectos. Consultar la pág. 29 del documento Programma annuale Stato Membro: Italia fondo: fondo europeo per le frontiere esterne autoria' responsabile: ministero dell'interno anno di riferimento: 2010.* Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0643_fondo_europeo_frntiere_programma_2010.pdf

Durante la cumbre intergubernamental celebrada en París en abril de 2010, las autoridades francesas e italianas acordaron la creación en 2011 de una fuerza de acción rápida franco-italiana en el marco de FRONTEX para ser desplegada en las fronteras exteriores de la UE en operaciones coordinadas por FRONTEX, en un Estado Miembro o en un tercer Estado con el que se acuerde previamente la intervención, así como realizar patrullas conjuntas en sus respectivas aguas territoriales⁴⁸⁴. Ya en mayo, Italia impulsó su propuesta de reformar el Reglamento de FRONTEX para reforzar su carácter operativo y que no solo se ocupe de la coordinación de operaciones de vigilancia y control de las fronteras marítimas y terrestres sino de la gestión de las unidades navales en el Mediterráneo y del proceso completo desde que los inmigrantes ilegales llegan a suelo de la UE, incluyendo los vuelos de repatriación, e incluso que pueda llegar a Acuerdos con terceros países origen y tránsito de la inmigración⁴⁸⁵. Sin embargo, la propuesta del Ministro del Interior Roberto Maroni iba más allá. Trataba de impulsar de nuevo la idea de que los Estados Miembros lleguen finalmente, mediante mecanismos de concertación, a disponer de una policía europea de fronteras⁴⁸⁶.

En el marco de EUROSUR, el Centro de Coordinación Nacional de Italia (NCC-Italia-Centro Nazionale di Coordinamento-CNC), puesto en marcha el 15 de febrero de 2012, se instaló en la sala operativa de la Dirección Central de inmigración de la Policía de Fronteras. En este Centro están representados la Policía de Estado, la Guardia de Finanzas, los Carabinieri, la Marina Militar y la Capitanía de Puerto (EMN 2012, 38). El CNC coordina los intercambios de información, sin embargo, el Centro de Coordinación internacional (ICC), encargado de la gestión directa de las operaciones en la mar, está situado en una base de la Guardia de Finanzas y el punto de contacto nacional de Italia para FRONTEX se sitúa en la Dirección General de la Policía de Estado. Sin lugar a dudas la interacción de tres fuerzas de policía distintas en la gestión de las operaciones de control en el mar exige el establecimiento de mecanismos de coordinación que en la mayoría de los casos resultan insuficientes y excesivamente

⁴⁸⁴ “Entro il 2011 una forza di azione rapida franco-italiana di guardie di frontiera. La decisione, presa durante il vertice intergovernativo svoltosi a Parigi, servirà a contrastare l’immigrazione illegale.” 12.04.2010. Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/00916_2010_04_12_vertice_italo_francese.html 457325503.html

⁴⁸⁵ Immigrazione illegale: proposte per rafforzare FRONTEX, l’Agenzia per il controllo delle frontiere. Illustrate dal ministro Maroni, in diretta webtv dalla Camera, davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Politiche dell’Unione europea. 18.05.2010. Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/2100_500_ministro/00898_2010_05_18_audi_FRONTEX.html

⁴⁸⁶ ibidem

complicados⁴⁸⁷. Esta situación se complica más cuando se analiza los procedimientos administrativos en tierra una vez desembarcan los inmigrantes interceptados en el mar.

La policía de Estado es la competente en materia administrativa migratoria por lo que inicia y cierra los procedimientos administrativos abiertos a los inmigrantes ilegales pero cualquier fuerza policial puede participar en acciones intermedias del procedimiento como los arrestos. El Arma de Carabinieri no interviene en la mar⁴⁸⁸.

La situación geoestratégica de Italia ha llevado a firmar acuerdos de cooperación policial de patrullaje marítimo conjunto con países de su entorno que son puntos de tránsito de los flujos migratorios ilegales como con Grecia o Francia.

En julio de 2010 se firmaron sendos Acuerdos de colaboración entre la policía italiana y la senegalesa así como con la de Gambia en materia de control migratorio (ATTANASIO, PAOLO et.al. 2010, 48).

De manera análoga a lo realizado con otros países origen y tránsito de flujos migratorios ilegales, Italia apostó por el refuerzo de las capacidades de las fuerzas de policía libias a través de la puesta en marcha del proyecto “Sahara Med” cofinanciado por la UE y en el que participan la OIM y Grecia.

7.3.3. La crisis migratoria en el Mediterráneo en 2011 como consecuencia de la denominada “primavera árabe”

Como consecuencia del descenso de las llegadas por mar de inmigrantes clandestinos a Italia a partir de 2009, resultado de los Acuerdos de cooperación con Libia, en 2010 el tema de la inmigración irregular por mar había casi desaparecido de las agendas políticas hasta que entre el 9 y el 12 de febrero de 2011 cerca de 3000 inmigrantes llegaron a Lampedusa en embarcaciones procedentes de Túnez en un momento en el que las actividades de vigilancia y control en el mar habían cesado como consecuencia de la crisis política desatada en Túnez (MONZINI 2011, 2). A los inmigrantes “económicos” que partieron de diferentes poblaciones de Túnez (Zarzis, Djerba

⁴⁸⁷ Entrevista personal con el Teniente Coronel Lobo Espinosa, Jefe del CECORVIGMAR (NCC-España) el 21 de noviembre de 2014.

⁴⁸⁸ Teniente Coronel del Arma de Carabinieri D. Mario La mura. Oficial de enlace de Carabinieri en la Dirección General de la Guardia Civil. Entrevista personal el 25 de febrero de 2015.

y las Islas Kerkenna) se unieron los que salían de Libia en busca de protección internacional procedentes en su gran mayoría de Somalia y Eritrea.

Como consecuencia de la denominada Primavera Árabe, se batió el record de llegadas por mar a Italia y el número de peticiones de asilo aumentó un 102 % en el primer semestre del año en relación con 2010 (POLCHI 2011), y el Gobierno italiano valoró la marcha hacia las costas italianas de unos 20.000 tunecinos y 19.000 subsaharianos como una emergencia nacional tras verse desbordadas las instalaciones de acogida en la isla de Lampedusa, endureciéndose el lenguaje político del Gobierno contra los inmigrantes ilegales pidiendo abiertamente su expulsión e incluso en algún caso pidiendo el uso de las armas para impedir su entrada tras valorar los acontecimientos como una invasión (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 268).

La primera respuesta política del Gobierno italiano fue la declaración el 12 de febrero del Estado de emergencia humanitaria en el territorio italiano desde el 12 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2011, por parte del Presidente del Consejo de Ministros⁴⁸⁹, decisión que se prorrogó por el nuevo presidente del Gobierno Mario Monti hasta el 31 de diciembre de 2012⁴⁹⁰, y unos días más tarde, el 18 de febrero, la publicación de la correspondiente Ordenanza disponiendo una serie de medidas para afrontarla entre las que cabe destacar el nombramiento del Prefecto de Palermo como Comisario Delegado responsable de la gestión de la crisis humanitaria sobre el terreno⁴⁹¹. Posteriormente, el 7 de abril de 2011 se declaró el Estado de emergencia humanitaria en territorio del norte de África⁴⁹². Como consecuencia de agravarse la situación en relación a las medidas de acogida de los inmigrantes ilegales, el 13 de abril se creó un Comité de coordinación de la gestión de los flujos procedentes del norte de África y se nombró al Jefe del Departamento de Protección Civil de la Presidencia del Consejo de Ministros

⁴⁸⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.02.2014, disponible en <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011AfflussocittadiniNordAfrica.pdf>

⁴⁹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari", disponible en http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=65527

⁴⁹¹ Ordenanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011. Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea. Disponible en <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/norme/ordinanza-3924-2011.html>

⁴⁹² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011: dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa 7 aprile 2011. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 83 dell'11 aprile 2011. Disponible en http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?toptab=2&contentId=LEG24032

como responsable de poner en marcha las iniciativas necesarias para afrontar el Estado de emergencia⁴⁹³.

De esta manera se daba a Protección Civil la responsabilidad de la coordinación de las actividades de acogida de los inmigrantes entre la administración del Estado y las administraciones de las regiones, las localidades y las unidades intervinientes, excepción hecha de las de acogida de los solicitantes de protección internacional y menores no acompañados, responsabilidad asumida por el Servicio de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), gestionado desde el Departamento de libertades civiles e inmigración del Ministerio del Interior, a través de la Asociación Nacional de entidades locales italianas (ANCI) (CESARINI et.al. 2011, 11).

Al objeto de evitar la descoordinación de estos dos diferentes sistemas de acogida el Jefe del Departamento de Protección civil creó el Grupo de Monitoreo y Asistencia (GMA) como plataforma de encuentro de la Protección Civil y la administración regional, local así como los Organismos internacionales intervinientes como el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones⁴⁹⁴.

Desde el inicio de la crisis, quedó suspendido el Acuerdo firmado con Libia para llevar a cabo devoluciones y que había reducido de manera significativa la llegada de inmigrantes irregulares por mar a Italia. A finales de febrero de 2011 habían llegado en embarcaciones cerca de 6.300 inmigrantes de los que 6.200 eran de nacionalidad tunecina, lo que suponía recibir muy pocas solicitudes de asilo, siendo la voluntad política del Gobierno italiano internar al resto de los inmigrantes en Centros de identificación y expulsión a la espera de ser repatriados, esperando la solidaridad financiera de los Estados miembros de la UE en la gestión de la crisis⁴⁹⁵. Italia reclamaba además un sistema común de asilo y el refuerzo de determinados cometidos operativos de FRONTEX a los que habría que añadir la gestión de los centros de identificación y expulsión y una colaboración más estrecha con Europol para identificar la amenaza del terrorismo en los flujos irregulares masivos (CESARINI et. al. 2011, 12).

⁴⁹³ Ordenanza 3933. Presidenza del Consiglio de Ministros. Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa. Disponibile en <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/OPCM3933del1342011NordAfrica.pdf>

⁴⁹⁴ Decreto del Comisario Delegado de Emergencia en el Norte de África del 27 de julio de 2011. Disponible en <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/decretoGMA.pdf>.

⁴⁹⁵ Crisi nel nord Africa: creare un sistema europeo di asilo comune e sostenibile. Disponibile en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000092_2011_02_23_incontro_ministri_interno.html

Los diferentes acontecimientos políticos que se sucedieron se han descrito ampliamente en el capítulo dedicado a la respuesta política de la UE al fenómeno migratorio ilegal. No obstante, recordamos de manera sucinta que el Gobierno italiano, tras entender que la UE rechazaba hacerse cargo de la gestión de la crisis, en un cambio en su primera respuesta política, proporcionó permisos de estancia temporal de 6 meses a los inmigrantes ilegales llegados hasta la medianoche del 5 de abril de 2011⁴⁹⁶ para que pudieran viajar libremente a Francia, lo que desató una crisis política con este país, reactivando los controles en la frontera. Los que lo hicieron posteriormente fueron repatriados o se les concedió protección internacional. El Gobierno de Italia no consideró a estos inmigrantes tunecinos ni inmigrantes irregulares ni solicitantes de protección internacional por lo que a tenor de lo contemplado en la Ley de Extranjería italiana tenían derecho a un permiso temporal de residencia por razones de emergencia humanitaria⁴⁹⁷, evitando según la versión oficial las expulsiones inmediatas y repartiendo la carga de la acogida en el sistema de centros de internamiento italiano (CESARINI et. al. 2011, 11-12).

La segunda parte de esta crisis generada por los flujos masivos de inmigrantes clandestinos fue protagonizada por inmigrantes necesitados de protección internacional procedentes de Libia, lo que forzó al Gobierno italiano a buscar el 22 de julio de 2011 soluciones bilaterales con el Primer Ministro del Consejo Nacional de transición de Bengasi.

Los grandes problemas de las medidas de control externo e interno son los costes y la poca eficacia del sistema de repatriación. Si la identidad de los inmigrantes no puede establecerse y/o los países de origen y tránsito no cooperan, los inmigrantes ilegales no pueden ser repatriados por lo que acaban recibiendo un documento temporal de residencia como se establece en la Directiva de Retorno de la UE (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 272). En cuanto a los costes, la gestión de los centros de identificación y expulsión italianos tiene un coste cifrado en 200.000 euros por día, sobre la base de un gasto de 40-45 euros por persona y día, a lo que hay que añadir el salario de los policías y el coste de los vuelos de repatriación. Si nos centramos en el gasto que generaría el control interno, sobre la base de unos

⁴⁹⁶ Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2011. Disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0157_Dpcm_5_aprile_2011.pdf

⁴⁹⁷ Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2011, "Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani". Se reconoce una protección temporal por "rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea". Disponible en http://212.14.136.135/dipim/site/it/documentazione/pubblicazioni/Asilo/Pubblicato_il_DPCM_5_4_2011_permessi_temporanei_6_mesi_prot_umanitaria.html.

500.000 inmigrantes ilegales en Italia, el coste total de alojamiento y manutención supondría más de 700.000 euros al día o 250 millones de euros al año (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 267).

El 13 de febrero el Gobierno italiano declaró una situación de emergencia humanitaria, se reabrieron las instalaciones para inmigrantes en Lampedusa cerradas desde 2009, se abrió un centro nuevo en Sicilia y se desplegaron 200 soldados para apoyar la gestión de los flujos migratorios (MONZINI 2011, 3). Ante el desbordamiento de la isla de Lampedusa con la llegada masiva de inmigrantes se le planteó a Berlusconi un problema de orden público que trató de paliar con el traslado de inmigrantes a otros centros en territorio italiano, fundamentalmente en el sur de Italia (Puglia), abiertos con tiendas de campaña y carentes de servicios básicos de asistencia, y la promesa de realizar inversiones para el desarrollo turístico de la isla. Sin embargo, ante la inesperada respuesta de la UE a la llamada solidaria de Berlusconi, la medida más comprometida y debatida que puso en marcha el Gobierno de Berlusconi resultó ser la posterior expedición de permisos de estancia temporales de carácter humanitario a los más de 20.000 ciudadanos tunecinos que llegaron a Italia entre el 1 de enero y el 6 de abril de 2011 en una interpretación italiana de la Directiva de la UE 55/2001 dedicada a la protección temporal en caso de llegadas masivas de desplazados.

Italia se vio sorprendentemente desbordada en esta crisis de 2011 por falta de capacidad logística en su respuesta de acogida, sobre todo en Lampedusa, aunque autores como Manzini apuntan a una estrategia italiana para crear una situación de alarma social que justificara posteriores expulsiones colectivas a Túnez. En opinión de Monzini, la reacción del Gobierno italiano a la crisis de Lampedusa en 2011 se caracteriza por dos elementos esenciales: el cambio de perspectiva de la política migratoria de Berlusconi y la reforzada capacidad de Túnez para negociar acuerdos migratorios con Italia. Se pasó de la reacción inicial del Gobierno italiano de buscar desesperadamente la repatriación inmediata de los inmigrantes a Túnez, a la inevitable solución posterior, tras fuertes presiones de la opinión pública y organizaciones humanitarias, de trasladarlos a centros improvisados en el sur de Italia, lo que debe contextualizarse en el escenario de la política nacional italiana, en concreto, en la contundente posición de rechazo del partido de coalición en el Gobierno Berlusconi (Liga norte) a la llegada de inmigrantes o la expedición de los mencionados permisos temporales de estancia como respuesta a la UE.

En cuanto a la lucha contra la inmigración irregular, en el marco del Pacto europeo sobre inmigración y asilo, durante 2011 se continuó con la resolución de las solicitudes de regularización de trabajadores extranjeros del proceso iniciado con la Ley 102/2009 (CESARINI et. al. 2011, 66).

En el plano operativo se puso en marcha a petición de Italia la operación HERMES 2011 de apoyo de FRONTEX para el control de las llegadas a Lampedusa lo que vino a reforzar el despliegue puesto en marcha de la Guardia Costera. Hay que recordar sin embargo que la función asignada a la Guardia Costera es la de salvar vidas en el mar y no participar en operaciones de Law Enforcement⁴⁹⁸.

El 5 de abril de 2011 se firmó un acuerdo de repatriación con Túnez que permitió reforzar los controles para evitar nuevas salidas, favorecer las readmisiones de manera rápida y proporcionar a Túnez medios y formación.

Tras la crisis de 2011 el Gobierno italiano junto con la Comisión europea apoyaron la puesta en marcha del Proyecto “Praesidium” en colaboración con cuatro agencias humanitarias (OIM, ACNUR, Cruz Roja italiana y Save the Children) con el objetivo de proporcionar asistencia a los inmigrantes que llegan a la isla de Lampedusa y las costas de Sicilia.

7.3.4. El Gobierno “técnico” de Mario Monti (2012- 28 de abril de 2013)

El 12 de noviembre de 2011 Silvio Berlusconi tuvo que dimitir tras perder la mayoría en el Parlamento (HDEZ. VELASCO 2011) dando paso el 16 de ese mismo mes a un Gobierno “de técnicos sin filiación política” presidido por Mario Monti⁴⁹⁹. El Ministro del Interior hasta noviembre de 2011 fue Roberto Maroni perteneciente a la liga Norte en Gobierno de coalición con el partido Pueblo de la libertad dio paso a la nueva Ministra de Interior Anna María Cancellieri, Ministra de Interior (Diario El País 2011).

Uno de los cambios institucionales más importantes con la llegada del nuevo Gobierno de Mario Monti en 2011 fue la creación del nuevo Ministerio de cooperación internacional e integración. Este nuevo Ministerio sectorial fue considerado por los sectores sociales como una

⁴⁹⁸ Entrevista all’Ammiraglio Pettorino, Guardia Costiera: “La nostra priorità è salvare vite”. diciembre de 2014. Disponible online: http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=322&Itemid=61

⁴⁹⁹ Biografías CIDOB, disponible en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/italia/mario_monti

respuesta a la necesidad de reforzar la cooperación internacional italiana, una oportunidad de dar voz a actores como las ONG frente al mundo político e institucional y de afrontar el fenómeno migratorio desde una perspectiva más global⁵⁰⁰.

La Estrategia del Gobierno en materia migratoria continuó orientándose hacia los objetivos de seguir garantizando “la tutela eficaz de la seguridad ciudadana” mediante el control de la inmigración ilegal (EMN 2012, 5) y “asegurar la cohesión social” mediante la integración de los inmigrantes en situación regular, ámbito en el que el Ministerio de Interior también desarrolla un papel fundamental.

Continuidad en la política de control de las fronteras basada en una estrategia que prioriza el refuerzo de la cooperación en la gestión migratoria con terceros países origen y tránsito alcanzando acuerdos bilaterales de readmisión con terceros países, acuerdos de cooperación policial y tratando de persuadir a los países de origen y tránsito para que controlen más eficazmente sus fronteras terrestres y marítimas y gestionen los flujos de tipo mixto.

Durante 2012 continuó el desarrollo de la operación Hermes sobre las rutas marítimas del Mediterráneo central desde Libia y Túnez hasta las costas sicilianas, las islas pelágicas, Pantelaria, Cerdeña y Malta con el objetivo principal de detener los facilitadores. Asimismo ha apostado por el proyecto EUROSUR participando en un proyecto piloto de intercambio de información mediante el Sistema Integrado de Telecomunicaciones (SIA) entre Centros Nacionales de Coordinación de Francia, España, Finlandia, Polonia, Eslovaquia y FRONTEX.

7.3.5. El regreso del centro izquierda en coalición con el centro derecha italiano en el Gobierno de Enrico Letta (28 de abril de 2013- 21 de febrero de 2014)

Tras la dimisión el 22 de diciembre de 2012 del primer ministro Mario Monti cuatro meses antes de finalizar la XVI legislatura, se celebraron en febrero de 2013 elecciones generales de las que no surgió ninguna coalición con mayoría suficiente para formar Gobierno llevando a Italia a una situación de ingobernabilidad hasta el 30 de abril de 2013. Enrico Letta, del Partido Democrático, consiguió formar un Gobierno de mayoría, fundamentalmente aportada por el Partido Pueblo de la Libertad (centroderecha liberal conservador liderado por Silvio Berlusconi), su propio partido y el partido “Scelta Civica” ([Elección Cívica](#)) encabezado por [Mario Monti](#) (partido de centro formado para las elecciones generales de 2013), por encargo del

⁵⁰⁰ Disponible en <http://cesie.org/in-action/international-cooperation/ministero-cooperazione/>

reelegido Presidente de la República Giorgio Napolitano (CESARINI, CRAMEROTTI et al. 2013, 10).

Angelino Alfano, del partido Pueblo de la Libertad (Pdl), fue nombrado Ministro del Interior. Alfano, cuyo partido se escindió en noviembre de 2013, provocando una crisis de Gobierno, continuó apoyando al Gobierno Letta desde la presidencia del recién creado partido Nuevo Centroderecha (NCd), pasando Berlusconi a la oposición desde la nueva Fuerza Italia, partido que había existido desde 1994 hasta 2009, junto con el movimiento mayoritario en la oposición Cinco Estrellas.

Dos hechos significativos en esta legislatura fueron en primer lugar el nombramiento como Ministro sin cartera para la integración a Cécile Kyenge Kashetu del Partido Democrático, originaria de la República Democrática del Congo, y defensora de políticas como la plena ciudadanía de los inmigrantes o la anulación del delito de clandestinidad. En segundo lugar, el nombramiento como Presidente de la Cámara de los Diputados a Laura Boldrini, ex portavoz del Alto Comisionado para los Refugiados para el Sur de Europa.

El primer documento político más importante de 2013 en esta materia fue la Directiva del Ministerio de Interior de 20 de febrero de 2013⁵⁰¹ que incluía las directrices estratégicas en materia migratoria para el periodo 2013-2015 como una de las prioridades de la acción de Gobierno en materia de Interior. Se destacaba como primera prioridad política (A) la importancia de luchar contra la inmigración clandestina, en el marco de la lucha contra el crimen organizado y como fenómeno conectado con delitos graves como el tráfico de seres humanos o la trata de mujeres y niños (Directiva Ministerio de Interior 2013:21).

Como segunda prioridad política, calificada de B, se trató la inmigración clandestina pero en el contexto de una emergencia humanitaria, aumentando las capacidades de acogida y de integración de los inmigrantes tanto con el desarrollo del Sistema de Protección para solicitantes de asilo y refugio, como del aumento de las capacidades de acogida y de adecuación de los Centros de Identificación y Expulsión o el refuerzo en la cooperación con terceros países de origen y tránsito.

⁵⁰¹ Disponible en http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013_02_21_Direttiva_Ministro_anno_2013.pdf. [Consulta: el 26 de febrero 2015].

El segundo de los documentos políticos relevantes en este año fue la declaración programática de la participación de Italia en la UE, en aplicación de la Ley N° 234 de 24 de diciembre de 2012 sobre “Normas generales sobre la participación de Italia en la formación y actuación de la normativa y de las políticas de la UE”⁵⁰². En este documento, en materia de inmigración y asilo, se manifestaba la voluntad italiana de conseguir una auténtica solidaridad europea mediante el apoyo técnico y financiero a los países que más flujos migratorios reciben, principalmente en el escenario Mediterráneo, potenciando la cooperación con terceros países, en concreto, continuando las negociaciones con Marruecos y Túnez para llegar a un “partenariado de movilidad y seguridad” que consiga una gestión compartida de los flujos migratorios⁵⁰³.

A lo largo del año no se produjeron cambios sustanciales en materia de política migratoria, aunque la respuesta estratégica italiana a las llegadas de inmigrantes ilegales por mar, dio un giro político con la crisis de octubre 2013 en Lampedusa respecto a las medidas adoptadas en la precedente crisis de 2011, tema ampliamente expuesto en el capítulo de este trabajo sobre la respuesta política de la UE.

Como medidas más importantes que se adoptaron fueron las de carácter preventivo de tragedias en el Mediterráneo con la puesta en marcha de la operación “Mare Nostrum”, cuyo objetivo principal era salvar vidas en la mar⁵⁰⁴; la asignación de fondos económicos de desarrollo y cohesión a la Administración de Lampedusa y Linosa para hacer frente la grave situación humanitaria de los inmigrantes ilegales desembarcados; y la mejora en la atención a los inmigrantes en los centros de primera intervención y acogida reforzando la presencia de la cruz roja italiana. Igualmente, la enmienda presentada en julio de 2013 al artículo 10 bis del texto Único sobre la inmigración que preveía el delito de clandestinidad presentada por dos componentes del partido “5 Estrellas” en contra de la disciplina de partido, fue aprobada con el visto bueno del Gobierno y el apoyo del Partido Democrático y de la “Scelta Civica” tras la tragedia de Lampedusa en octubre de 2013⁵⁰⁵ (CESARINI, CRAMEROTTI et al. 2013, 14).

⁵⁰² Disponible en <http://www.politicheeuropee.it/normativa/18408/legge-24-dicembre-2012-n-234>. Consultado el 4.03.2015

⁵⁰³ *Ibidem*

⁵⁰⁴ Según declaraciones del Ministro del Interior italiano Angelino Alfano, la Operación Mare Nostrum salvó la vida a más de 19.000 personas entre los meses de octubre de 2013 y abril de 2014 costando más de nueve millones de euros al mes. Informativa urgente del Governo seduta n° 213, abril 2014).

⁵⁰⁵ El denominado delito de clandestinidad introducido con el Paquete de seguridad fue derogado el 2 de abril de 2014 pasando a convertirse la entrada ilegal en Italia en un ilícito administrativo castigado con la expulsión como ya estaba previsto en la Ley Bossi-Fini. <http://archivio.internazionale.it/news/italia/2014/04/02/soppresso-il-reato-di-clandestinita>

Desde el año 2009 han sido tres las medidas de carácter más restrictivo que han caracterizado la política migratoria italiana en materia de control migratorio: la ya mencionada Ley “Bossi-Fini”; el paquete de Seguridad, que previó el delito de clandestinidad referido a la entrada y la estancia irregulares, y la trasposición de la Directiva de la UE 115/2008 sobre repatriación de nacionales de terceros países que daba la posibilidad de modular el tiempo máximo de estancia en los Centros de identificación y expulsión y que en el caso de Italia pasó de 180 días a 18 meses.

7.3.6. Cambio de Primer Ministro de Italia: Turno para Matteo Renzi (desde 21 de febrero de 2014)

Tras la renuncia de Enrico Letta a continuar siendo Primer Ministro de Italia, el nuevo líder del Partido Democrático Matteo Renzi se encargó de formar un nuevo Gobierno de centroizquierda.

La agenda política en el segundo semestre de 2014 vino marcada por la Presidencia italiana de la Unión Europea. El Ministro del Interior Angelino Alfano, en comparecencia parlamentaria urgente en abril de 2014 con motivo del incremento masivo de los flujos migratorios por mar explicó las líneas generales de la política migratoria italiana en relación con el control de flujos (Informativa urgente del Governo seduta nº 213). Comenzaba su interpelación poniendo de manifiesto que la reforma del Código penal italiano en 2010, por la que se había incluido el delito de inmigración irregular no había tenido el efecto de frenada de los flujos migratorios irregulares que se esperaba. Así mismo, el cambio en las políticas estaba motivado por varios factores que se describen a continuación.

La composición de los flujos migratorios había cambiado desde 2011 pasando de ser inmigrantes de carácter económico, la mayoría de origen tunecino, a tratarse en 2014 de refugiados y solicitantes de protección internacional, la mayoría eritreos, malienses, gambianos, somalíes, nigerianos, senegaleses y paquistaníes, lo que obligaba a Italia a dos acciones fundamentales: examinar las peticiones de protección internacional y reformar su sistema de acogida para solicitantes de asilo. Además, la salida de las embarcaciones con inmigrantes irregulares en 2014 se había producido en 121 de 144 casos desde puertos libios lo que significaba un agravamiento de la situación política en Libia que favorecía el fenómeno migratorio irregular a largo plazo. Incluso el buen funcionamiento de los acuerdos bilaterales de

cooperación entre España y Marruecos había producido un incremento en las salidas por las rutas de Libia.

Este análisis de la situación llevó al Parlamento italiano, a propuesta de la formación de Silvio Berlusconi, Forza Italia, a aprobar el 22 de abril una resolución para que el Gobierno de Matteo Renzi solicitara al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que estudiara la posibilidad de establecer un bloqueo naval a Libia para así, en aplicación de los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, frenar la llegada de embarcaciones con inmigrantes a Italia⁵⁰⁶.

Finalmente, la acción principal del Gobierno italiano se centró en la solicitud a la UE de una operación coordinada por FRONTEX en el Canal de Sicilia, del inicio por parte de la Agencia de actividades operativas con terceros países de tránsito y origen, para lo que iba a proponer en el semestre de Presidencia italiana el desplazamiento de la sede de la Agencia a Italia, la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín considerando que la mayoría de inmigrantes no quiere quedarse en Italia, y la mejora del sistema de acogida de refugiados, que ya había pasado de 3.000 a 12.000 centros locales de acogida integrados en la red SPRAR con la solidaridad de todo el territorio de la nación, y del sistema de análisis de las solicitudes de protección internacional mediante el incremento de comisiones territoriales. En definitiva el Gobierno italiano considera que los refugiados y solicitantes de asilo lo son de la UE y no de un país en concreto. En la adecuación del sistema de acogida se propusieron además adecuar el sistema sanitario de atención con el despliegue incluso de equipos sanitarios en los barcos de la guardia costera y de la guardia de finanzas.

Las políticas de Renzi han sido favorables a la acción de la ONU para la formación de un Gobierno de unidad nacional en Libia, incluso mediante la adopción de una resolución que autorice una intervención en ese país destinada a su estabilización. En esa línea se solicitó a la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, Federica Mogherini, al igual que Renzi perteneciente al Partido Democrático italiano, que iniciara los preparativos de una operación de seguridad y defensa, dirigida a destruir las embarcaciones de

⁵⁰⁶ Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 413 di mercoledì 22 aprile 2015. http://www.camera.it/leg17/1008?idLegislatura=17&sezione=documenti&tipoDoc=assemblea_file&idSeduta=0413&nomefile=stenografico&back_to=0.

los traficantes de inmigrantes en Libia. Ese fue el impulso definitivo a la posteriormente lanzada operación EUNAVFORMED.

Por su parte el Subsecretario de Estado de Interior, Gianpiero BOCCI, en su intervención en julio en el Parlamento italiano dejó claro que la opción política elegida por Italia para hacer frente a los flujos migratorios irregulares en sus fronteras marítimas era buscar el apoyo de la UE, concretamente de FRONTEX y Europol, y reforzar la cooperación con terceros países en ámbitos como el intercambio de información y los proyectos de asistencia técnica (Iniziativa volte ad ottenere un maggiore supporto da parte dell'Unione euro seduta nº 262 2014).

El Ministro del Interior Alfano, seis meses más tarde, informó al Parlamento de los avances en política migratoria (Informativa urgente del Governo seduta nº311 2014). Comenzó valorando los buenos resultados obtenidos con la operación de salvamento *Mare Nostrum* mediante la que en un año de duración se había salvado la vida de 100 mil inmigrantes, nueve mil menores, se habían detenido 500 patrones de embarcación e incautado tres buques nodriza. Anunció el cierre de esta por decisión del Consejo de Ministros italiano y el lanzamiento de la operación *TRITÓN* de FRONTEX en noviembre de 2014 que agruparía las operaciones *HERMES* y *AENEA*, financiada con 3 millones de euros, participación de 19 Estados Miembros y con misión no de salvamento sino de control migratorio con posibilidad de destruir las embarcaciones interceptadas. Las otras dos líneas políticas de actuación serían la cooperación con terceros países de origen y tránsito en el marco del Proceso de Rabat y del Proceso de Jartum con los países de África Oriental, así como impulsar la aplicación flexible del sistema europeo de asilo y el de identificación de inmigrantes para la aplicación eficaz de EURODAC. En la lucha contra las redes, otra iniciativa de Renzi, anunció el lanzamiento de la operación “Mos Maiorum”, coordinada por Italia con cooperación de FRONTEX, dirigida a analizar la arquitectura de las rutas de inmigración ilegal, los medios empleados y los lugares de paso.

Producto del impulso italiano a la cooperación con terceros países durante su Presidencia de la UE fue la Conferencia celebrada en Roma el 28 de noviembre de 2014 en la que se llegó a una Declaración conteniendo un acuerdo para lanzar el denominado “Proceso de Jartum” por el veía la luz la iniciativa sobre la ruta migratoria del Cuerno de África hacia la UE⁵⁰⁷. Los países

⁵⁰⁷ Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative), Rome, 28th November 2014.

participantes⁵⁰⁸ se comprometieron a poner en marcha medidas para luchar contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos entre el Cuerno de África y la UE.

Si bien se hace constar expresamente que la adhesión a las medidas de cooperación acordadas en los acuerdos bilaterales y/o regionales con los países de origen será voluntaria y que el acuerdo no es jurídicamente vinculante desde la perspectiva del Derecho Internacional, éstas se desarrollarán en ámbitos como el intercambio de información, el refuerzo de las capacidades en gestión migratoria y la formación así como la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Como medidas más concretas se acordó apoyar a los países de origen en campañas preventivas, reforzando sus capacidades policiales de investigación de redes criminales y sus sistemas penales y judiciales, estableciendo además estrategias nacionales para luchar contra la inmigración irregular. Pero en nuestra opinión, los dos acuerdos alcanzados más importantes fueron el de impulsar la ratificación de la Convención de Palermo por parte de los países de origen que no lo hayan hecho y contemplar el establecimiento y gestión de centros de acogida en los países de origen en donde se dé acceso a los sistemas de asilo a las personas necesitadas de protección internacional. Todo ello en el contexto de acometer con cooperación al desarrollo las causas origen de los flujos migratorios.

El 15 de febrero de 2015, traficantes de inmigrantes amenazaron con armas un barco de rescate que estaba rescatando un bote lleno de inmigrantes. Como consecuencia, Italia primero desplegó una fuerza naval, y en abril de 2015, lanzó la Operación *MARE SICURO*⁵⁰⁹ al mando de un Vicealmirante de la Armada italiana superponiéndose al Área de Operaciones de la operación *TRITÓN*, llegando hasta las aguas territoriales de Libia, con los siguientes objetivos:

- Incrementar la seguridad marítima en el Mediterráneo Central localizando y luchando contra actividades ilegales.
- Impedir el uso del mar a organizaciones criminales.

⁵⁰⁸ Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Egypt, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Kenya, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Somalia, South Sudan, Spain, Sudan, Sweden, Tunisia and United Kingdom, y los Comisarios de inmigración de la UE y de la Unión Africana.

⁵⁰⁹ Información disponible en <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/MareSicuro.aspx>.

- Garantizar la seguridad de la navegación marítima.
- Proteger las operaciones de salvamento y rescate (SAR).
- Recopilar información sobre actividades terroristas y organizaciones criminales.
- Monitorizar y proteger las plataformas petrolíferas.

7.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ITALIA CON TERCEROS PAÍSES

El artículo 11 del Texto Único sobre la inmigración⁵¹⁰ prevé la posibilidad de ceder bienes, medios técnicos y logísticos así como el apoyo mediante la prestación de servicios orientados a la mutua colaboración de Italia con países terceros que tenga por objetivo el control de la inmigración clandestina.

7.4.1. Las relaciones de Italia con Libia en el contexto migratorio

Desde la segunda mitad de los años 90', una gran cantidad de subsaharianos procedentes del Sahel, del Golfo de Guinea y el Cuerno de África se establecieron en Libia atraídos por la necesidad de mano de obra originadas en el negocio del petróleo y la política panafricanista de Gadafi, y empujados por los conflictos surgidos en sus propios países (ASTILLERO 2010, 7). Fue a finales de los años 90' el momento en el que comenzaron las conversaciones sobre migración entre Italia y Libia, lo que convierte a Italia en país pionero y ejemplo destacable en Europa de cooperación entre Estados en materia migratoria (PAOLETTI 2011, 270-274). En el periodo de 2001 a 2003 Libia se vio obligada a buscar un equilibrio entre su política migratoria aperturista hacia el África subsahariana y su cooperación con la UE en materia de control migratorio ilegal (BREDELOUP Y PLIEZ 2011, 8). Ya en diciembre del año 2000, Italia y Libia llegaron a acordar una Declaración de Intenciones en el ámbito de la cooperación policial internacional que incluía entre otras materias la inmigración irregular (PAOLETTI 2011, 274). En 2003 volvieron a acordar ambas partes intercambiar información sobre flujos migratorios y al apoyo logístico italiano a Libia en materia de control de fronteras. El 29 de diciembre de 2007, Italia y Libia firmaron en Trípoli un acuerdo bilateral de cooperación para luchar contra la inmigración clandestina y un Protocolo adicional que establecía las normas operativas y técnicas

⁵¹⁰ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139. Disponible en <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

para su ejecución⁵¹¹. Según este acuerdo, Italia y la “Gran Yamahiriya Árabe Popular y Socialista de Libia”, se comprometieron a organizar patrullas marítimas con buques proporcionados por Italia para llevar a cabo operaciones de vigilancia, búsqueda y salvamento en las zonas de salida y de tránsito de embarcaciones con inmigrantes ilegales, tanto en aguas territoriales libias como en aguas internacionales. Así mismo, Italia se comprometió “a exhortar a las instituciones de la Unión Europea (UE) a concluir un acuerdo marco entre la UE y Libia”⁵¹².

Por su parte Libia se comprometió a “coordinar sus acciones con las de los países de origen con el fin de reducir la inmigración clandestina y garantizar la repatriación de los inmigrantes.”⁵¹³. En opinión de Bredeloup y Pliez, Libia accedió a cooperar en materia de control de la inmigración ilegal en el periodo de 2003 a 2007 impulsada por el apoyo de la presidencia italiana de la UE a retirar el embargo a Libia y por las tragedias que se estaban produciendo con cientos de muertes en el mar de inmigrantes que trataban de llegar a las costas de la UE desde Libia (BREDELOUP Y PLIEZ 2011, 9).

El 30 de agosto de 2008, Italia y Libia firmaron el Tratado de Amistad, Colaboración y Cooperación, o Tratado de Bengasi⁵¹⁴, que fue ratificado el 3 de febrero de 2009 por el Parlamento italiano, comprometiéndose en su artículo 19 a intensificar su cooperación en, entre otras materias, la lucha contra la inmigración clandestina. Ambos países se comprometían en el mismo artículo 19 a definir iniciativas conteniendo acciones preventivas en los países de origen, y a poner en marcha un sistema de control de las fronteras terrestres libias con medios tecnológicos proporcionados por empresas tecnológicas italianas⁵¹⁵ y financiado al 50% por Italia, tratando ambos países que el otro 50% fuera sufragado por la UE. En opinión de Lacovino, este Tratado representaba, tras largos esfuerzos diplomáticos, el fin a una serie de contenciosos históricos de carácter político y económico entre ambos países, buscando Italia consolidarse como socio económico privilegiado de Muhamar El-Gadafi, consiguiendo con ello

⁵¹¹ Sentencia del Tribunal europeo de Derechos Humanos/Tribunal europeo de Derechos del Hombre. (Demanda no. [27765/09](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139041#{)). ASUNTO Hirsi Jamaa Y OTROS c. Italia. en Estrasburgo el 23 de Febrero de 2012. Disponible en [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139041#{"itemid":\["001-139041"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139041#{)

⁵¹² *Ibidem*

⁵¹³ *Ibidem*

⁵¹⁴ Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. Presentato il 23 dicembre 2008. XVI LEGISLATURA. CAMERA DEI DEPUTATI. N. 2041. Disponible en http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pd10017390

⁵¹⁵ La realización del proyecto se adjudicó a la empresa italiana *Selex Sistemi Integrati*, del grupo Finmeccanica, por un total de 300 millones de euros sufragados a partes iguales por Italia y por la UE con los fondos previstos por la Comisión para Libia.

la adjudicación a empresas italianas de grandes contratos en el sector energético, de la defensa y de las inversiones en general (LACOVINO 2010).

El 4 de febrero de 2009, Italia y Libia firmaron un Protocolo de actuación del Acuerdo de 29 de diciembre de 2007, nunca puesto en marcha, con la intención de reforzar la cooperación bilateral en la lucha contra la inmigración clandestina. Este Protocolo definía quien sería el responsable en la dirección de las operaciones de patrullaje conjunto tanto en aguas territoriales libias como en aguas territoriales italianas; se cedían definitivamente a Libia los seis buques italianos participantes en las operaciones de patrulla mixta contemplados en los acuerdos de 2007, y se comprometían a repatriar inmigrantes clandestinos desde sus territorios y a concluir acuerdos con los países de origen con el fin de frenar la inmigración clandestina⁵¹⁶.

La guardia Costera italiana en el Marco del Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación firmado entre Roma y Trípoli en agosto de 2008⁵¹⁷ envió de vuelta a Libia en mayo de 2009 a un grupo de inmigrantes nada más ser interceptados en el mar, sin darles posibilidad de solicitar asilo en Italia. Italia había financiado la construcción en 2004 de un centro de internamiento para inmigrantes en Libia, si bien, según Human Rights Watch, Libia no ha firmado todavía la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, no reconoce a ACNUR, aunque una oficina opere en ese País sin acuerdo oficial con el Gobierno, y no disponga de legislación nacional sobre asilo.

Sobre dicha operación, el Ministro italiano Roberto Maroni hizo las siguientes declaraciones: “Puede ser un punto de inflexión en la lucha contra la inmigración clandestina. Un resultado histórico (...) la operación de hoy pone fin a las divergencias entre Malta e Italia

⁵¹⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. Gobierno italiano. 5 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=41871>

⁵¹⁷Cámara de los Diputados N°2041. 23.12.2008. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. All'articolo 19 è prevista l'intensificazione della collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, con un richiamo all'Accordo firmato a Roma il 13 dicembre 2000 e con un esplicito riferimento alle successive intese tecniche, tra cui in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007, dei quali ci si attende pertanto una compiuta attuazione da parte libica. Le due Parti promuoveranno la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle competenze tecnologiche necessarie. L'Italia si è impegnata a sostenere il 50 per cento dei costi di realizzazione di tale sistema, mentre per il restante 50 per cento Italia e Libia chiederanno all'Unione europea di farsene carico, tenuto conto delle intese intervenute tra Tripoli e Bruxelles, anche su questo aspetto, con la firma di un *Memorandum of Understanding* (MoU) nel luglio 2007. Su un piano più generale, le due Parti collaboreranno alla definizione di iniziative volte a prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori. Disponibile en http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390

sobre la responsabilidad de acoger los inmigrantes ilegales ya que en cualquier punto del mar se encuentren las embarcaciones serán devueltas a Libia al punto desde donde salieron (...) estamos ante un nuevo modelo de lucha en el mar contra quien pretende llegar ilegalmente. Este modelo no tiene nada que ver con el asilo ya que los ilegales no llegan a suelo italiano sino que se devuelven en la frontera, evaluar las peticiones de asilo no es en este caso competencia del Gobierno italiano”⁵¹⁸. El Alto Comisariado para la ONU denunció un cambio político preocupante que vulnera el principio de no devolución y por lo que el Tribunal europeo de derechos humanos condenó en 2012 al Gobierno italiano.

El Gobierno de Malta apoyó este modelo. Los Estados miembros y la Comisión expresaron crítica alguna al proceder italiano. Italia siguió esta Estrategia de devolución de más inmigrantes irregulares interceptados en el mar a Libia, lo que pudo tener cierto efecto disuasorio positivo (ILIES 2009:20)

De hecho, el resultado de ese Protocolo de actuación en 2009 fue la reducción en un 90% respecto al año 2008 del número de inmigrantes llegados a las costas italianas en el periodo de 5 de mayo a 31 de diciembre, pasando de 31.281 a 3.185 inmigrantes ilegales⁵¹⁹. De ellos, 834 fueron interceptados en aguas internacionales y “devueltos” a Libia lo que generó numerosas críticas sobre la legalidad del procedimiento utilizado y la posible vulneración de los Derechos Humanos, y por lo que Italia sería condenada en 2012⁵²⁰. El Tratado de Bengasi también encontró fuerte oposición por parte de un grupo de parlamentarios durante 2010, incluidos algunos componentes de partidos de la mayoría de Gobierno, que solicitaban un cambio en la política de control migratorio irregular en el mar, que se respetara el Derecho internacional y de la UE en las operaciones marítimas, así como reclamaban que se exigiera a Libia la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados de 1951, dejando al Gobierno de coalición en minoría en numerosas ocasiones⁵²¹. De cualquier manera, durante 2010 se continuó con la financiación, con un total de más de 10 millones de euros, de la misión de

⁵¹⁸Disponible en <http://www.repubblica.it/2009/04/sezioni/cronaca/immigrati-6/barconi-a-tripoli/barconi-a-tripoli.html>

⁵¹⁹ Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’accordo di Schengen, di vigilanza sull’attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Seduta di mercoledì 14 aprile 2010. Audizione del Ministro dell’interno, On. Roberto Maroni in merito all’indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione. Disponible en http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/interventi/0749_Audizione_Ministro_Schengen_15_4_10.pdf. [Consulta: el 18 de noviembre de 2014].

⁵²⁰ *Ibidem*

⁵²¹ Resoconto sommario dell’Assemblea. Seduta n. 392 di martedì 9 novembre 2010. XVI LEGISLATURA. Disponible en <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0392&tipo=sommario> y en www.camera.it/207

formación por parte de la Guardia de Finanzas del personal libio que prestaba servicio en las unidades navales cedidas por Italia así como su mantenimiento operativo⁵²².

De igual manera, durante 2009 se produjeron diferentes controversias entre Italia y Malta a la hora de permitir las entradas en puerto de barcos con inmigrantes clandestinos como así ocurrió el 16 de abril cuando el mercante turco con bandera panameña “Pinar” socorrió a dos embarcaciones con inmigrantes en alta mar y permaneció tres días sin poder atracar en puerto maltés ni italiano por negativa de los respectivos Gobiernos hasta que finalmente el Gobierno de Silvio Berlusconi autorizó llevar los inmigrantes a puerto Empedocle en Sicilia⁵²³. Estas controversias se producen por causa de la diferente interpretación de la normativa europea e internacional que realizan los respectivos gobiernos en relación a conceptos como el de “puerto seguro” o la respectiva responsabilidad en las áreas de salvamento y rescate asignadas a Italia y Malta, problemática que quedará expuesta en la parte de este trabajo sobre la respuesta jurídica.

Esta postura política italiana de practicar devoluciones en alta mar y no admitir los desembarcos de inmigrantes clandestinos socorridos en puertos italianos le valió numerosas disputas no solo con el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) sino el inicio de debates con el Vaticano, estructura de fuerte influencia en la política migratoria italiana (ATTANASIO et.al. 2009, 6).

Sin embargo, en opinión de Triandafyllidou y Ambrosini, la enorme cantidad de recursos invertida en la estrategia de control migratorio basada en frenar la entrada de los inmigrantes ilegales en Italia no se ha correspondido con unos resultados eficientes de las políticas generales de control, teniendo que recurrir los diferentes Gobiernos italianos a los programas de regularización de inmigrantes en situación irregular (TRIANDAFYLLIDOU Y AMBROSINI 2011, 266).

⁵²² Decreto-legge 1 gennaio 2010, n. 1. "Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa". pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 7 gennaio 2010. Disponibile en <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/10001d.htm>; y DECRETO-LEGGE 6 luglio 2010, n. 102. Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia. (10G0125) (*GU n.156 del 7-7-2010*). Disponibile en <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20legge:2010;102>

⁵²³

Disponibile

en

http://www.stranieriinitalia.it/attualita-finita_odissea_immigrati_la_nave_pinar_attracchera_in_sicilia_7720.html

A partir de la situación de guerra en Libia, tras el derrocamiento y muerte de Gadafi en octubre de 2011, la extinción o no de los Acuerdos entre Italia y Libia es objeto de discusión y de numerosas opiniones encontradas en el ámbito del Derecho internacional. Por parte del Consejo Nacional de Transición de Libia (CNT), en su afán por conseguir un pleno reconocimiento internacional, se manifestó su respeto por todos los acuerdos internacionales firmados, incluido el Tratado de amistad entre Libia e Italia (RONZITTI 2012). Todos los Gobiernos italianos desde entonces han expresado su deseo de que dichos Acuerdos quedaran suspendidos y la necesidad de ser “reactivados” para poder continuar su aplicación. Según una declaración del Ministro de Defensa italiano, los acuerdos entre Italia y Libia fueron suspendidos tras los acontecimientos de 2011.

Igualmente el Ministro de Asuntos Exteriores Giulio Terzi de Sant’Agata se refirió a las necesarias condiciones de seguridad que se tienen que volver a dar en toda Libia, incluido el control de las fronteras terrestres y marítimas para entre otras cosas retomar la “reactivación” del Tratado de Amistad del 2008 (TERZI 2011, 30). Parecía necesario entonces, en opinión de Ronzitti, celebrar entre ambas partes un acto de reconocimiento del Acuerdo suspendido para reactivarlo y quizá aprovechar la ocasión para renegociar algunas cláusulas y tratar de conseguir que Libia ratifique dos Convenciones fundamentales como son la de 1951 sobre los refugiados y la del Derecho del Mar de 1982 en donde se define el límite externo de sus aguas territoriales (Ronzitti 2012) o incluso que se incluyera alguna cláusula sobre derechos humanos y democráticos por analogía a la práctica de la UE en materia de acuerdos internacionales (ASTILLERO 2010, 10). En este sentido, las Autoridades libias han justificado la no ratificación de la Convención de 1951 por su particular concepción cultural de la figura del refugiado ya que cualquier musulmán tiene la obligación, por razones de solidaridad y hermandad, de acoger a cualquier “hermano” que proviene de un país árabe.

El 3 de abril de 2012, se firmó el primer Acuerdo postrevolución de cooperación en materia de lucha contra la inmigración clandestina entre la Ministra del Interior italiana Annamaria Cancellieri y su homólogo libio Fawzi Al Taher Abdulali, en la misma línea política que los firmados por el Gobierno de Berlusconi, y que seguían incluyendo puntos controvertidos en el ámbito de las devoluciones en el mar, aun sin mencionar expresamente este término (SPERA 2013), a pesar de haber sido Italia condenada por el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo en febrero de 2012 (HERMINI 2012). No obstante a pesar de que Italia ha sido duramente criticada por su política de repatriación de inmigrantes ilegales a Libia, considerada

inaceptable por los diferentes Comisarios de Justicia, Libertad y Seguridad de la UE como Jacques Barrot, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, y por el Comisionado para los derechos humanos del Consejo de Europa Thomas Hammarberg, al tratarse de un país que ha encarcelado y torturado a los inmigrantes ilegales repatriados, paradójicamente la Comisión Europea entregó a la Libia de Gadafi 20 millones de euros para refuerzo de fronteras e incluso el compromiso de otros fondos a partir de 2011 (ASTILLERO 2010, 6).

El 28 de noviembre de 2013, durante una visita a Roma del entonces Ministro de Defensa libio Abdullah al Thini al entonces Ministro de Defensa de la República italiana Mario Mauro, se firmó un Acuerdo de empleo de medios aéreos italianos no tripulados para la vigilancia de las fronteras libias en el sur así como otro para dar formación a personal libio, sumándose al ya firmado en mayo de 2012 para la formación de las Fuerzas Armadas libias. Así mismo, se discutió la posibilidad de que personal libio embarcara en buques italianos desplegados en la operación Mare Nostrum⁵²⁴. La corriente crítica a esta política de cooperación mayoritaria en Italia se centra en que se ha dejado en manos del gobierno libio las acciones de lucha contra la inmigración ilegal tratándose de un país inestable, inseguro, sin control en sus fronteras y por lo tanto de capacidades limitadas para afrontar en solitario el reto migratorio ilegal, así como que no se haya aprovechado para la lucha contra el fenómeno migratorio ilegal, impidiendo a las organizaciones criminales la organización de las travesías marítimas, el despliegue de la Misión Militar italiana en Libia o incluso el despliegue de una fuerza armada de la UE en territorio libio liderada por Italia (HERMINI 2012).

Paoletti ha recogido en su trabajo las diferentes medidas acordadas entre Italia y Libia, fruto de la colaboración bilateral y que en la práctica han sufrido numerosos cambios (PAOLETTI 2011, 275-276). Las nueve medidas principales serían: la financiación planeada por Italia de construcción en Libia de cuatro Centros, en principio destinados a la detención de inmigrantes ilegales, de los cuales en 2008 solo existían dos, y que han sido definitivamente destinados a entrenamiento policial de fuerzas libias y a asistencia humanitaria respectivamente; la realización de vuelos de repatriación de inmigrantes ilegales de terceros países a Libia entre octubre de 2004 y marzo de 2006, momento en el que se finalizó esta práctica condenada por el Parlamento europeo y el Tribunal europeo de Derechos Humanos; la realización de vuelos de repatriación entre enero de 2003 y agosto de 2006 de inmigrantes ilegales de terceros países

⁵²⁴Ministero della Difesa. Italia – Libia: accordi di cooperazione, Roma 28 noviembre 2013, disponible en http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Italia_Libia.aspx.

interceptados en Libia; la participación de unidades libias, suspendida hasta 2009, en la operación Neptuno de vigilancia y control marítimo en 2004 y 2005; el apoyo logístico y técnico para el control de las fronteras terrestres y marítimas proporcionado por Italia a Libia en 2003, la aprobación de 15 millones de euros para costear la compra de más material a Libia, y el compromiso italiano de 2007 de construir un sistema radar en la frontera sur de Libia; el acuerdo de formación de los mandos de la policía libia en 2000; el intercambio de oficiales de enlace en 2006 para el intercambio de información sobre organizaciones dedicadas a la inmigración ilegal; “devoluciones en caliente” de inmigrantes solicitantes de asilo interceptados en alta mar en 2009, y por último, la financiación italiana de parte de los proyectos de asistencia a inmigrantes ilegales llevados a cabo por la oficina de la Organización internacional para la migración (OIM) en Trípoli.

En opinión de Paoletti, ninguna de estas medidas hasta 2009 ha sido una manifestación del concepto de externalización, tan extendido en la literatura y definido ya en el capítulo de este trabajo sobre políticas migratorias, y al que esta autora se refiere también en su trabajo como la “deslocalización de las funciones que Libia ha supuestamente asumido en nombre de Italia” por varias razones. Hasta el momento no han tenido lugar operaciones efectivas de patrullaje mixto ni con FRONTEX ni con Italia por negativa expresa de Libia, y aunque se produjeran con Italia sería en el marco de acuerdos bilaterales en los que Italia ha adquirido importantes compromisos compartidos con Libia; los vuelos de repatriación realizados hasta hoy han sido gestionados por Italia en suelo italiano en unos casos y por Libia en suelo libio con financiación italiana en otros, siendo esta una práctica puesta en marcha por Libia mucho tiempo antes a que tuvieran lugar los acuerdos bilaterales de cooperación con Italia, y finalmente, que los Centros de detención en Libia no fueron finalmente utilizados para ello, ni se planteó nunca en el marco de los acuerdos ítalo-libios la posibilidad de que sirvieran como centro de gestión de las peticiones de asilo en terceros países.

Más bien al contrario, en opinión de Paoletti, Italia ha compartido por un lado con Libia las responsabilidades del control en sus respectivas fronteras y por otro, financiado el refuerzo de las capacidades libias de control de sus fronteras y la formación de su personal, lo que no puede denominarse como transferencia de la responsabilidad en el control sino más bien responsabilidad compartida o cooperación bilateral multidimensional.

En opinión de Paoletti, la escasa capacidad libia para el control de la inmigración ilegal, la corrupción y consiguiente relación de autoridades policiales libias con las redes criminales han proporcionado a Libia ventajas negociadoras de los acuerdos de colaboración lo que lleva a afirmar que en términos de coste beneficio la creciente importancia de la inmigración ilegal vía marítima desde Libia ha beneficiado a este país (PAOLETTI 2011, 282). Este ejemplo convierte los retos que plantean los fenómenos migratorios ilegales desde el punto de vista de las relaciones internacionales entre Estados en una fuente de “soft power” que tiene su reflejo en los acuerdos bilaterales. En opinión de Astillero, sin embargo, la dimensión económica del Tratado de Bengasi de 2008 ha supuesto para Italia el acceso a recursos de alto valor estratégico, como la renovación en 2007, antes de la firma del Tratado, de las concesiones de explotación petrolíferas y de gas en Libia a la multinacional energética italiana ENI por un periodo de 25 años (ASTILLERO 2010, 9).

7.4.2. Los acuerdos de cooperación policial bilateral de Italia

El 17 de febrero de 2009 también los jefes de policía de Italia y Nigeria firmaron un MOU de colaboración en materia de lucha contra la inmigración ilegal para recibir en Italia policías nigerianos que apoyaran las labores de identificación de sus nacionales así como la celebración de cursos de formación⁵²⁵. De igual manera y con el mismo contenido que con Nigeria, Italia ha sido el primer país de la UE en firmar un MOU con Ghana el 18 de febrero de 2009 y con Níger el 9 de febrero del mismo año con el objetivo de reforzar la capacidad de estos países de controlar los flujos migratorios irregulares en sus territorios⁵²⁶. Por lo que respecta a Níger, Italia le ha proporcionado diverso material así como formación en el control de fronteras terrestres y en el caso de Ghana, el Acuerdo ha contemplado que agentes ghaneses se integren en unidades de la policía para proporcionar colaboración en la identificación y proceso de retorno de inmigrantes irregulares (ATTANASIO et. al. 2010, 48).

El 22 de julio de 2009 se firmó un MOU entre las policías italiana y argelina en materia de lucha contra la inmigración ilegal prevé que por parte de autoridades consulares argelinas en Italia se facilite la identificación de nacionales argelinos que hayan llegado clandestinamente a Italia y la posterior repatriación de los que hayan salido de las costas argelinas y hayan sido interceptados en alta mar, del intercambio de información y de formación, el intercambio de oficiales de enlace, así como el refuerzo de los dispositivos de vigilancia y control marítimo .

⁵²⁵ *Ibidem*

⁵²⁶ *Ibidem*

7.4.3 Los acuerdos italianos en el contexto del Pacto europeo sobre inmigración y asilo

Italia ha firmado desde 1996 diferentes tipos de acuerdos con terceros países que pueden resumirse en acuerdos de readmisión en los territorios de los que proceden las personas de manera clandestina; acuerdos de readmisión de los que hayan cometido un delito, y acuerdos de cooperación de la policía de fronteras (ATTANASIO et.al. 2009, 11). En opinión de Cesarini, los Acuerdos que ha firmado Italia se resumen en Acuerdos bilaterales de regulación y gestión de los flujos migratorios por motivos laborales, Acuerdos de repatriación y control de la inmigración clandestina, y Acuerdos integrados de control de la inmigración clandestina y movilidad laboral (Cesarini, et.al. 2011, 78). Para hacer efectivos los acuerdos de readmisión es necesario identificar la nacionalidad del repatriado, aunque para la aplicación de numerosos acuerdos es suficiente con que se trate de una presunta ciudadanía (ATTANASIO et. al. 2010, 36).

Desde el mes de mayo de 2008, la Dirección Central de Inmigración y de la Policía de Fronteras, junto con la Organización Internacional para las migraciones (OIM), pusieron en marcha el proyecto anual Aeneas “Across Sahara II”, cuya conferencia final se celebró en febrero de 2010, para lograr el desarrollo de la cooperación entre Libia y Argelia, similar al anteriormente realizado con Libia y Niger, con el objetivo de que cooperen operativamente en el ámbito de la gestión de la inmigración, el control fronterizo y lo que es más importante lograr la colaboración entre ellos en materia de salvamento y rescate en la mar y en el desierto del Sahara. Así mismo Italia es líder en el proyecto “Sahara Med” de cooperación policial con Libia con la colaboración de la Organización Internacional para las migraciones (OIM) y de Grecia para potenciar las capacidades en formación de la policía de Libia con el objetivo de prevenir y gestionar los flujos migratorios irregulares.

El 13 de enero de 2009, al objeto de llamar la atención de la opinión pública, reivindicar el principio de solidaridad en la UE y enviar una señal clara de firme voluntad de impedir las entradas ilegales en la UE, poniendo fin a la pérdida de vidas humanas y proporcionando credibilidad a las políticas de inmigración legal, el Ministro del interior italiano Roberto Maroni firmó junto con sus homólogos de Chipre, Grecia y Malta un documento conteniendo un paquete de acciones propuestas a la Comisión europea para reforzar el control de la inmigración ilegal en el Mediterráneo y con el que se pretendía que la Unión Europea tuviera un papel más decisivo en la firma de acuerdos bilaterales de readmisión con los países de origen y tránsito de la inmigración en África, próximo y medio oriente; se modifique el Reglamento “Dublín II”, así

como que se refuercen los medios de FRONTEX y el desarrollo de operaciones conjuntas . Este documento puso de relieve por un lado la necesidad de desarrollar una política de repatriaciones eficaz sin la que el control migratorio en el mar pierde su eficacia en la lucha contra la irregularidad, y por otro la necesidad de los países firmantes de disminuir su presión migratoria compartiendo la reasignación de las personas beneficiadas de protección internacional con otros Estados Miembros. Especialmente intensa fue la política de repatriaciones a partir de julio de 2010 tras los acuerdos con Túnez y Argelia, que llevó a desarrollar operaciones diarias de repatriación en grupo.

7.5. LA ESTRUCTURA DE MANDO Y CONTROL EN OPERACIONES CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL POR MAR

La gestión de las políticas en materia de inmigración y asilo, entrada, residencia, integración, nacionalidad e inmigración irregular y clandestina, son competencia del Ministerio del Interior. Por otro lado, el artículo 11 párrafo primero del texto Único sobre la Inmigración señala como responsables de la función de fortalecimiento y perfeccionamiento de las medidas de control de fronteras al Ministerio del Interior y al Ministerio de Asuntos exteriores, si bien atribuye al de Interior la función coordinadora en la aplicación de los controles en las fronteras marítima y terrestre, tras su incorporación mediante la Ley 189/2002, oído cuando sea necesario el Comité para el orden y la Seguridad Pública.

El artículo 2 bis⁵²⁷ del Texto Unico sobre la Inmigración actualmente en vigor puso en marcha el Comité de coordinación y monitorización de las disposiciones en materia migratoria, presidido por el Presidente o el Vicepresidente del Consejo de ministros o por un Ministro delegado y formado por los Ministros que tienen relación con la materia y un representante de la Conferencia de las Regiones y las Provincias autónomas. Le sirve de apoyo un Grupo Técnico de Trabajo de análisis y valoración del fenómeno migratorio en Italia al objeto de poner en marcha las medidas políticas necesarias y que tiene su sede en el Ministerio del Interior y del que forman parte además de representantes de interior otros representantes de otros Ministerios implicados en estas políticas.

Los dos departamentos centrales responsables del enfoque de las políticas migratorias son el Departamento de la Libertad Civil y la Inmigración, en lo que atañe a la tutela de los

⁵²⁷ Artículo introducido con la Ley N° 189 de 30 de Julio 2002

derechos civiles, incluidos los que afectan a materia de asilo e inmigración, y el Departamento de Seguridad Pública.

En el ámbito del primer Departamento se encuentra la Comisión Nacional para el derecho de asilo que representa la autoridad de más nivel en el Estado italiano en materia de asilo y reconocimiento del estatus de protección internacional⁵²⁸ y desarrolla funciones de coordinación y dirección de las Comisiones Territoriales para el reconocimiento de la Protección Internacional con capacidad para establecer las líneas básicas de valoración de las peticiones de asilo, desarrollar la cooperación internacional, organizar cursos de formación, proveer permanentemente información a las Comisiones Regionales sobre las condiciones sociopolíticas de los países de origen de los peticionarios de asilo, mantener las bases de datos del proyecto ARIF, así como decidir la revocación y cese del estatus concedido por las Comisiones territoriales.

En cuanto al Departamento de Seguridad Pública, presidido por un Prefecto con funciones de Jefe de la Policía-Director General de la seguridad pública se organiza en Direcciones centrales, Oficinas y Servicios entre los que se encuentra la Dirección Central de Inmigración y de la Policía de fronteras. El Director General de la Seguridad Pública se encarga del control de las fronteras, de la concesión de algunos permisos de residencia y de la gestión de los acuerdos de readmisión firmados por Italia (CESARINI et.al. 2011, 6).

El artículo 35 de la Ley n. 189 de 30 de julio de 2002⁵²⁹ creó la Dirección Central de Inmigración y de la policía de las fronteras, anteriormente integrada en la Dirección Central de la policía de tráfico, ferroviaria, postal, de fronteras y extranjería, con el triple objetivo de darle autonomía para desarrollar iniciativas estratégicas de control migratorio, incluso teniendo en cuenta el componente internacional del fenómeno, proporcionar al Ministerio del Interior las herramientas necesarias de gestión de los problemas que surjan relacionados con el fenómeno migratorio en Italia, así como disponer, según el artículo 10 de la Ley, de un órgano con responsabilidad exclusiva en la coordinación de las acciones de control en el mar tales como la adquisición y el análisis de información fruto de la vigilancia y control de la inmigración

⁵²⁸ Esta Comisión ha sustituido a la Comisión Central para el reconocimiento del estatuto de refugiado con competencias exclusivas en el territorio nacional

⁵²⁹ Legge 30 luglio 2002, n. 189. "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (publicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.). Disponible en <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/021891.htm>.

clandestina por mar así como ser el punto de conexión de las intervenciones realizadas con medios de la marina militar, las fuerzas de policía⁵³⁰ y del Cuerpo de las capitanías de puerto.

Esta Dirección Central de Inmigración y de la Policía de fronteras⁵³¹ tiene la misión del control del fenómeno de la inmigración clandestina y gestionar la problemática que conlleva la presencia de extranjeros en situación irregular en el territorio nacional. De esta manera es competencia exclusiva de esta Dirección Central la competencia de coordinar la actividad de vigilancia, prevención y control de la inmigración clandestina por mar en conexión con las fuerzas de la marina militar italiana y las de policía, incluidas las dependientes del Cuerpo de Capitanía de puerto.

Esta Dirección Central se articula a su vez en la Oficina de Asuntos generales y jurídicos, el Servicio de Inmigración y el Servicio de Policía de fronteras y de los extranjeros con el cometido de coordinar las oficinas de inmigración desplegadas en todo el territorio nacional establecidas en las Comisarías Provinciales (EMN 2008,4)⁵³².

Es el papel del Servicio de Inmigración y del de policía de fronteras e inmigración los que más interesan a los efectos de este estudio. En el primer caso, las competencias abarcan aspectos tanto administrativos como operativos en materia de inmigración extranjeros irregulares e inmigración clandestina, así como la cooperación policial internacional. En cuanto al servicio de Policía de las fronteras y extranjeros es el responsable de la seguridad pública en las zonas fronterizas, puertos y aeropuertos así como ejerce las competencias sobre la coordinación de los permisos de residencia y apoyo en materia de reconocimiento del derecho de asilo y del estatus de refugiado así como coordina las oficinas de extranjería de sus unidades policiales provinciales.

Es muy importante destacar que las acciones de control en el mar quedaron reguladas en el Decreto interministerial en materia de control de la inmigración clandestina de 14 de julio de

⁵³⁰ Por Fuerzas de policía en Italia debe entenderse la Guardia de Finanzas, la Policía de Estado y los Carabinieri.

⁵³¹ È stata istituita presso il Dipartimento della pubblica sicurezza dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, meglio nota come legge Bossi-Fini, per favorire lo sviluppo di strategie d'azione innovative e più efficaci, anche sul piano internazionale, nel contrasto all'immigrazione clandestina e per gestire le problematiche che riguardano la presenza degli stranieri sul territorio nazionale.

<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema002.html> [Consulta: el 12 de febrero de 2013].

⁵³² Información Disponible en

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_pubblica_sicurezza/direzione_centrale_dellimmigrazione_e_della_polizia_delle_frontiere/

2003, acordado entre los Ministerios de Interior, Defensa, Economía y Finanzas, y de Infraestructuras y Transporte⁵³³.

De acuerdo con lo dispuesto en el mencionado Decreto interministerial y el artículo 12 del Decreto legislativo n.286 de 25 de julio de 1998⁵³⁴, las actividades de prevención, vigilancia y control de la inmigración clandestina en el mar se desarrollan con medios aeronavales que pertenecen a la marina militar, a las fuerzas de policía y a las capitanías de puerto con arreglo a un reparto de competencias. Concretamente, se definen como actividades en el mar las de vigilancia; de salvamento y rescate en la mar, que pueden ser conjuntas con las policiales, y que son operaciones coordinadas por el Cuerpo de capitanías de puerto; las intervenciones de carácter policial, atribuidas de manera “prioritaria” a las fuerzas policiales en aguas territoriales e interiores, y a las Fuerzas Armadas y también de policía en aguas internacionales.

El primer escalón de coordinación en la aplicación de las medidas de control fronterizo dictadas por el Ministerio de Interior para las fronteras marítimas, oído el Comité Nacional para el orden y la seguridad pública, según lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto legislativo n.286 de 25 de julio de 1998⁵³⁵, es el nivel provincial. En concreto, recae esta responsabilidad en la figura de los prefectos de las capitales de las regiones con frontera marítima, figura análoga a la de los subdelegados del gobierno en las provincias españolas, con el conocimiento del jefe provincial de policía y las autoridades marítimas, policiales y militares en la provincia.

Ahora bien, desde la aplicación en 2003 del Decreto de 14 de julio, las diferentes fuerzas que intervienen en las operaciones aeronavales tienen la obligación de comunicar la información obtenida en materia de control migratorio a la Dirección Central de Inmigración y Fronteras en la que podrá haber representantes de la Marina militar y de las direcciones generales implicadas, y que ejercerá de órgano coordinador superior de las intervenciones operativas en el mar así como de las tareas de obtención y análisis de información en el ámbito de la lucha contra la inmigración clandestina procedente de la red radar de la marina militar y de los datos procedentes de las patrullas de todos los medios aeronavales en el mar de toda la administración.

⁵³³Ministero dell'interno Decreto 14 luglio 2003. Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina. (gu n. 220 del 22-9-2003). Disponible en http://www.asaps.it/leggi/dec_minist/dec_01_03/0028.html . [Consulta: el 6 de diciembre de 2014].

⁵³⁴ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139. Disponible en <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

⁵³⁵ Artículo modificado con la Ley núm. 189 de 30 de julio de 2002 y con el Decreto legislativo núm. 241 de 14 de septiembre de 2004.

En cuanto a las labores de planificación de los servicios de vigilancia y control de la inmigración clandestina en aguas internacionales, el Decreto de 2003 le atribuye esta responsabilidad al Cuartel General de la Marina militar (CINCNAV), si bien en estrecha cooperación con el Cuartel General de la Guardia de Finanzas (CENOP) y el Cuartel General de las Capitanías de puerto. En la fase de ejecución operativa cada Cuartel General es responsable del desarrollo de las correspondientes directivas a sus propios medios aunque atribuye a la Marina militar la responsabilidad en la coordinación operativa de todos los medios de la administración involucrados en un mismo escenario incluso de los aéreos.

En lo que respecta a la actuación en aguas territoriales e interiores, el Decreto de 2003 le atribuye la responsabilidad de la vigilancia y control de la inmigración clandestina en el mar a las unidades navales de las fuerzas de policía aunque las fuerzas de la Marina militar y del Cuerpo de Capitanía de puerto pueden concurrir a esta actividad mediante la oportuna comunicación de los avistamientos a la policía o su directa intervención coordinada por la Dirección Central de Inmigración y Fronteras en aquellos casos en los que se den graves condiciones para salvaguardar la vida humana en la mar. En la zona contigua, el mismo texto legal le atribuye a la Guardia de Finanzas la responsabilidad de coordinar la acción de todos los medios de la administración en la mar a los efectos de la vigilancia y control de la inmigración clandestina.

Especial interés tiene este Decreto interministerial por cuanto regula las líneas de acción en materia de prevención y control de la inmigración por mar en varias fases. En primer lugar Italia desarrolla principalmente una labor preventiva en los países origen y tránsito de inmigración ilegal mediante la acción diplomática. En segundo lugar, en aguas internacionales se desarrolla la supervisión directa, vigilancia, detección y seguimiento de las embarcaciones que lleven inmigrantes ilegales, mediante medios aeromarítimos de la Marina militar, de la Guardia de Finanzas, de las capitanías de puerto y de otros servicios de policía. Se asigna de manera prevalente estas actividades de control en aguas internacionales a la Marina militar y en aguas territoriales y la zona contigua a las Fuerzas de Policía (Policía de Estado, Carabinieri y Guardia de Finanzas, a quien compete la coordinación en el caso de que actúe más de un Cuerpo policial.

En las aguas territoriales estas actividades las desarrollan las fuerzas de policía, con el apoyo de la marina militar si fuera necesario, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de

extranjería italiana de 1998, finalizando las actividades con la represión del delito y la incautación patrimonial de procedencia ilícita.

Siguió atribuyendo el Decreto de 2003 la competencia de salvamento y rescate en el mar al Cuerpo de las capitanías de puerto quienes en el ejercicio de estas funciones, pero en operaciones desarrolladas en el ámbito de la inmigración clandestina por mar, se veían obligados a informar a la Dirección Central de Inmigración y de la Policía. La coordinación de todas las actividades es ejercida por la Dirección Central de la Policía de fronteras del Ministerio del Interior.

En julio de 2004 la Policía de Estado, la Marina militar, la Guardia de Finanzas y la Dirección General de las Capitanías de Puerto suscribieron un Acuerdo Técnico operativo en el ámbito de la lucha contra la inmigración clandestina por mar⁵³⁶ que regulaba los flujos informativos y su centralización en una sala operativa del departamento de Seguridad Pública.

En relación a la implicación de otros Ministerios en este ámbito se encuentra el Ministerio de Trabajo, salud y políticas sociales⁵³⁷, encargado en esta materia de la política migratoria y de asilo. Está organizado en Direcciones Generales. Dependiendo de la Dirección General de Inmigración, encargada de la regulación normativa sobre empleo, se encuentra como organismo interministerial el Comité para los menores extranjeros (MENA).

En segundo lugar, el Ministerio de Asuntos Exteriores, cuya Dirección General para los italianos en el extranjero y las políticas migratorias participa en cometidos relativos a solicitantes de asilo y refugiados así como en el diseño de los programas de entrada de flujos migratorios (EMN 2008,4). Resulta interesante mencionar que en el año 2004 se introdujo una reforma en el texto Único sobre la Inmigración mediante el Decreto Ley 241/2004 por el que habilitaba al Ministerio del Interior, en el artículo 11 de dicho Texto, para llevar a cabo solo durante los años 2004 y 2005 proyectos logísticos de acogida y asistencia de inmigrantes en países terceros origen de los flujos migratorios, lo que finalmente se tradujo en la provisión de fondos al

⁵³⁶ Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Doc. CCXII n. 2. 2004. Pág.97. Disponible on line: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/167980.pdf>. (Consulta 18.08.2015).

⁵³⁷ Ministerio que aglutina las competencias de los anteriores Ministerios de de trabajo y previsión social; Ministerio de la salud y Ministerio de la seguridad social, como resultado del nuevo Gobierno formado tras las elecciones generales del 13 y 14 de Abril de 2008 y presidido por Silvio Berlusconi tras la dimisión del Presidente del Consejo Romano Prodi el 24.01.2008 y la consiguiente finalización anticipada de la XV legislatura.

Departamento de libertades civiles e inmigración del Ministerio para realizar tres centros de internamiento de extranjeros en Libia.

Como órgano consultivo en el ámbito migratorio prevé el art.99 de la Constitución italiana la asignación de competencias al Consejo nacional de economía y trabajo (CNEL) que cuenta con un área de inmigración de la que depende el Organismo Nacional de coordinación de las políticas de integración social de los ciudadanos extranjeros a nivel local (2008,5).

Por otro lado, el Ministerio del Interior ha encargado a la Asociación Nacional de Municipios italianos (ANCI) en colaboración con el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la contribución al Sistema de Protección para solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR) basado en el anterior Programa Nacional de Asilo (PNA) y que dispone del fondo nacional para las políticas y los servicios de asilo contemplado en la Ley 30.07.2009 denominada “Bossi Fini” (EMN 2008,5).

En Italia, es frecuente el empleo de *Task Force* o grupos de trabajo interfuerzas para hacer frente a las crisis migratorias desde el punto de vista de la gestión operativa. Claros ejemplos de ellos son las creadas en 2005, 2006 y 2007⁵³⁸ para hacer frente a las llegadas desde Libia a Lampedusa y Sicilia oriental lideradas por la Policía de Estado en cooperación con otras fuerzas del orden y las capitanías de puerto (Monzini 2008: 25 y 36), así como las creadas para hacer frente a sendas crisis de 2011 y de 2014/2015 mencionadas en otros apartados de este trabajo.

Por lo que respecta a las Estrategias de Seguridad, Italia no dispone de una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima ni de una autoridad nacional de seguridad marítima. Tampoco de un concepto de vigilancia marítima integrada. Actualmente la coordinación en ámbitos como el control de la inmigración en el mar se realiza mediante acuerdos técnicos interagencias y el Centro de Control Nacional es el NCC situado en la Dirección Central de Inmigración y de la Policía de fronteras del Ministerio del Interior. No se dispone de un Centro de Coordinación Nacional en el ámbito de la gestión nacional de crisis en el ámbito de la seguridad marítima

⁵³⁸ A modo de ejemplo, la estructura interfuerzas organizada en Siracusa para la coordinación de las fuerzas actuantes en mar y tierra en el ámbito del control migratorio en las rutas desde Egipto a Sicilia estaba formada por la Policía de Estado de Siracusa, Noto y Pachino; el componente aeronaval de la Guardia de Finanzas; representantes de la Dirección General del Arma de Carabinieri; la Capitanía de Puerto; la policía municipal de Siracusa; el Cuerpo forestal de la región de Sicilia e intérpretes de inglés, árabe y chino, así como el enlace permanente con los 4 magistrados especializados del Tribunal de Justicia de Siracusa.

aunque existen proyectos para crear uno que gestione la información en el ámbito marítimo generada por todos los departamentos con competencias en el mar y liderado por la marina militar.

Actualmente en el Mediterráneo Central se están desarrollando simultáneamente la Operación Conjunta EPN-TRITON 2015 coordinada por FRONTEX, la operación militar EUNAVFORMED liderada por la UNIÓN EUROPEA, y la operación militar MARE SICURO liderada por la Marina Militare Italia. Además se encuentran operando cuatro buques pertenecientes a diferentes ONG. Estas operaciones que se desarrollan en el Mediterráneo se coordinan con el procedimiento que se expone a continuación:

Operaciones SAR

Si bien cada una de las tres Operaciones citadas anteriormente tienen objetivos operacionales distintos, todos sus medios intervienen en situaciones de Salvamento en la mar. Cuando se produce un contacto en el ámbito del control migratorio, la gran mayoría de las veces se declara como incidencia SAR, por lo que el control de la Operación pasa al Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo responsable del área correspondiente. En el Mediterráneo Central suelen hacerse cargo de los eventos SAR el Centro de Coordinación de Roma o el de Malta. En Italia el Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo lo dirige la Guardia Costera que es un Cuerpo militar de la Marina Militare.

Una vez está el incidente bajo el control del Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo correspondiente, éste suele asignar la tarea de rescate al buque más próximo, por lo que puede intervenir en el incidente cualquier medio participante en cualquiera de las misiones desplegadas en el Mediterráneo Central, cualquier buque de ONG en la zona, o incluso buques mercantes.

Operaciones de Control Migratorio

Por lo que respecta a la coordinación de todas las operaciones de control migratorio en el mar Italia cuenta con el Centro Nacional de Coordinación (NCC) que está ubicado en el Ministerio del Interior. En este Centro hay desplegados representantes de la Guardia de Finanzas, Polizia di Stato, Carabinieri, Marina Militare y la Guardia Costiera de Italia, todo coordinado por la Polizia di Stato. El NCC EUROSUR también está ubicado en el Ministerio del Interior.

Operaciones coordinadas por FRONTEX

Las operaciones que coordina FRONTEX tiene su Centro de Coordinación Internacional (ICC) en Roma y es liderado por la Guardia de Finanzas. Sin embargo, decisiones como la determinación del puerto de desembarque las adopta el NCC en el Ministerio de Interior.

Coordinación entre Operaciones

La coordinación se hace desplegando Oficiales de enlace de las diferentes operaciones en los respectivos Centros de Coordinación. Concretamente en el ICC de FRONTEX hay desplegado un Oficial de Enlace de la Marina Militare Italiana, que es el que actúa como enlace de las operaciones *MARE SICURO/EUNAVFORMED/ TRITÓN*. Igualmente la Agencia despliega un Enlace en el cuartel general de *EUNAVFORMED*.

7.6. LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN EL ATLÁNTICO Y EL MEDITERRÁNEO EN EL PERIODO 2002-2014

A la hora de interpretar los datos sobre la detención de patrones de embarcaciones dedicadas al transporte de inmigrantes irregulares desde los países de origen en África hasta España por las tres rutas de entrada: Estrecho (incluidas las ciudades de Ceuta y Melilla), Islas Canarias y Levante (incluidas las Islas Baleares), es necesario tener en cuenta varios factores. En primer lugar el tipo de embarcación utilizada en cada una de ellas. Dependiendo de las rutas estudiadas, los medios de transporte empleados son diferentes, lo que conlleva un número diferente de personas dedicadas a labores de tripulación de la embarcación. Así, las pateras son patroneadas por una o dos personas mientras que los cayucos mauritanos y senegaleses, fenómeno predominante a partir de 2006, lo son por un mínimo de tres y hasta cinco personas. Los buques dedicados a la inmigración ilegal masiva detectados también en las rutas atlánticas necesitan contar con tripulaciones ordinarias en número y formación. En el Estrecho, las rutas son más cortas que en el Atlántico y se utilizan en su mayoría pateras desde el norte de África por lo que el número de patrones necesarios para gobernarlas son una o dos personas. En estas rutas la excepción la constituye el fenómeno “toy” o embarcaciones hinchables de juguete, motos de agua, así como otros procedimientos de navegación con dispositivos flotantes como los neumáticos de vehículo u otros que se utilizan para llegar en rutas muy cortas a las ciudades de Ceuta y Melilla, y que no se consideran embarcaciones patroneadas. Por otro lado, hay que tener en cuenta lo ya ampliamente comentado sobre la extraterritorialidad de la acción penal de los

tribunales españoles cuando las interceptaciones se producen en alta mar y cómo han afectado las diferentes modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2007, 2009 y 2011 a la detención y enjuiciamiento de patrones de embarcaciones interceptadas en aguas internacionales.

En el periodo de estudio (2002-2014) ha habido un total de 1.331 patrones de embarcaciones detenidos por dedicarse al transporte de inmigrantes irregulares (gráfico N°27). De ellos, el 66% fueron patrones detenidos en las rutas hacia las Islas Canarias y el 33% en las rutas del Estrecho. Por otro lado, en el periodo 2002-2014 el número total de entradas irregulares fue de un total de 7.982 embarcaciones detectadas con inmigrantes irregulares en las tres rutas a España. El 58,10% lo fueron en el Estrecho y el 36,7% en las rutas canarias.

Del análisis de estos datos disponibles y poniéndolos en relación, llama la atención que siendo la ruta del Estrecho la más importante por el número de embarcaciones detectadas, el número de patrones detenidos se situó en torno al 9,6% de los que en principio pudieron existir (estimados 2 patrones por embarcación tipo patera), incluso si se estima también que en esta ruta sólo la mitad de las embarcaciones que se detectaron necesitaban a personas que desarrollasen tareas específicas como patrón. Por lo que respecta al porcentaje de patrones detenidos en las rutas canarias éste se situó en torno al 10,05% ya que aun habiendo menos embarcaciones detectadas en estas rutas, el número de patrones necesarios por embarcación tipo cayuco se ha estimado en 3 personas.

Otro dato significativo observado es la progresiva disminución anual en el número de detenciones de patrones en relación con las embarcaciones detectadas en todos los escenarios en el periodo de estudio, como por ejemplo en el canario en donde se pasó de 346 patrones detenidos en 2002, año en que se detectaron 643 embarcaciones, lo que supone una tasa de detenciones del 18%, respecto a los posibles patrones totales existentes (estimados 3 por embarcación), a tan solo 7 en 2014, año en el que sin embargo todavía fueron interceptadas 20 embarcaciones, lo que supone un 11,6% respecto a los posibles patrones totales existentes. En el Estrecho se pasó de 46 patrones detenidos en 2002, año en que se detectaron 394 embarcaciones, lo que supone un número de detenciones del 5,8% respecto a los posibles patrones existentes (estimados 3 por embarcación), a tan solo 8 en 2014, año en el que fueron interceptadas 305 embarcaciones, lo que supone un número de detenciones del 2,6% respecto a los posibles patrones existentes, teniendo en cuenta que solo la mitad de ellas disponían de patrones. De la

misma manera las tasas de detención de patronos en las rutas migratorias baleáricas son muy bajas.

Dos son las conclusiones que pueden obtenerse. En primer lugar que las tasas de detención de patronos de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal por mar son llamativamente bajas en todos los escenarios marítimos españoles, no superándose en ninguno de ellos el 14% del total posible en función del número de embarcaciones detectadas en su entrada. Precisamente las tasas más altas se produjeron en el escenario canario durante el periodo 2002-2005 en el que se producían llegadas de pateras desde el norte de Marruecos y el Sáhara occidental. En segundo lugar, que la disminución en el número de detenciones de personas que desempeñan tareas como patrón de embarcación se produce por la disminución en las identificaciones positivas de estos. Esta disminución de las identificaciones positivas se produce a su vez bien porque han aumentado las llegadas clandestinas a línea de costa, bien porque se trata de medios flotantes que no necesitan patrón o bien por el aumento de las dificultades en las labores de identificación de patronos, para lo que se necesita su reconocimiento como tales por parte de otros integrantes de la embarcación, lo que no siempre es fácil de conseguir.

Concretamente, en el escenario canario durante los años 2002 a 2004 las embarcaciones interceptadas fueron en su mayoría de tipo patera procedentes del Sahara y norte de Marruecos. Sus características de fabricación, el nº de patronos necesarios para la travesía, la longitud de las rutas y las condiciones de navegación de los ocupantes, facilitaron la identificación de los patronos, así como el punto en el que se produjeron las interceptaciones permitió a los tribunales españoles ejercer la jurisdicción penal sin lugar a dudas. Sin embargo, a partir de los primeros meses de 2005 se abrieron las nuevas rutas desde Mauritania, y en 2006 desde Senegal y Gambia en las que se utilizaban otros tipos de embarcaciones artesanales denominados cayucos. La duración de las travesías, el hacinamiento de sus ocupantes, el nº de patronos necesarios para la navegación y las condiciones en las que son interceptadas en alta mar, la mayoría de ellas en el marco de operaciones de salvamento y rescate lideradas por Salvamento Marítimo y por lo tanto ajenas al contexto de las investigaciones de policía judicial, dificultó la posterior identificación de las personas que patroneaban la embarcación. Sin embargo, en el caso italiano, ya en los años noventa se constituyeron equipos conjuntos de investigación en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal formados por miembros de la Policía de Estado, Carabinieri y Guardia de Finanzas con buenos resultados, y desde el año 2009 se organizaron equipos interfuerzas en la

lucha contra la inmigración ilegal por mar; uno de los que se ha destacado como más eficaz ha sido el formado por miembros de las Capitanías de puerto y miembros de policía judicial embarcados, lo que ha facilitado las labores de detención de patrones y la incautación de los medios de transporte en operaciones en la mar (Direzione Nazionale Antimafia 2009-2010).

Así mismo, la actitud ya comentada anteriormente de las Audiencias Provinciales en Canarias, no reconociendo la jurisdicción española para entender del delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros en alta mar, favoreció este descenso en el número de detenciones ya que la mayoría de las interceptaciones de cayucos se produjeron fuera de las aguas territoriales españolas.

Con la implementación progresiva de la capacidad de detección del SIVE en todas las costas españolas se modificó la arquitectura de las rutas migratorias clandestinas empleadas que trataban de evitar el sistema desplazándose y alargándose, como por ejemplo en el escenario del Estrecho las rutas con origen en el norte de Marruecos y destino las costas de Algeciras que pasaron a desplazarse en origen a las costas argelinas con destino en el Levante o las Islas Baleares; o en el escenario Atlántico las rutas de las pateras desde el Sahara con destino a las Islas de Lanzarote y Fuerteventura, que se transformaron en las rutas desde Mauritania y Senegal hasta las Islas de Gran Canaria, Tenerife y El Hierro progresivamente, aumentando por todo ello el número de detenciones en línea de costa o incluso el de embarcaciones con entrada clandestina, y por lo tanto produciéndose muchas dificultades a la hora de efectuar identificaciones positivas de patrones de estas embarcaciones.

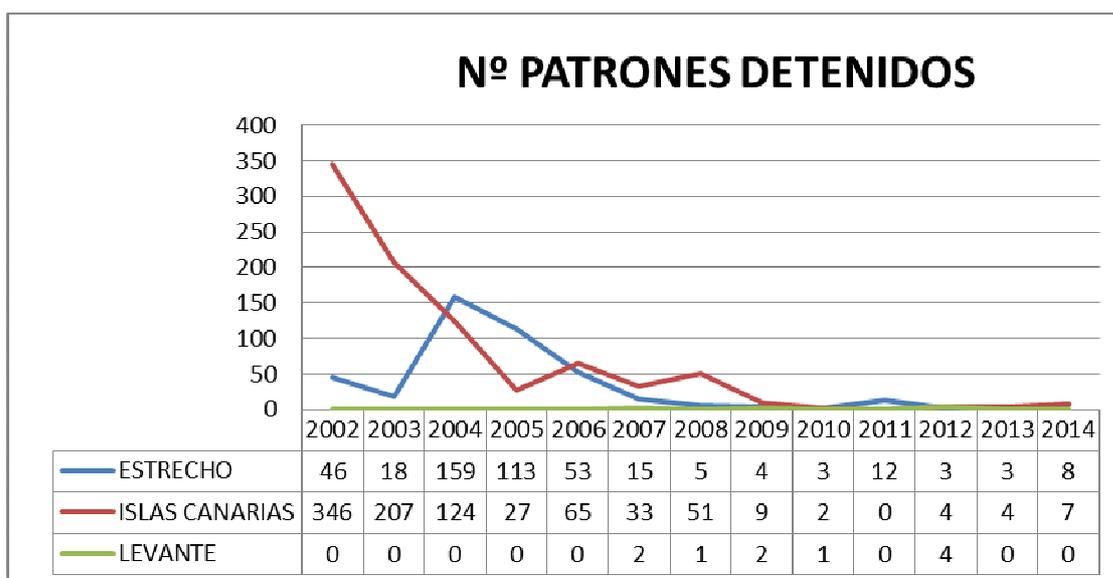


Gráfico Nº 27. Datos procedentes de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Trabajo e Inmigración y Empleo y Seguridad Social; Elaboración propia.

El análisis de los datos disponibles en la serie temporal 2002-2014 sobre la detención de patrones en España en relación con el número de entradas detectadas de embarcaciones no permite obtener conclusiones relevantes sobre un posible efecto disuasorio o de frenada de esta medida policial-penal sobre el fenómeno migratorio ilegal al menos en términos cuantitativos, especialmente sobre la actividad de las redes organizadoras de las travesías como sin embargo defiende Tamura con carácter general en sus tesis. Esto es debido en parte a las tasas tan bajas existentes en el número de detenciones de patrones lo que nos lleva a pensar en la necesaria existencia de unas tasas mínimas de aplicación de la medida penal para poder hablar de un posible efecto disuasorio de la medida penal. Sin embargo, en términos cualitativos esta medida penal consiguió determinados efectos en la acción organizadora de las redes.

A modo de ejemplo y en el contexto anterior, atendiendo a las nacionalidades de los patrones de estas embarcaciones que fueron detenidos, se observa un fenómeno cuyo análisis merece especial atención. Como puede observarse en el gráfico nº28, el número de patrones de origen marroquí descendió un 98,14 % en el periodo 2003-2014. Esto fue debido a varias razones. La primera es que en el escenario canario el número total de pateras que salieron de las costas marroquíes y del Sahara descendió progresivamente desde ese año dando paso al fenómeno cayuco desde Mauritania y Senegal; la segunda es que a partir de 2005 la mayoría de las embarcaciones que llegaron a las Islas Canarias fueron cayucos con salida desde las costas de países de África occidental, cuyos patrones eran de origen subsahariano (en su mayoría de Mali,

Sierra Leona, Gambia, Mauritania y Guinea) y a los que los Tribunales, como ya se ha expuesto anteriormente, absolvían frecuentemente por considerarlos también víctimas de las redes organizadoras de las travesías como el resto del pasaje, y que a cambio de la travesía sin pagar debían patronear la embarcación sin conocimientos para ello. Esta situación llevó a las mafias organizadoras de los viajes desde las costas del norte de África y del Sahara occidental a dejar en muchas ocasiones las embarcaciones a la deriva sin patrón o bien a elegir un patrón de embarcación de origen subsahariano sin ningún conocimiento de navegación, originándose por lo tanto un cambio de estrategia por parte de las mafias en lo que a elección de los patrones se refiere.

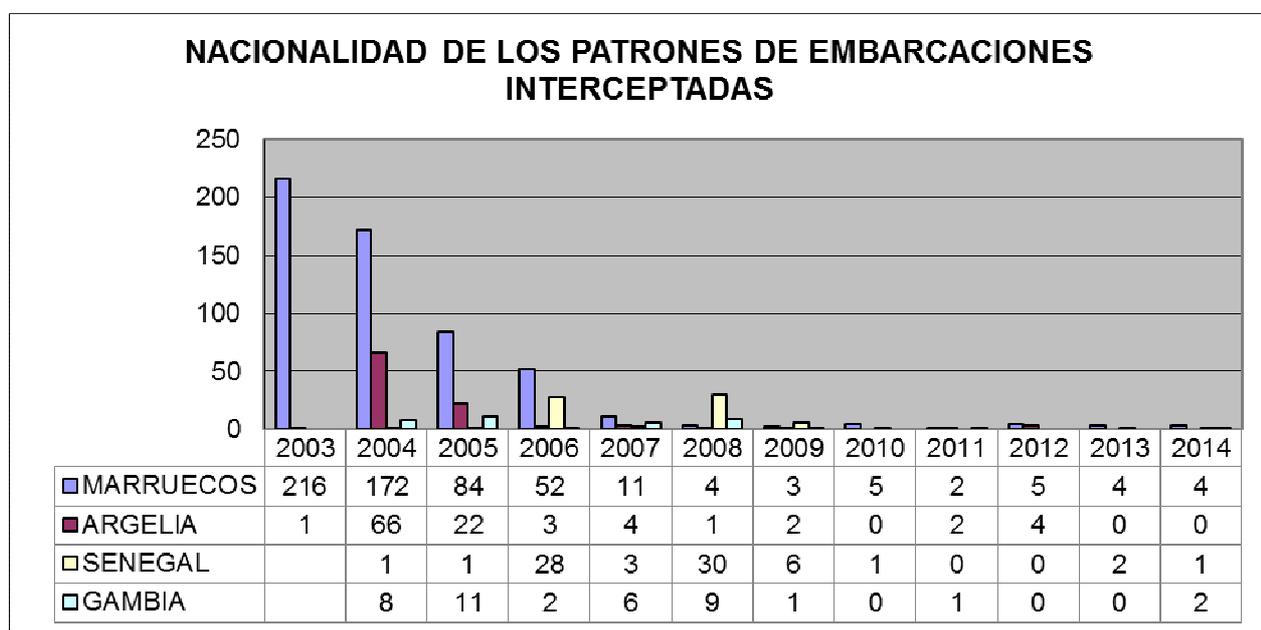


Gráfico nº28. Datos procedentes de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Trabajo e Inmigración y Empleo y Seguridad Social; Elaboración propia.

En el caso italiano, hay que destacar el esfuerzo de las autoridades italianas por incrementar el número de detenciones de patrones de embarcaciones que tratan de llegar a Italia como medida disuasoria. Según datos de la Guardia de Finanzas⁵³⁹, que incluye exclusivamente el número de patrones detenidos en operaciones en las que ha participado esta fuerza policial, se ha pasado de 72 detenidos en 2007 a 165 en 2011 y 389 en 2014. Según se hace constar en el informe de la Dirección Nacional Antimafia del año judicial 2010/2011, se detuvieron 47 patrones de embarcación en las rutas marítimas con llegadas al distrito de Lecce (Italia), y según los últimos datos disponibles contenidos en el informe de enero de 2015 de la Dirección

⁵³⁹ Datos proporcionados por la Guardia de Finanzas italiana el 14.11.2015

Nacional Antimafia, en el año judicial 2013/2014, periodo comprendido del 1 de julio de 2013 al 30 de junio de 2014, se produjo la detención en este distrito de 4 patrones de embarcación (un turco, dos griegos y un paquistaní).

La escasez de datos disponibles en series temporales completas (no solo del número de patrones detenidos sino también del número de sentencias condenatorias) y el número tan bajo de las detenciones conocidas en relación al número de embarcaciones que entra de manera ilegal lleva igualmente, como en el caso español, a no poder extraer conclusiones definitivas en términos cuantitativos sobre el posible efecto disuasorio o de “frenada” del fenómeno migratorio ilegal por mar mediante la aplicación de la acción judicial-penal, aunque puede afirmarse que la detención de patrones sí ha tenido un efecto cualitativo de modificación en los procedimientos utilizados por las mafias organizadoras de las travesías, de manera análoga a como ha sucedido en el caso español. En el caso italiano, los patrones de embarcaciones nodriza han optado por abandonar a su suerte a los inmigrantes en embarcaciones más pequeñas cerca de las costas italianas lo que ha ocasionado que aumente el número de embarcaciones que naufragan y por lo tanto de muertes en el mar.

Las condiciones en las que se producen las llegadas de las embarcaciones con inmigrantes a las costas hace muy difícil el desarrollo de las investigaciones policiales. Los responsables en las embarcaciones arrojan al mar antes de su interceptación o llegada los medios de navegación tipo GPS, cualquier documentación que pueda identificar a los pasajeros, abandonan sus tareas como patrones de barco y tratan de pasar por un inmigrante más. Los interrogatorios de los inmigrantes para identificar a los que han desempeñado tareas de patrón o como responsables de la navegación es compleja ya que la prioridad es la atención sanitaria que hay que proporcionarles habida cuenta del mal estado físico en el que llegan tras una operación de rescate en la mar; habitualmente son cientos de personas los que llegan en embarcaciones y éstas pueden coincidir en el tiempo lo que supone una inversión en tiempo que la mayoría de las veces hace inviable estos interrogatorios. Asimismo, para realizar los interrogatorios a los inmigrantes se necesitan traductores que permitan realizarlo en lenguas y dialectos de regiones muy diferentes lo que también conlleva un gasto económico que no siempre se puede asumir fácilmente (MONZINI 2008, 25).

En opinión de la DNA se produjo una disminución drástica en la entrada de embarcaciones en Italia en el periodo 2013/2014 debido a la reactivación de las rutas marítimas

griegas así como una mayor dificultad para detener a los patrones en las rutas del Mediterráneo por diferentes causas entre las que se encuentran las jurisdiccionales anteriormente expuestas y las detenciones de patrones practicadas en el Mediterráneo a finales de los 90 y la primera década del 2000.

Para evitar tanto la detención de los patrones como el decomiso de las embarcaciones, los procedimientos utilizados por las redes criminales para el desembarco de los inmigrantes en el Mediterráneo central evolucionaron desde el 2003 en todas las rutas. A modo de ejemplo, hasta el 2003 en la ruta desde Túnez y Libia, se utilizaban patrones profesionales de nacionalidad tunecina y egipcia en grandes lanchas neumáticas con potentes motores. El mismo modelo se utilizó en las rutas griegas en las que lanchas rápidas realizaban viajes de ida y vuelta a las costas italianas con grupos de entre 10 y 15 inmigrantes.

Con la presión policial y judicial la estrategia de las redes organizadoras cambió pasando a utilizar botes de grandes dimensiones y “un solo uso” que no contaban con patrones profesionales o cuyas dotaciones huían en lanchas rápidas al llegar a las aguas territoriales italianas dejando las embarcaciones a su suerte sin medios de navegación (MONZINI 2008, 20).

A estos últimos procedimientos de desembarco hay que añadir el regreso en los últimos cinco años al empleo de buques nodriza en el Mediterráneo con pabellón turco, griego, liberiano o de pequeñas islas del Caribe, utilizados en los años noventa en las rutas más largas como la turca, que transporta pequeñas embarcaciones auxiliares y que una vez se transborda a ellas a los inmigrantes en aguas internacionales, las dotaciones abandonan la zona previa llamada de socorro a los centros de salvamento italianos.

**PARTE CUARTA: “LA RESPUESTA JURÍDICA Y PENAL DE LOS ESTADOS AL
FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR: PRINCIPALES
MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA E ITALIA, EN EL CONTEXTO DE LAS
POLÍTICAS DE GESTIÓN DE FRONTERAS DE LA UE”**

CAPÍTULO 8

LA RESPUESTA JURÍDICA AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL POR MAR: EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE

El fenómeno migratorio irregular por mar ha sido y es una realidad en cualquier región del mundo. Asia en los años ochenta, el Caribe en los noventa, Oceanía en el 2000 y África y Oriente próximo en la actualidad son los escenarios marítimos que enmarcan la salida por mar de miles de personas de diferentes nacionalidades, edad, condición y perfil cuya gestión plantea a los Estados de tránsito y receptores, en este caso a la UE, enormes retos no solo políticos y sociales sino de índole jurídica y humanitaria. Esta gestión sitúa a los Estados entre el interés legítimo por controlar la inmigración, preservar la seguridad e integridad de sus fronteras soberanas y al mismo tiempo garantizar que se respeten de los derechos humanos cumpliendo con las obligaciones del Derecho internacional que han asumido. Actualmente FRONTEX, agencia europea en primera línea de las operaciones marítimas busca el difícil equilibrio entre estas dos exigencias en el marco de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, vinculante desde 2009 y de unos Estados miembros en los que reside la responsabilidad de controlar sus fronteras exteriores y a duras penas acceden a renunciar a parte de su soberanía.

Ante la aparición y generalización de los fenómenos migratorios ilegales por mar resulta entonces de mucho interés en este capítulo, para poder entender las políticas puestas en marcha objeto de análisis en capítulos anteriores, tratar de concretar el concepto de frontera marítima, y revisar los aspectos fundamentales del derecho marítimo internacional actual aplicables a la vigilancia y control del mar en operaciones contra el tráfico de inmigrantes irregulares en embarcaciones. Asimismo, se hace necesario en este trabajo analizar algunos aspectos elementales del Convenio internacional para la seguridad de la vida en la mar (Safety of Life at Sea-SOLAS)⁵⁴⁰ y el de búsqueda y salvamento marítimo de 1979 (Search and Rescue-SAR), que fueron redactados para aquellos casos protagonizados por naufragos de buena fe y no por inmigrantes tratando de entrar irregularmente por las fronteras exteriores marítimas de la UE.

Asimismo, este análisis nos llevará a analizar aspectos de tres elementos fundamentales de las operaciones de vigilancia y control del mar: la interceptación, las operaciones de búsqueda y salvamento y el lugar de desembarco de los inmigrantes en el contexto del respeto al principio de no devolución. De su definición, interpretación y priorización a la hora de planificar y poner en

⁵⁴⁰ Disponible en [http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO Conventions%20\(copies\)/SOLAS.pdf](http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO Conventions%20(copies)/SOLAS.pdf)

marcha las operaciones dependerán los diferentes enfoques políticos que adoptan los Estados y la UE en la actualidad en relación al control migratorio en el mar.

Las operaciones de búsqueda y salvamento, el desembarco, la tramitación y la identificación de soluciones para los rescatados vuelven a presentar por lo tanto desafíos para los Estados, las organizaciones internacionales, la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Por ello, otra parte fundamental de este capítulo está dedicada a cómo la UE ha interpretado estos conceptos y de qué manera FRONTEX ha evolucionado desde su creación frente a estos retos analizando sus limitaciones así como a partir del análisis de las operaciones SAR efectuar un repaso a las dificultades en la aplicación de sus principios básicos entre Estados miembros como España e Italia con terceros Estados.

8.1. EL CONCEPTO DE “FRONTERA MARÍTIMA”

“La mar, ella sola, transforma las cosas. Casi siempre las complica, las hace difíciles. Asuntos que aparentemente son sencillos, se transforman cuando los trasladamos al ámbito marítimo y se vuelven complejos. Se convierten en delicados cuando no peligrosos.”

Vicealmirante de la Armada española José Antonio Ruesta Botella

8.1.1. Antecedentes

El mar ha constituido en la historia de la humanidad un espacio en donde se han generado actividades de transporte, navegación y obtención de alimentos. Espacio geográfico que ya en la filosofía del Derecho romano se consideraba como parte del Imperio como fue el caso del Mediterráneo o *Mare Nostrum* (MARTÍN RUIZ 2005, 1). Sin embargo, en el periodo que va desde el siglo XV hasta principios del XX, el mar se convierte, tras la desaparición del feudalismo y la llegada del capitalismo, en un espacio geopolítico de capital importancia estratégica a través del que tiene lugar la expansión económica y territorial de los Imperios coloniales.

Hasta mediados del siglo XX el Derecho internacional del mar, cuyas bases fueron establecidas en la obra del holandés Hugo de Groote en el siglo XVII, se rigió por el principio liberal de libertad de los mares o *Mare Liberum*, por el que el “uso del mar y del aire es común a todos”, aunque combinado con el reconocimiento de los espacios marítimos impulsado por las potencias navales, frente a otras teorías como la del *Mare Clausum* de autores como John Selden, quien mantenía que el mar podía ser objeto de dominio privado como propiedad

particular por las naciones al igual que la tierra. Desde el siglo XVIII, en el Derecho del Mar clásico, se reconocían solo dos espacios marítimos: el Mar Territorial, hasta habitualmente las tres millas con soberanía total del Estado ribereño, y el de la Alta Mar en donde los recursos no eran de nadie en aplicación del principio romano *res nullius*.

Serán la aparición de importantes reservas petroleras y las disputas en la aplicación de los regímenes pesqueros en Alta Mar las cuestiones que suscitarán el debate sobre la futura aplicación del Derecho del mar. A partir de 1945 el Derecho del Mar evolucionó siendo primero la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua, de 29 de abril de 1958, y posteriormente la vigente Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, denominada de Montego Bay, de 10 de diciembre de 1982, en donde se reprodujo el concepto de mar territorial, si bien es en esta última en donde se concreta su extensión en un límite no superior a las 12 millas marítimas⁵⁴¹.

8.1.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar

Se trata de una norma universal y jurídicamente vinculante que consagra “la amplitud de 12 millas para el espacio marítimo territorial; la creación de las denominadas *Zonas Económicas Exclusivas*, de 200 millas y la fijación de Plataforma Continental; el espacio de *Alta Mar*, con la innovación de la *Zona internacional de los fondos marinos y oceánicos*, situadas más allá de la jurisdicción nacional de los Estados y la afirmación del principio archipelágico, por el que se diferencian, de un lado los Estados-archipiélagos, y de otro, los Estados Mixtos, como España, que cuentan con un espacio terrestre continental y con espacios-archipiélagos, el balear en el Mediterráneo, y el canario, en el Atlántico, cuya posición geográfica y geopolítica complica sobremanera la delimitación de sus espacios marítimos, aún hoy no resuelta”.

En dicha Convención se recoge explícitamente en su artículo 2 que la soberanía del estado ribereño se extiende más allá de su territorio y aguas interiores a la franja de mar denominada mar territorial, y en su artículo 3 se define este mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con la propia Convención⁵⁴². En el art. 33 de la Convención se delimita la zona contigua al mar territorial como zona de un máximo de 24 millas marinas “contadas desde las líneas de base a

⁵⁴¹ Art. 24 de la Convención de Ginebra de 29 abril de 1958 sobre Mar territorial y zona contigua. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cgmt.html#a24. [Consulta: el 27.04.2015].

⁵⁴² Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0562>.

partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial” y en la que los Estados pueden adoptar las medidas “de fiscalización” adecuadas para prevenir y sancionar, entre otras, las infracciones a las leyes de inmigración.

8.1.3. El Código de Fronteras Schengen

Por otro lado, el Código de Fronteras Schengen⁵⁴³ define en su artículo 2.2 el concepto de fronteras exteriores como “las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores”. En cuanto al ámbito marítimo, esta definición engloba las fronteras marítimas de los Estados y todos los puertos marítimos que acojan enlaces no regulares, buques que no sean transbordadores, o incluso éstos si efectúan escalas en puertos de terceros estados (GABELLA 2005), aunque no se concreta de manera específica lo que debe entenderse por frontera marítima. Cabe mencionar que en la versión española existe un error de traducción del concepto de fronteras exteriores respecto a la versión original inglesa que sí precisa concretamente las fronteras marítimas como tipo de frontera exterior⁵⁴⁴.

Existe por lo tanto dificultad para definir el concepto de frontera marítima derivado de la propia naturaleza y extensión del medio y la necesidad de contar con una definición en el Acervo Schengen. No son pocas las veces que se utiliza con significado amplio como en el caso del programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea del 2003 que estableció como objetivo mejorar la lucha contra la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea. A tal efecto, adoptó el concepto de “frontera marítima virtual”⁵⁴⁵ “con el objetivo de reforzar las fronteras legales de los Estados miembros mediante la realización de operaciones comunes y la adopción de medidas específicas en los lugares de procedencia y tránsito de los flujos migratorios ilícitos”⁵⁴⁶.

⁵⁴³ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=ES>

⁵⁴⁴ “External Borders: means the Member Status land borders, including river and lake borders, sea borders and their airports, river ports, sea ports and lake ports, provided that they are not internal borders”.

⁵⁴⁵ El concepto de frontera virtual fue desarrollado por el Reino Unido en el Canal del Mar del Norte consistiendo en trasladar los controles fronterizos realizados por personal británico a los puertos de origen de los flujos de personas y mercancías que tenían entrada en el país como desde las localidades de Calais, Dunkirk, y Zeebrugge. La filosofía del sistema ha sido implementada también por los Estados Unidos de América.

⁵⁴⁶ Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Sesión n.º 2548, Bruselas, 27 y 28 de noviembre de 2003. C/03/334. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_es.htm

Este concepto de frontera marítima está vinculado al espacio marítimo delimitado por las aguas territoriales en donde un Estado ejerce su soberanía jurisdiccional y procede a ejercer la vigilancia y control de entrada en aras a proteger sus intereses económicos y a mantener su seguridad frente a las amenazas exteriores (CARDIEL 2007, 3).

Por otro lado, y en lo concerniente al salvamento marítimo, no existe frontera marítima alguna ni divisiones políticas y administrativas, tan solo una distribución de zonas de responsabilidad en búsqueda y rescate (SAR), cuya responsabilidad está atribuida a los diferentes países, entre los cuales existe un alto grado de colaboración, si bien su ejercicio está muy limitado por la escasez de sus propios medios y recursos disponibles para las labores de salvamento.

De todo ello se concluye que lo que se entiende por fronteras marítimas es un espacio marítimo que carece de contornos precisos, supone la vigilancia y control de un área extensa que incluye no sólo las aguas territoriales, sino aquella zona que permite una detección avanzada, el empleo de recursos específicos con un gran número de medios aeromarítimos y otros que suponen una importante inversión tecnológica, elevadas inversiones económicas, gran esfuerzo en recursos humanos y su adecuada formación específica. Así mismo, estas actividades conllevan por un lado una intensa acción diplomática en la gestión de los acuerdos de repatriación y por otro, una intensa labor policial en materia de identificación de los inmigrantes que deben ser repatriados y cuya carga de la prueba de la procedencia física de la nave o de la nacionalidad del inmigrante está atribuida al Estado de acogida, una intensa acción de salvamento y rescate en la mar como consecuencia de la aplicación de los Convenios internacionales suscritos por España en este ámbito. También las operaciones que se desarrollan en este tipo de fronteras, a diferencia de las terrestres o aéreas, supone la primordial atención humanitaria al inmigrante irregular que pone en riesgo su vida en estas navegaciones.

Además, la falta de definición del concepto frontera marítima y una rígida interpretación del mismo puede plantear obstáculos a la hora de delimitar el ámbito de competencia territorial y asignar recursos de los diferentes Organismos e Instituciones que desarrollan cometidos en el mar. Por razones de eficacia en el cumplimiento de las misiones y por supuesto para respetar los cometidos específicos que la legislación nacional e internacional encomienda a las diversas Instituciones y Organismos en el ámbito marítimo, no debe ser el criterio territorial el que debe prevalecer en la asignación de los diferentes recursos a aquéllos sino un criterio funcional. En este ámbito, el modelo español se caracteriza por la utilización multidisciplinar de los recursos pertenecientes a las diferentes Agencias de diferente naturaleza en aquellos casos en los que sea

necesario mediante la firma de Protocolos de colaboración bilaterales específicos. Este es el caso del apoyo de la Armada o el Ejército del Aire a la Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía o a la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera en el mar en labores de lucha contra el narcotráfico.

Esta aparente racionalización del empleo de los recursos del Estado, que si bien es teóricamente correcta y aconsejable en determinados casos, no está exenta de problemas de índole operativa en la práctica y que pueden también apreciarse en el caso italiano. Esto es debido a la diferente naturaleza e idiosincrasia de los mismos Organismos e Instituciones que intervienen, sus diferentes procedimientos de actuación, métodos, interoperabilidad, la propia disponibilidad de los recursos humanos y materiales y también a las inidóneas características técnicas de algunos de ellos que en su día fueron diseñados y adquiridos para ser empleados en otros cometidos. Por ello, con el modelo policial y de defensa actual, cabe reflexionar si el Ministerio de Interior español debería caminar hacia su autonomía respecto a otros Departamentos ministeriales en materia de recursos y organización administrativa interna de sus Instituciones en base al criterio de funcionalidad acercándose a los modelos anglosajones.

La frontera marítima presenta sin lugar a dudas muchas características que la hacen especial y peculiar lo que por otra parte también debería estar recogido en el Derecho de la UE y de los Estados Miembros. Concretamente, esta peculiaridad viene originada no solo por la inexistencia de un concepto que las defina, sino que incluso la aplicación práctica en el control policial de los límites fronterizos establecidos internacionalmente no está exenta de problemas. Las aguas territoriales establecidas en un máximo de 12 millas medidas desde puntos muy concretos del territorio no siempre coinciden con la línea de costa, lo que ocasiona que las embarcaciones no sepan cuando están realmente superando este límite y entrando en la zona contigua en donde también se pueden perseguir ciertas actividades ilegales según el Derecho internacional del mar.

Así mismo, y como se expondrá más adelante en este trabajo, en las aguas territoriales existe el derecho de paso inocente por el que las embarcaciones navegan libremente en esta zona sin tener que detenerse en un punto habilitado para someterse a controles documentales. Sin embargo, el aspecto más importante que hace diferente a las fronteras marítimas en el ámbito del control migratorio es que así como en las fronteras terrestres y aéreas se producen rechazos en frontera cuando se detecta el intento de un cruce ilegal de la misma, esto no es posible en el mar ya que la legislación internacional aplicable impide la devolución inmediata a los países de salida y obliga a respetar el derecho de no devolución (ACOSTA 2011, 42). Respecto a la aplicación o no de la legislación internacional en el mar en las diferentes zonas en las que se divide están sujetas a las

más diversas interpretaciones de los tribunales de justicia en los diferentes modelos estudiados tanto en el escenario Mediterráneo, Atlántico, Caribe y Pacífico como ya ha quedado expuesto en el análisis de las diferentes respuestas políticas de los Estados.

Otro aspecto que hace necesario que las fronteras marítimas tengan un tratamiento especial es la aplicación del sistema EURODAC⁵⁴⁷ en el marco del Convenio de Dublín⁵⁴⁸. EURODAC es una base de datos gestionada por la Comisión, en la cual quedan grabados todos los datos y huellas dactilares de los inmigrantes mayores de 14 años que soliciten asilo y los que hayan entrado de manera irregular en un Estado Miembro, a excepción de aquellos que son repatriados a su país de origen. Esta base de datos la utilizan los Estados Miembros al analizar las peticiones de asilo para comprobar que no existe una petición previa de la misma persona, o incluso, y esta parte es la más importante, si se encuentra registrada por entrada ilegal en otro “primer Estado Miembro”. Cuando efectivamente hay constancia de lo anterior, el Estado de primera entrada del inmigrante es responsable de tramitar la solicitud de asilo y en la práctica de hacerse cargo del inmigrante. Los mismos Estados del norte de Europa que defienden vehementemente la obligación de que los Estados del sur de Europa receptores de inmigración cumplan el principio de no rechazo en la frontera marítima son los que exigen que se cumpla también la aplicación de la Convención de Dublín y por lo tanto lo dispuesto en EURODAC. Esta postura es calificada por algunos expertos como Francisco Acosta de doble moral y puede tener como consecuencia que los Estados receptores acaben por no introducir en el sistema todas las entradas de inmigrantes. En opinión de Acosta estos acuerdos no deberían aplicarse al caso del control de la inmigración en las fronteras marítimas por resultar contrarios al principio de solidaridad entre Estados a la hora de compartir los efectos del fenómeno migratorio sin control en la frontera marítima sur de Europa y de tener éstas unas características muy particulares como se ha mencionado anteriormente, en las que las operaciones de vigilancia y el control son de difícil ejecución no pudiendo tener lugar, a diferencia de aquellas que tienen lugar en las fronteras terrestres en las que es posible realizar rechazos en frontera (Acosta 2011, 43-44).

⁵⁴⁷ Reglamento (CE) n° [2725/2000](#) del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_es.htm.

⁵⁴⁸ Convenio Dublín que fue firmado por los Estados Miembros el 15 de Junio de 1990 Relativo a la determinación del Estado Responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

8.2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO DEL MAR A LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL

“El derecho internacional obliga a salvar vidas pero no dice qué pasa después”

(Franco Frattini, 2007)

“La Europa de los 27 no ha conseguido de momento acordar qué hacer con los inmigrantes tras ser rescatados en el mar tras su reunión el pasado 8 de junio de 2007”⁵⁴⁹. La interceptación y rescate en el mar de inmigrantes irregulares, es un tema cuyo tratamiento operativo y jurídico aconseja una revisión del derecho marítimo internacional, pues la dinámica de ejecución de las medidas de control de las fronteras marítimas plantea una clara contradicción entre la obligación de salvar vidas en la mar y el interés general del Estado de no incentivar la inmigración irregular. Los Convenios internacionales más importantes sobre la materia son el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM/SOLAS), hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982⁵⁵⁰; el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Palermo el 15 de noviembre de 2000 (Protocolo de Palermo)⁵⁵¹; el Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS), hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974; y el Convenio internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR), hecho en Hamburgo el 27 de abril de 1979. Por supuesto, por lo que respecta al derecho de no devolución, en todas las operaciones de control migratorio en la mar se tiene en cuenta lo dispuesto en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su protocolo de 1967.

Tras la revisión de los Convenios internacionales más importantes relacionados anteriormente y los principios generales del Derecho marítimo, se detectan aspectos fundamentales relacionados con el control de la inmigración por mar que afectan a la gestión operativa eficiente y a los procedimientos de control específicos del fenómeno en cinco ámbitos específicos: el de la libertad de navegación y su relación con el derecho de paso inocente y de

⁵⁴⁹ Diario El independiente de Canarias.com. Domingo, 10 de junio de 2007

⁵⁵⁰ No han firmado el SOLAS en África: Eritrea y Sudán del Sur; lo han firmado pero no lo han ratificado en África: Libia, Etiopía, Burundi, Ruanda y República Centro Africana. Disponible en http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm. Consultada el 27.04.2015

⁵⁵¹ Los Estados de interés para este trabajo que no han ratificado el Protocolo de Palermo son Angola, República centro africana, Congo, R.D. del Congo, Djibuti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Marruecos, Mauritania, Níger, Costa de Marfil. Argelia lo ratificó en 2004 aunque con reservas sobre el papel desempeñado por el Tribunal Internacional de Justicia en los casos de disputa en la interpretación del Protocolo. Disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en. [Consulta: el 13 de julio de 2015].

visita de los buques así como la jurisdicción de los Estados sobre los buques navegando bajo su pabellón; la seguridad de la vida humana en la mar; la jurisdicción penal sobre los patrones de las embarcaciones; el desembarco de los inmigrantes, y la identificación y repatriación de los inmigrantes.

8.2.1. La libertad de navegación y el derecho de paso inocente

En primer lugar, respecto a la libertad de navegación, los Estados podrían regular mediante leyes y reglamentos el derecho de paso inocente de buques por su Zona Económica Exclusiva, Zona Contigua y Mar Territorial para prevenir el tráfico ilegal de inmigrantes por mar evitando que se realicen prácticas inseguras asociadas a este tráfico de personas por mar. Concretamente, se regula en el art. 17 del CNUDM/SOLAS el derecho de paso inocente para los buques de todos los Estados a través del mar territorial siempre y cuando como señala el art.19 “no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”. Para el Convenio, este paso no es inocente entonces si ese buque realiza, en el mar territorial, entre otras actividades el embarco o desembarco de personas contraviniendo las leyes migratorias. En estos casos, el art.25 otorga el derecho a los Estados de poder adoptar las medidas que sean necesarias para proteger sus intereses de seguridad y suspender el derecho de paso inocente en determinadas áreas del mar territorial. España, en virtud del art. 21 podría dictar leyes o reglamentos que regularan el paso inocente, sin denegarlo u obstaculizarlo, en su función preventiva de las infracciones a las leyes migratorias.

Asimismo, como ya ha quedado puesto de manifiesto en la zona contigua permite el art.33 al Estado ribereño adoptar medidas de fiscalización para prevenir las infracciones de las leyes migratorias. En la Zona Económica Exclusiva, en virtud de lo dispuesto en el art.58, todos los Estados gozan de libertad de navegación pero deben cumplir las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y otras normas de derecho internacional que no sean incompatibles como podría ser el caso de normas dictadas a la luz del Protocolo de Palermo. Por último, si en los arts. 87 y 89 del CNUDM/SOLAS, para que en alta mar, es decir, en las partes del mar que no están incluidas en las anteriores o en las aguas interiores, un buque tenga derecho a la libertad de navegación, debe enarbolar el pabellón de un Estado, *a sensu contrario* no tiene este Derecho quien no lo haga y puede ser sujeto a interceptación al menos para realizar las comprobaciones oportunas sobre su nacionalidad, registro de inscripción y documentación que debe expedir el Estado correspondiente.

En esta línea ni el SOLAS, ni el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire obligan a los Estados parte a ejercer el derecho de visita sobre un buque que no enarbole pabellón, aunque sí insta a los Estados el art. 11 del Protocolo a que refuercen los controles en frontera al objeto de prevenir y detectar el tráfico ilícito de inmigrantes, ofreciendo el art. 8.7 la posibilidad si bien no la obligación de ejercer el derecho de visita y registro cuando se tengan sospechas que un buque sin nacionalidad o que se hace pasar por no tenerla transporta inmigrantes ilegales.

Por último, un aspecto que tampoco queda regulado actualmente en el marco legal marítimo internacional es el empleo de barcos no tripulados en el control y vigilancia del mar, ya que tanto la Convención de Montego Bay como la Convención SOLAS vinculan la navegación al Estado de bandera y a la presencia del capitán y la tripulación del buque con la documentación preceptiva a bordo⁵⁵². Los Estados Unidos de América contemplan desde hace muchos años el empleo de medios navales no tripulados en el Programa “deepwater” de la Guardia Costera basado en ellos⁵⁵³, y la UE está actualmente desarrollando con investigadores noruegos el proyecto MUNIN sobre barcos mercantes no tripulados para hacer más sostenible y atractiva la industria marítima comercial⁵⁵⁴.

8.2.2. La interceptación y el derecho de visita

En septiembre de 2003 y a petición del Consejo, la Comisión presentó un informe final sobre el estudio para el control de las fronteras marítimas de la UE elaborado por CIVIPOL⁵⁵⁵ que ya se ha expuesto en otro capítulo de este trabajo. A partir de ahí, el 27 de noviembre de 2003 el Consejo elaboró el Programa de medidas para luchar contra la inmigración ilegal a través de las fronteras marítimas de los Estados Miembros y en el que se invitaba a la Comisión a analizar en profundidad los instrumentos legales existentes y las modificaciones necesarias de los mismos para solventar las lagunas legales que permitieran dar respuesta a la inmigración ilegal por mar en embarcaciones sin pabellón o de circunstancias como era el caso de las fronteras marítimas

⁵⁵² Unmanned ships need appropriate regulations: Cargo shipping on the high seas and inland waterways heads for breakthrough. Disponible en <http://www.hellenicshippingnews.com/unmanned-ships-need-appropriate-regulations-cargo-shipping-on-the-high-seas-and-inland-waterways-heads-for-breakthrough/>, (7.03.2015), [Consulta: 29 de Agosto de 2015].

⁵⁵³ Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document Study on the International Law instruments in relation to illegal immigration by sea, Brussels, 15.5.2007 SEC(2007) 691, 58

⁵⁵⁴ Unmanned Vessel Researchers Say It is Safer. Disponible en <http://www.maritime-executive.com/article/Unmanned-Vessel-Researchers-Say-It-is-Safer-2014-09-09>, (9.09.2014), [Consulta 29.08.2015].

⁵⁵⁵ CIVIPOL (doc. 11490/1/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 458). Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders - Final report, Project 114410, Comunicado a la DG JAI el 4 de julio de 2003.

exteriores del sur de la UE. En diciembre de 2005 el Consejo Europeo volvió a insistir en esta necesidad y finalmente en 2007 vio la luz un documento de trabajo que abordaba el estudio detallado de los instrumentos legales para la lucha contra la inmigración ilegal por mar de capital importancia para comprender el marco jurídico de actuación de los medios de vigilancia y control aeromarítimos durante las intervenciones en las aguas territoriales y muy especialmente en alta mar en los diferentes escenarios marítimos⁵⁵⁶ y que pasaba por alto muchas de las medidas propuestas en el estudio de CIVIPOL.

En relación a la inmigración ilegal por mar la letra g) del apartado 2 del art. 19 de la Convención de Montego Bay sobre el Derecho del Mar, prohíbe el embarco o desembarco de "(...) cualquier (...) persona, en contravención de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de emigración o sanitarios...". Un Estado podrá ejercer el control en la zona contigua con el fin de prevenir o sancionar la inmigración clandestina (art. 33 de la Convención de Montego Bay). También puede un Estado desempeñar tareas de vigilancia en alta mar. Sin embargo, esta Convención no recoge explícitamente la posibilidad de que las autoridades marítimas de un Estado distinto del Estado del pabellón intercepten un buque en alta mar y lo inspeccionen por motivos relacionados con el transporte ilegal de inmigrantes. Esta inspección es posible siempre que el buque no tenga nacionalidad, sea de nacionalidad incierta, (letras d) y e) del apartado 1 del art. 110 y apartado 2 del art. 92), o se obtenga un acuerdo previo oral o escrito del Estado del pabellón en virtud de la aplicación del principio *volenti non fit iniuria* ("no se agravia al que consiente")⁵⁵⁷.

En relación con el derecho de visita, el art. 110.1 d del SOLAS establece que, entre otros motivos, solo se puede ejercer este derecho en alta mar cuando exista un motivo razonable para sospechar que el buque no tiene nacionalidad. En los demás casos, el art. 8.2 del Protocolo de Palermo contra el contrabando de inmigrantes exige solicitar autorización al Estado del pabellón del buque para realizar la visita y registro del mismo, aun siendo sospechoso de estar involucrado en el tráfico ilegal de inmigrantes, lo que resulta inoperativo a los efectos del control eficaz de los buques dedicados al transporte masivo de inmigrantes ilegales por mar. Para superar esta limitación y agilizar los sistemas de autorización previa de intervención, el propio Protocolo sugiere la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales de carácter regional o bilateral entre

⁵⁵⁶ Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document Study on the International law instruments in relation to illegal immigration by sea, Brussels, 15.5.2007 SEC(2007) 691.

⁵⁵⁷ Consejo de la Unión Europea, "Programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea", Bruselas, 28 de noviembre de 2003. 15445/03. Limite FRONT 172.COMIX 731

Estados. En este sentido se echa de menos que el Protocolo de Palermo no articule un mecanismo de auténtica cooperación operativa entre Estados de manera análoga a como lo hace el Convenio de Viena de 1988 sobre lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas⁵⁵⁸.

Otra dificultad en la aplicación práctica de la norma se presenta en la determinación de qué buques pueden ejercer el derecho de visita. De acuerdo con el art. 110.5 del Protocolo de Palermo, los buques de guerra y “cualesquiera otros buques o aeronaves debidamente autorizados, que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno”. En España la concreción del concepto “buques del Estado debidamente autorizados” para ejercer el Derecho de visita en las diferentes áreas marítimas es una cuestión aun no resuelta. Existe una lista de Buques auxiliares de la Armada en donde se incluyen las embarcaciones del Servicio de Vigilancia Aduanera pero no las del Servicio Marítimo de la Guardia Civil ni las de Salvamento Marítimo; sin embargo, las embarcaciones de la Guardia Civil pueden ejercer el Derecho de visita en el mar territorial y la zona contigua⁵⁵⁹ así como intervenir extraterritorialmente como policía administrativa y judicial en el mar, según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal española y otras disposiciones internacionales; no siendo este el caso de las embarcaciones de Salvamento Marítimo, aunque lleven a bordo miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Respecto a la jurisdicción, los buques están sometidos a la del Estado bajo cuyo pabellón navega en alta mar y en la zona económica exclusiva. Cuando la navegación es en el Mar territorial y la Zona contigua, los Estados ribereños pueden adoptar medidas de interceptación, visita, registro y aprensión del buque aunque debe existir notificación previa al Estado del pabellón.

8.2.3. La seguridad de la vida humana en la mar

En los casos en que se considere que las condiciones a bordo de un buque hacen necesario un rescate marítimo, el abordaje sería lícito con arreglo al Convenio SOLAS de 1974 (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar). Sin embargo, se da la paradoja de que si rescatamos en un área de búsqueda y rescate (área SAR) a los inmigrantes irregulares que se

⁵⁵⁸ Artículo 9 de la Convención de Viena de 20 de diciembre de 1988 contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas. Disponible online: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

⁵⁵⁹ Sobre otra visión de las competencias de intervención en el mar en materia de tráfico ilícito consultar el trabajo de Ruiz Díez del Corral, Joaquín. 10/2012. Marco jurídico de la participación de la armada en la lucha contra los tráfico ilegales. IEEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM10-2012_ArmadaTráficosIlegales_JRuizDCorral.pdf.

encuentren navegando en los diferentes tipos de embarcaciones, como consecuencia de las obligaciones adquiridas en aplicación del Derecho del mar, podemos estar generando un efecto llamada, y si no se desencadenan estas operaciones de salvamento se puede poner su vida en peligro, se incumple gravemente el Derecho del mar y también se da opción a su llegada incontrolada a las costas de los países del Sur de la UE.

Las enmiendas de 2004 a los Convenios SOLAS y SAR y las correspondientes directrices de la OMI, han mejorado el régimen global de SAR en los últimos años. No obstante persisten una serie de desafíos para garantizar la seguridad de la vida en el mar y al mismo tiempo ser capaces de facilitar a las personas que lo necesiten el acceso a la protección internacional (ACNUR, 2011).

El primero de estos desafíos es la falta de capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir las obligaciones contraídas en los Convenios SOLAS y SAR en las zonas de rescate marítimo que son de su responsabilidad. Generalmente los países de origen y/o tránsito son incapaces de evitar la salida de embarcaciones no aptas para realizar navegaciones oceánicas llenas de inmigrantes en situación irregular y además no cuentan en la gran mayoría de los casos con las capacidades necesarias de salvamento y rescate en el mar. Asimismo existen diferencias de criterio entre algunos países a la hora de adoptar la decisión y asumir el control de las operaciones de rescate en sus áreas de responsabilidad SAR como es el caso de Italia y Malta o el de España y Marruecos, y también determinadas situaciones particulares en relación con la delimitación de las fronteras marítimas y el ejercicio de la soberanía de los Estados en determinadas zonas como es el caso de la atlántica en Cabo Blanco en la costa del Sahara que se tratará más adelante.

El segundo de los desafíos al que nos enfrentamos es la determinación de qué situaciones en la mar van a originar una operación de búsqueda y salvamento en lugar de una operación policial de interceptación y detención para lo que se tendrá que definir qué situaciones son de peligro en el mar. Una vez que se decida la puesta en marcha de una operación de salvamento el siguiente paso fundamental origen de la mayor parte de los problemas es la determinación de un “lugar seguro” para proceder al desembarco de los inmigrantes rescatados; proceso en el que vuelven a encontrarse los derechos humanos con el derecho de los Estados a controlar sus fronteras y no generar un efecto llamada incontrolable.

En opinión de Oliva, un buque español que no esté especializado en actividades de búsqueda y salvamento nunca puede ser considerado lugar seguro (OLIVA 2008).

En este contexto el estudio de CIVIPOL proponía la adopción de un estatus legal comunitario para sus buques e incluir el principio de extraterritorialidad de los buques pertenecientes a Estados de la UE en las legislaciones nacionales por el que la ley aplicable en estos buques no es la del Estado de pabellón y por lo tanto los inmigrantes “rescatados” en alta mar o en aguas territoriales de los países de salida o destino no pueden reclamar haber cruzado la frontera del Estado del pabellón del buque rescatador, de manera análoga a como ya decidió el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América para los buques con pabellón de los Estados Unidos, lo que les ha permitido devolver directamente a los inmigrantes a los países de origen o a un tercer país anfitrión⁵⁶⁰.

8.2.3.1. El área SAR en el Mediterráneo Central y las controversias entre Italia y Malta

La Organización Marítima Internacional ha distribuido los mares y océanos en zonas marítimas de responsabilidad en materia de búsqueda y salvamento (áreas SAR) con el objetivo de preservar la seguridad de la vida humana en el mar. A su vez estas zonas se subdividen en Regiones de responsabilidad de la coordinación de las operaciones de salvamento marítimo, sin que por ello se contraiga la obligación de tener que desplegar medios aeromarítimos en las mismas⁵⁶¹. Las zonas SAR coinciden con las zonas de Búsqueda y Rescate Aéreo aunque en el ámbito marítimo no exista una vinculación directa entre área de responsabilidad y obligación de control de la misma como así ocurre en el ámbito aéreo. Esta falta de reconocimiento formal de derecho de control marítimo en las diferentes regiones por parte de los Estados que las tienen asignadas impide que se regulen figuras como el derecho de visita e inspección de buques en cumplimiento del Convenio SOLAS que evite la comisión de “prácticas inseguras” como la navegación que se produce en los casos de inmigración ilegal por mar.

Los controles en el Estrecho de Gibraltar y en el mar Adriático en 2002 tuvieron como consecuencia el aumento de los flujos migratorios irregulares por mar en el Mediterráneo central desde las costas de Libia al sur de Italia, espacio marítimo cuya área de rescate (SAR) con una extensión de 250.000 kilómetros cuadrados afecta de manera muy importante a Malta por su situación geopolítica estratégica (LÓPEZ SALA 2010, 93). Malta, país que ve en la inmigración un peligro para su seguridad y orden público y cuya sociedad siente un rechazo profundo a la inmigración irregular, desarrolla fundamentalmente una política migratoria de control basada en la detención en centros de internamiento de los inmigrantes irregulares por un tiempo que a partir de

⁵⁶⁰ CIVIPOL pág. 61

⁵⁶¹ Entrevista personal con Francisco José Acosta Díaz el 28 de abril de 2015, Teniente en el CECORVIGMAR de la DGGC y OFEN de la GC en FRONTEX (Varsovia) de 2010 a 2012.

2003 se limitó a un máximo de 18 meses. Con recursos muy limitados para la ejecución de operaciones nacionales de control en el mar mediante su Armada y su fracaso para llegar a acuerdos de cooperación en el pasado en materia de readmisión con Libia⁵⁶² o a acuerdos de política de derivación de inmigrantes llegados a sus costas con la UE, Malta ha apostado por las operaciones coordinadas por FRONTEX como la Nautilus, sin que la política de vigilancia y control en sus costas sea una prioridad.

Desde 2009 los principales problemas que existen entre Italia y Malta en el ámbito del control migratorio en el mar y la ejecución de las operaciones de rescate en la mar en sus áreas de responsabilidad SAR tienen origen por un lado en el solapamiento que se produce entre las áreas de rescate asumidas por Italia y Malta respectivamente y en las diferencias entre ambos países en la definición del concepto de “lugar seguro”, y como consecuencia de ello el punto de destino al que deben trasladarse los inmigrantes interceptados/rescatados, así como por otro en la valoración que realizan las respectivas autoridades marítimas sobre el peligro o no que conlleva la situación de las embarcaciones que transportan inmigrantes irregulares en la mar. Ninguno de los dos países quiere que los inmigrantes ilegales rescatados en el Mediterráneo central desembarque en sus costas.

En sus acuerdos con Italia en 2009, Libia decidió cumplir con sus obligaciones en su zona asignada de responsabilidad SAR. Tras la caída de Gadafi y la inestabilidad del país y como consecuencia de quedar suspendido “no oficialmente” el Convenio de Hamburgo SAR para Libia este país no rescata a ningún inmigrante por lo que Italia se ve forzada a rescatarlos a todos y llevarlos a su territorio. Esto es así ya que Malta no ha ratificado varias disposiciones del convenio SAR relativas a dos aspectos fundamentales: qué es lugar seguro y que los inmigrantes siempre se encuentren en la mar en situación de grave riesgo para su vida, manteniendo como argumento que mientras no haya petición de socorro o claramente se aprecie riesgo de naufragio no existe la situación de grave riesgo para la vida dejando pasar rápidamente la embarcación a zona SAR de responsabilidad italiana. Excepcionalmente para la operación TRITON en 2015 han firmado en el acuerdo con FRONTEX que se hacen cargo de un número limitado de inmigrantes interceptados. Este consenso ha permitido a Italia acceder a firmar su participación en la operación⁵⁶³.

⁵⁶² No se tiene constancia que hasta la fecha Libia tenga definida su zona SAR. Datos disponibles online: <https://www.uscg.mil/hq/cg5/cg534/nsarc/IMO%20Maritime%20SAR%20Regions.pdf>. [Consulta: 29 de agosto 2015].

⁵⁶³ Entrevista personal con el Teniente Coronel de la Guardia Civil D. Eduardo Lobo, Jefe del Centro de Coordinación de Vigilancia marítima de la Guardia Civil

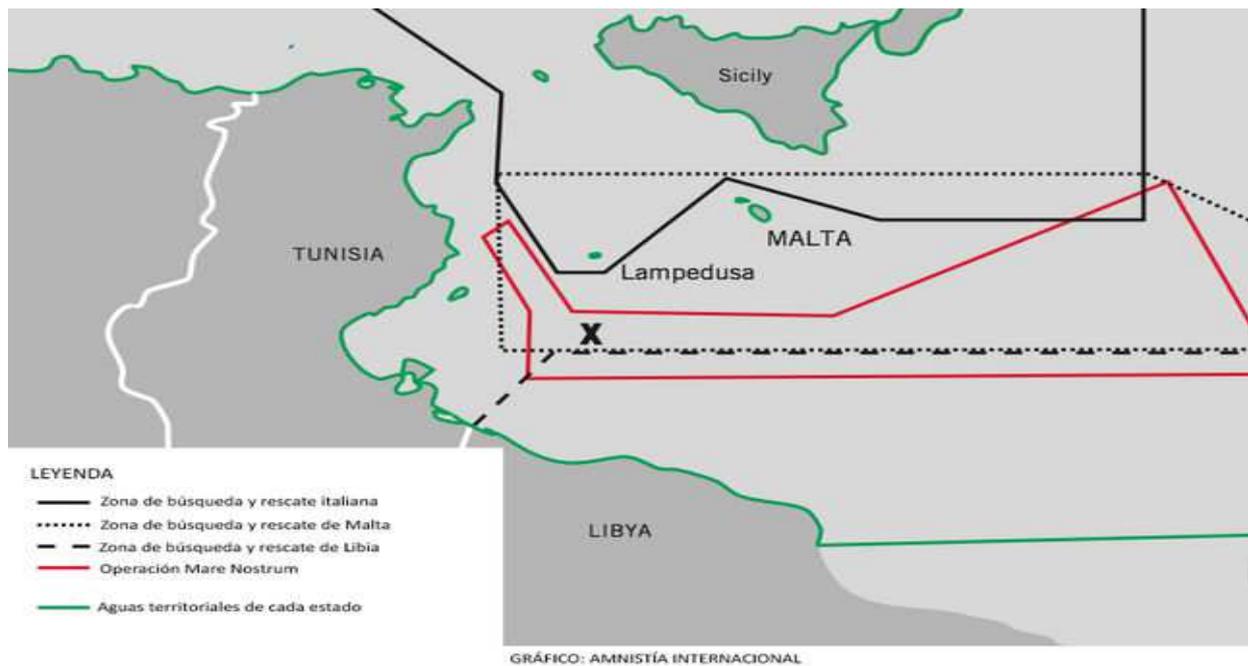
Como puede observarse en el mapa nº 2, las áreas SAR asumidas por ambos países se superponen. Malta asume una zona SAR que incluye la zona de aguas territoriales de las Islas Pelágicas, incluida la isla de Lampedusa, y que llega hasta casi las 500 millas náuticas en Creta, careciendo por otra parte de los medios de salvamento necesarios. Para las autoridades de Malta, las embarcaciones con inmigrantes nunca están en situación de peligro, dejándolas e incluso obligándolas a continuar navegando dirección norte hasta que llegan a Lampedusa o Sicilia. Además, en el caso de que los inmigrantes hayan sido interceptados/rescatados en lo que consideran que es su zona SAR de responsabilidad deben transportarse a Lampedusa por considerar que se trata del “lugar seguro” más cercano. Esta posición de Malta, en opinión de Caffio, supone la no aceptación del concepto de “lugar seguro” como el más cercano perteneciente al Estado responsable del área SAR en donde se realiza el rescate como cabría interpretar de lo dispuesto tanto en la Convención SOLAS como en el Convenio de Hamburgo. Por el contrario la interpretación de las autoridades maltesas del concepto de “lugar seguro” más cercano se realiza con independencia de que este sea o no un puerto perteneciente al Estado responsable de la zona SAR en donde se produce dicho rescate sino el más cercano al lugar en donde este se ha producido (CAFFIO 2010).

Italia por otra parte argumenta que Lampedusa no puede considerarse puerto seguro ya que no existe más que un centro médico, su puerto no tiene capacidad suficiente para fondear buques de gran tonelaje y no hay infraestructuras suficientes como Centros de internamiento para inmigrantes, por lo que se tendría que transportar a los inmigrantes a Sicilia que dista más de 100 millas náuticas, resultando este procedimiento contrario al principio de desembarcar a los inmigrantes en lugar seguro lo antes posible⁵⁶⁴. Para Italia la gran mayoría de las veces es Malta el puerto seguro más cercano en las rutas del Mediterráneo Central. Por su parte, las autoridades de Malta nunca consideran que las embarcaciones con inmigrantes estén en peligro, dejándolas u obligándolas a continuar dirección norte hasta su llegada a Lampedusa o Sicilia. Por otro lado, a pesar de que las rutas que van a Sicilia pasan en su mayoría por el área de responsabilidad SAR de Malta, éste es un país que no cuenta con fuerzas aeromarítimas suficientes para patrullarla. A modo de ejemplo, en 2006 la Guardia Costera italiana intervino en el área SAR de Malta en prácticamente el 50% de los casos relacionados con inmigración ilegal, y en el primer semestre de 2007 el 44% de las personas rescatadas por la Marina italiana, lo fueron en aguas de responsabilidad SAR maltesa (MONZINI 2008, 38).

⁵⁶⁴ Entrevista con el Teniente de la Guardia Civil D. Francisco Acosta, Oficial de Enlace de la Guardia Civil en FRONTEX (Varsovia) de 2009-2012

Sin embargo, en opinión de Caffio no es previsible que Malta renuncie a la extensión de su zona SAR por razones económicas ya que por un lado percibe ayuda financiera de la UE en función de la extensión de área SAR de la que es responsable y por otro queda pendiente por definir las delimitaciones de la Zona económica exclusiva y la plataforma continental en ese área.

Hay numerosos ejemplos de este desencuentro como el que se produjo en abril de 2009 cuando el barco mercante 'Pinar', de bandera panameña y propiedad de un armador turco, rescató a 154 inmigrantes y fue bloqueado en el Mediterráneo cerca de la isla italiana de Lampedusa ya que tanto las autoridades italianas como las maltesas se negaron a dejar atracar el barco en ninguno de sus puertos pidiendo a la Unión Europea que interviniera en el conflicto⁵⁶⁵, o como la negativa de Malta a participar en 2010 como Estado anfitrión en la operación Chronos en el Mediterráneo Central al no aceptar una de las reglas propuestas de procedimiento operativo consistente en que el desembarco de los inmigrantes rescatados se produjera en el país de acogida de la operación coordinada por FRONTEX⁵⁶⁶.



Mapa n°2. Fuente: Amnistía Internacional, Áreas SAR de Italia y Malta.

⁵⁶⁵ Agencia EFE, disponible en <http://www.lavozdigital.es/cadiz/20090419/internacional/italia-malta-enfrentadas-barco-200904191913.html>

⁵⁶⁶ Entrevista personal con Francisco José Acosta Díaz el 28 de abril de 2015, Teniente en el CECORVIGMAR de la DGGC y OFEN de la GC en FRONTEX (Varsovia) de 2010 a 2012.

8.2.3.2. El área SAR en el Estrecho y las operaciones de rescate entre España y Marruecos

En el caso español, la responsabilidad en el ámbito SAR se extiende sobre una superficie similar a tres veces la del territorio nacional, es decir, una superficie aproximada de unos 1.500.000 Km².

Dado que el “mar territorial” es un espacio de soberanía su fijación es *unilateral*. Así se desprende claramente de los arts. 3 y 15 de la Convención de 1982. Según el art. 3 de esta Convención: “Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”. El art. 15 de la Convención por su parte dice que: “Cuando las costas de dos Estados sean adyacentes o se hallen situadas frente a frente, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma.”. En este espacio mediterráneo conviene apuntar que el establecimiento del “*mar territorial*” puede hacerse *unilateralmente* por España respetando la mediana en caso de confluencia con las aguas de Marruecos.

De acuerdo a la disponibilidad de servicios SAR de 2011 de la Organización Marítima Internacional⁵⁶⁷, el reparto de responsabilidad de las áreas de búsqueda y rescate entre España y Marruecos en el Estrecho es el siguiente: Área SAR española definida en noviembre de 2003 con límite sur el paralelo 35° 50´ Norte, comprendiendo por ello aguas territoriales de España y de Marruecos; Área SAR marroquí definida en septiembre de 2004 y cuyo límite Norte es la línea media equidistante que separa las aguas territoriales españolas de las marroquíes o lo que es lo mismo comprende las aguas territoriales de Marruecos.

Atendiendo a esta asignación de responsabilidad, España realiza rescates en aguas territoriales de Marruecos a petición de auxilio de las autoridades de ese país o comunicación

⁵⁶⁷ AVAILABILITY OF SEARCH AND RESCUE (SAR) SERVICES. SAR 8. Circular 3 de 17 de junio de 2011. Disponible en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg534/nsarc/SAR.8-Circ.3%20Global%20SAR%20Plan.pdf>. [Consulta: el 24 de julio de 2015].

previa de España y autorización de Marruecos, aunque en virtud de la Convención de Montego Bay de 1982 sobre derecho del mar, Marruecos ejerce plena jurisdicción y soberanía sobre estas aguas, por lo que España necesita autorización de este País, excepción hecha del “paso inocente”, para realizar cualquier tipo de actuación pues lo dispuesto en materia de búsqueda y salvamento marítimo no debe comprometer, limitar o reducir la jurisdicción de los Estados ribereños respecto al derecho del mar. Por lo tanto, no existe duda en que cuando se produce un rescate en estas condiciones el Centro coordinador y director de la operación de rescate es el de la zona de Tánger.

Esta situación hace necesario tener que alcanzar acuerdos respecto a protocolos de actuación entre Organismos de salvamento marítimo de Marruecos y España en el que quede claro que en estos casos debe prevalecer el criterio establecido en el Convenio Internacional de Hamburgo de 1979 sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR 1979) en el que se recoge el concepto de lugar seguro más cercano al que deben ser conducidos los inmigrantes, que en este caso sería un puerto marroquí o el dispuesto en el Tratado bilateral hispano-marroquí sobre la responsabilidad que asumen las autoridades de Marruecos sobre los inmigrantes que hayan partido de sus costas⁵⁶⁸.

8.2.3.3. El área SAR en el Atlántico y las operaciones de rescate entre España y Mauritania

Antecedentes históricos sobre la soberanía en el Sahara occidental

El 14 de noviembre de 1975 representantes del Gobierno de España, Marruecos y Mauritania firmaron una declaración de principios llamada “Acuerdo de Madrid”, por la que España “ratifica su resolución -reiteradamente manifestada ante la ONU- de descolonizar el territorio del Sahara occidental poniendo término a las responsabilidades y poderes que tiene sobre dicho territorio como Potencia Administradora”, procediendo a instituir una Administración Temporal en el territorio en la que debían participar Marruecos y Mauritania en colaboración con la Yemaá y a la cual serían transmitidas las responsabilidades y poderes españoles.

Días más tarde, la Asamblea General de la Naciones Unidas, tras recibir la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia y examinar la cuestión del Sahara Español en sesión plenaria de 10 de diciembre de 1975, reafirma el derecho inalienable del pueblo del Sahara español a la libre determinación y pide a las partes firmantes del Acuerdo de Madrid que velen por

⁵⁶⁸ Acuerdo de Cooperación en materia de lucha contra la contaminación y salvamento marítimo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos firmado «ad referendum» en Rabat el 6 de febrero de 1996. 110/000099 (CD). Boletín Oficial de las Cortes Generales N° 71 de 10 de abril de 1997.

el respeto de las aspiraciones de las poblaciones saharianas, haciendo un llamamiento especial al Gobierno de España en su “calidad de Potencia administradora” para que adopte todas las medidas necesarias . Por todo ello, esta declaración de principios ni transfirió la soberanía sobre el territorio ni atribuyó a ninguno de estos países la condición de Potencia Administradora ya que España no podía hacerlo unilateralmente, por lo que la transferencia de la administración temporal no afectó a la condición internacional del Sahara como Territorio no autónomo.

Sin embargo, el 26 de febrero de 1976, España informó al Secretario General de las Naciones Unidas que a partir de esa fecha había puesto fin a su presencia en el Sahara Occidental y renunciado a sus responsabilidades respecto del Territorio. Esta situación dio lugar a que Marruecos y Mauritania administraran “de facto” las zonas de estos territorios que cada uno de ellos controlaba.

En concreto y respecto a la zona de la Güera, objeto de este estudio, quedó en poder de Mauritania tras los acuerdos de Rabat del 14 de abril de 1976, firmados entre Marruecos y aquel país. Derrotada Mauritania por el Frente Polisario, tras tres años de enfrentamiento bélico, llegó a un acuerdo de paz el 5 de agosto de 1979 por el que se “ponía fin a toda reivindicación territorial actual o futura sobre el Sahara Occidental”. Este abandono mauritano de los territorios al sur del Sahara tuvo como consecuencia la ocupación inmediata de los mismos por parte de fuerzas marroquíes en septiembre de 1979 provocando la condena por estos hechos de las Naciones Unidas en sendas resoluciones de la Asamblea General 3437/1979 y 3518/1980.

Marruecos administra el territorio del Sahara en solitario aunque no figura como la Potencia Administradora del Territorio en la lista de Territorios no autónomos de Naciones

Unidas⁵⁶⁹ y ha permitido que fuerzas mauritanas sigan ocupando la zona de la Güera y ejerciendo su vigilancia y control por delegación tácita.

Situación actual en la zona de operaciones: Mauritania y el Sahara Occidental

La Güera, Agüera o Lagouira es una ciudad en la costa atlántica en el extremo sur del Sahara Occidental, en el lado occidental de una península de unos 65 km de largo llamada Cabo Blanco o Ras Nouadhibou, y situada cerca de las ciudades mauritanas de Nouadhibou y Cansado. La particular situación de la frontera de esta zona sahariana con el territorio mauritano, que divide por la mitad de norte a sur la península de Cabo Blanco, es el resultado de la Convención de Madrid de 1912 firmada entre Francia y España cuando eran potencias colonizadoras de Mauritania y el Sahara respectivamente.

Como consecuencia de la presión ejercida en materia de control de la inmigración ilegal en la bahía de Nouadhibou y en general en las aguas de soberanía mauritana por los medios aeromarítimos españoles y otros europeos desplegados en ese País, las mafias organizadoras de los viajes en cayuco han trasladado el punto de salida de una gran parte de estas embarcaciones desde el puerto artesanal de Nouadhibou y la localidad de Cansado a zonas costeras del suroeste del Sahara Occidental, principalmente las playas de la Güera o la de las ballenas, al norte de dicha localidad, que son controladas por fuerzas mauritanas que ocupan por delegación estos territorios como ya ha quedado expuesto.

Los procedimientos para llegar a estos puntos de salida son principalmente dos:

1. Mediante cayucos taxi se transportan grupos pequeños como “pescadores” desde la Bahía de Nouadhibou hacia puntos frente a las costas del sur del Sahara Occidental en donde embarcan en otros cayucos de mayor porte para emprender la ruta hasta las Islas Canarias.
2. Los grupos de inmigrantes irregulares que entran por carretera en Mauritania a través de pasos fronterizos como Selibaby y Nioro (Mali) o Rosso (Senegal), son acompañados por los pasadores desde localidades próximas a Nouadhibou como la de Boulenoir hasta las playas de la Güera y la de las ballenas, en donde embarcan en cayuco. Se trata del procedimiento empleado más habitualmente en la actualidad y que permite eludir absolutamente los controles policiales.

⁵⁶⁹ Territorios no autónomos incluidos en la lista establecida por la Asamblea general en 2002. Disponible en <http://www.un.org/es/events/nongoverning/non-self-governing.shtml#note2>. [Consulta: el 24 de julio de 2015].

En las zonas ocupadas por Mauritania en el Sahara Occidental la localidad de La Güera está controlada por fuerzas del Ejército mauritano y la responsabilidad de la vigilancia y control de las aguas territoriales correspondientes, se la ha atribuido la Armada de Marruecos si bien su presencia en esta zona es prácticamente inexistente.

Marco legal de actuación de los medios aeromarítimos españoles y otros europeos en Mauritania

Actualmente existen en vigor los siguientes Memorandos de Entendimiento y Acuerdos Técnicos con Mauritania:

1. Protocolo de Colaboración entre la Dirección General de la Seguridad Nacional (DGSN), la Gendarmería Nacional de la República Islámica de Mauritania (Yumhuriya Islamiya Mauritaniya) y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Reino de España en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada de 15 de julio de 2008
2. Memorando de Cooperación entre la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil de España y la delegación para la vigilancia de la pesca y control del mar del ministerio de pesca y de economía marítima de la república islámica de Mauritania de 4 de noviembre de 2009
3. Acuerdo Técnico entre el Ministerio de Defensa del Reino de España y el Ministerio de Defensa de la República Islámica de Mauritania sobre la colaboración en materia de formación militar, búsqueda y rescate (SAR) y vigilancia marítima con medios aéreos de 16 de octubre de 2007
4. Memorando de Cooperación entre la Dirección General de la Guardia Civil de España y el Estado Mayor de la Gendarmería Nacional de la República Islámica de Mauritania de 11 de febrero de 2015, que regula las modalidades de cooperación con la Gendarmería de Mauritania como el patrullaje conjunto en aguas territoriales y zona contigua de Mauritania.
5. Memorando de equipos conjuntos de cooperación policial hispano-mauritano de Nouadhibou de 3 de junio de 2009

En opinión de Oliva, la existencia de estos acuerdos bilaterales de cooperación técnica para la realización de patrullas mixtas en aguas territoriales de terceros países como los

anteriores con Mauritania y otros con Senegal, suscita cierta inquietud al tratarse de policías que actúan fuera de la jurisdicción de los tribunales españoles y por lo tanto preocupantes desde el punto de vista jurídico en cuanto al control del respeto de los derechos humanos y la observancia del principio de no devolución durante estas actividades conjuntas (OLIVA 2008).

Por otro lado cabe reseñar que se trata de acuerdos técnicos y no de tratados internacionales, no son jurídicamente vinculantes y firmados por delegación de firma por el Director General de la Guardia Civil, situación que cesó en 2014 debiendo ser el Ministro de Interior la persona que firme tales acuerdos.

Dificultades para un control policial eficaz

El hecho de que Marruecos actúe en los territorios del Sahara Occidental como “potencia administradora de facto”, atribuyendo en concreto la vigilancia y control de la lengua de tierra en La Güera y playas al norte de esta localidad al ejército mauritano y reservándose la de las correspondientes aguas territoriales en materia de control de la inmigración clandestina, dificulta la labor de los medios españoles desplegados en Mauritania a la hora de interceptar los cayucos clandestinos.

Esta situación se produce porque las autoridades mauritanas no autorizan la entrada de los medios aeromarítimos españoles ni en aguas al norte de Cabo Blanco ni en su espacio aéreo correspondiente. Por otra parte, se da la paradoja de que las aguas de soberanía del Sahara Occidental desde el paralelo 27° 40′ en el norte hasta la frontera con Mauritania en el sur están incluidas en el área de salvamento y rescate marítimos (SAR) asignada por la OMI, organización de la que Marruecos es miembro desde 1962, a España. Además, y en este ámbito España aplica el Acuerdo de Cooperación con Marruecos en materia de lucha contra la contaminación y salvamento marítimo, publicado en el BOE el 22 de octubre de 1999.

Sin embargo, al sur del paralelo 27° 40′ no se puede hablar de mar de soberanía marroquí e incluso es discutible que tenga la administración legal del territorio y sus aguas correspondientes ya que según el Departamento de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, España no pudo transferir su cualidad de potencia administradora a Marruecos mediante la firma de los acuerdos de Madrid de 1975.

Los medios aeromarítimos españoles y otros europeos desplegados en Mauritania no son autorizados por las autoridades de ese país para interceptar embarcaciones que transportan

inmigrantes irregulares en aguas territoriales del Sahara Occidental correspondientes a territorios ocupados por sus fuerzas. Este hecho ha sido aprovechado por las mafias que trafican con seres humanos para organizar las salidas de los cayucos desde zonas como La Güera o la playa de las ballenas.

Esta adaptación de las rutas clandestinas facilitó un aumento en las salidas de cayucos desde esa zona en 2007 y 2008 con el consiguiente aumento en las llegadas a las Islas Canarias y una pérdida de la eficacia y eficiencia de los medios desplegados y de la acción de control marítimo de la inmigración irregular en origen.

8.2.3.4. Operaciones de interceptación y control versus Operaciones de búsqueda y salvamento

Uno de los aspectos fundamentales en las operaciones de control marítimo es el de definir la actividad operativa que se produce en la mar cuando se detecta una embarcación con inmigrantes. Es preciso determinar si se trata de una operación de interceptación que incluya una visita, registro y detención, una operación de salvamento marítimo o ambas.

Uno de los aspectos fundamentales que tiene un peso específico para decidir el tipo de operación que se pone en marcha y que todavía no está resuelto es si se consideran las navegaciones de buques con inmigrantes ilegales y particularmente aquellas que se realizan en embarcaciones artesanales de pesca, situaciones de riesgo o de peligro. La posición política sobre estos aspectos ha sido fundamental como se ha expuesto en la parte de respuesta política de los Estados, a la hora de distinguir las diferentes políticas de control en el mar que se han puesto en marcha en varios escenarios marítimos de la UE, Australia y los EEUU. La Doctrina concreta de las Unidades navales de Salvamento Marítimo (SASEMAR) en España ha venido siendo la de que toda persona a bordo de una embarcación tipo patera o cayuco se encuentra siempre en peligro en la mar y por lo tanto no cabe hablar de operaciones de control marítimo sino de operaciones de salvamento. Sin embargo, la Organización Marítima Internacional (OMI) en su documento titulado “Medidas provisionales para combatir las prácticas inseguras asociadas con el tráfico o transporte de inmigrantes por mar”⁵⁷⁰, aun no recogiendo explícitamente el caso de navegación en embarcaciones artesanales de pesca tipo cayuco o patera, hace referencia al concepto de “prácticas inseguras” para definir aquellas prácticas que contravienen las medidas de seguridad en la navegación, especialmente las recogidas en la

⁵⁷⁰MSC/Cir. 896/Rev.1 de 12 de junio de 2001. Disponible en <http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.1-Circ.896-REVI.pdf>

Convención SOLAS o que consisten en el manejo no adecuado de un buque o que éste no disponga de los medios necesarios para hacerlo y por lo tanto la navegación constituya un serio peligro para la vida o la salud de las personas a bordo.

Tanto la detención como la operación de salvamento conllevan el traslado obligatorio de los inmigrantes a tierra. Este es el segundo aspecto fundamental y controvertido en las operaciones de control de la inmigración ilegal en el mar. En el caso de la interceptación, los inmigrantes pueden ser trasladados en la misma embarcación hasta un puerto habilitado para su control fronterizo, medida que los Estados de origen, tránsito y destino desean evitar para no convertirse en receptores forzosos de inmigrantes ilegales. En el caso de que se trate de una operación de salvamento, porque la situación se califique de peligro para la vida y exista la obligación de auxilio prevista en el art. 98 del SOLAS, esta operación la coordina el Centro de Salvamento Marítimo que tenga asignada el área de rescate en donde se localiza la embarcación con inmigrantes y que debe conducirlos a “lugar seguro” en donde desembarcarán tan pronto como sea posible y desviándose mínimamente de su ruta⁵⁷¹. Por lo tanto, quién coordina las operaciones de rescate en el mar en función del reparto de las correspondientes áreas; quién se hace por lo tanto responsable del rescate y con medios, y a qué “lugar seguro” deben llevarse los inmigrantes son los aspectos más críticos a los que se enfrentan los Estados en sus políticas de control migratorio en el mar y que tanto en el escenario Atlántico como en el Mediterráneo han sido objeto de importantes disputas internacionales como el caso de Malta e Italia anteriormente comentado.

8.2.3.5. El desembarco de los inmigrantes rescatados en un “lugar seguro”

El desembarco de inmigrantes irregulares interceptados o rescatados en la mar es un aspecto de las operaciones especialmente controvertido y objeto de debates.

No existe en el Derecho internacional convencional, salvo una opción en las normas operativas para las operaciones coordinadas por FRONTEX en 2014, la obligación de que los inmigrantes irregulares interceptados o rescatados sean desembarcados en los territorios del Estado cuyos buques han realizado la interceptación o el rescate, lo que plantea serias dificultades operativas ya que ni los países del pabellón de los buques que rescatan, ni las de los países origen de las embarcaciones, ni las de aquellos Estados se encuentran geográficamente más cerca del lugar donde se desarrolla la operación quieren hacerse cargo del desembarco de

⁵⁷¹ Enmiendas al Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el Mar, 1974, enmendado. Capítulo V, regla 33. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/07/pdfs/A05610-05611.pdf>.

los inmigrantes. El artículo 1.3.2 del Convenio SAR de 27 de abril de 1979 obliga a los rescatadores de personas en peligro en la mar a llevarlas a un lugar seguro en donde tengan acceso a cubrir sus necesidades básicas pero nada dice sobre dónde, en qué puerto o en el territorio de qué Estado debe hacerse este desembarco y ni tan siquiera si existe la obligación para el Estado responsable del rescate de desembarcar a los rescatados (DE BRUICKER 2013, 11), situación que ni siquiera tras las enmiendas al Convenio en 2004, con la redacción del artículo 3.1.6.4. ha quedado resuelta.

En opinión de Oliva, los países de tránsito no aceptan a los inmigrantes que no sean nacionales suyos, lo que no es siempre fácil de precisar al carecer de documentación y muy costoso en términos económicos de repatriación cuando sí pueden ser identificados. Además, estos países origen de la salida por mar de inmigrantes irregulares como Mauritania o Senegal utilizan la presión migratoria como presión política a la UE con la finalidad de conseguir acuerdos económicos y un mayor nivel de cooperación al desarrollo (Oliva, 2008).

Para conseguir una definición de “lugar seguro” hay que acudir a la resolución MSC.167 (78) de 20 de mayo de 2004 del Comité de Seguridad Marítima sobre Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar⁵⁷² y a la guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a migrantes y refugiados elaborada por la OMI y ACNUR⁵⁷³. En el párrafo 6.12 de dicha resolución se considera “lugar seguro” aquel lugar en donde se consideran finalizadas las operaciones de rescate, y aunque la elección del mismo está sujeta a muy diversos factores, se considera que en ese lugar la vida de los rescatados no se siente amenazada y las necesidades humanas básicas pueden satisfacerse. Además, es aquel lugar en el que se pueden concluir acuerdos para el transporte de los supervivientes hasta su destino próximo o final. Parece razonable que se pudiera añadir a esta definición la posibilidad de constituir “lugar seguro” aquellos lugares a los que se pueden llevar a los inmigrantes irregulares “rescatados” para su devolución a los lugares de origen o salida o como control fronterizo más cercano al lugar del salvamento y previamente definidos por los Estados signatarios del Convenio SOLAS.

Por su parte en el párrafo 6.17 de la Resolución comentada se recoge que “es necesario evitar el desembarco en territorios en los cuales la vida o libertad de los solicitantes de asilo y de los refugiados rescatados en el mar correrían peligro”. Para evitar un uso abusivo que de él se hace en aplicación a los casos de inmigración irregular para evitar la devolución a los lugares

⁵⁷² Disponible en [http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.C.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MS.C.167(78).pdf)

⁵⁷³ Disponible en http://www.acnur.es/PDF/4495_20120511132013.pdf

de origen, Dinamarca presentó una propuesta en el grupo de trabajo por correspondencia de la Organización Marítima Internacional (OMI)⁵⁷⁴ en la que ampliaba el concepto de lugar seguro en el sentido de que si el desembarco del buque que ha realizado el rescate no puede organizarse rápidamente en ninguna otra parte, el Gobierno responsable de la zona SAR debería aceptar que el desembarco de las personas rescatadas tenga lugar en una zona de seguridad bajo su control.

Además, y abundando en el tema, y para el supuesto de inmigrantes ilegales, “de manera análoga a la solución del Pacífico, debería estudiarse que esta zona de seguridad bajo control del propio gobierno SAR quedara al margen del régimen interno de extranjería del propio país y gestionarse en colaboración con la Organización Internacional de Migraciones, hasta la devolución de los inmigrantes una vez estudiada su situación personal a los lugares de origen o salida, ya que el inmigrante irregular rescatado fuera de las aguas territoriales no ha consumado su entrada en España y administrativamente sólo es un náufrago, por lo que no debe quedar sujeto al régimen de extranjería por el que se ingresa en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) con autorización judicial”⁵⁷⁵.

En este sentido, resulta interesante el modelo de los CETIS como Centros de estancia temporal de inmigrantes que gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁵⁷⁶, no tienen el plazo máximo de estancia de 60 días como en el caso de los CIES, pudiendo permanecer allí hasta su identificación y repatriación definitiva, impidiendo de esta manera que el régimen de extranjería actual aplicado funcione como un incentivo a la inmigración irregular.

Es decir, según la analogía con el modelo del Pacífico aplicado en Australia, los interceptados en alta mar quedarían excluidos del régimen de extranjería general, evitando la posibilidad de que permanezcan de manera definitiva en España tras burlar los dispositivos de vigilancia y control fronterizos y llegar a las costas, lo que actúa como gran incentivo en la actualidad.

⁵⁷⁴ Reunión del Grupo de Trabajo en la OMI por correspondencia sobre “Procedimientos administrativos para el desembarco de personas rescatadas en el mar”, el 4 de mayo de 2007.

⁵⁷⁵ Entrevista personal con el General de División de la Guardia Civil D. Cándido Cardiel Ojer, Director del Centro de Coordinación Regional de Canarias, el 7 de mayo de 2007.

⁵⁷⁶ Los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla son establecimientos de la Administración Pública, concebidos como dispositivos de primera acogida destinados a conceder servicios y prestaciones sociales básicas, al colectivo de inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Ciudades Autónomas. La regulación de los centros de migraciones se encuentra en los artículos 264 a 266 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm.

Por su parte, la postura oficial de la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo, es la de considerar que estas embarcaciones utilizadas para el transporte de inmigrantes irregulares por mar constituyen ante todo un problema de seguridad de la vida humana en la mar, por lo que su tratamiento debe ser conforme a los Convenios internacionales suscritos por España en este ámbito además de la normativa nacional aplicable en función del país responsable de la zona SAR en donde se produce el rescate (GUÉREZ 2007). De esta postura se deduce que los ocupantes de estas embarcaciones tienen la consideración de náufragos por encima de cualquier otra por lo que el buque que los intercepta tiene la obligación de realizar el rescate en cumplimiento de lo dispuesto en la Regla 33 del Capítulo V del Convenio SOLAS.

8.3. EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN (*NON REFOULEMENT*) Y EL CONTROL DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, en su artículo 33.1 recoge que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁵⁷⁷.

La mayoría de autores en la literatura existente sobre derecho de asilo y protección internacional de los refugiados sostienen que el principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario. Este principio se encuentra recogido en el artículo 33 de la Convención de 1951 y en el derecho internacional de los derechos humanos, aplicándose con normalidad por tribunales internacionales e incluso quedando incorporado en legislaciones nacionales. En opinión de Feller, la responsabilidad de los Estados en la observancia del principio incluye las acciones que se realizan en sus fronteras exteriores, de terceros países e incluso en alta mar y que pueden consistir en interceptaciones, rechazos o devoluciones directas e indirectas. Sin embargo, cabe distinguir, según la opinión de estos mismos autores entre el rechazo, el retorno o la expulsión conducentes a cualquier forma de tortura, o trato inhumano o degradante, por una parte, y por otra, aquellas medidas que resultan en el retorno a la amenaza de persecución como se recoge en el mencionado artículo de la Convención. El primer caso no permite excepciones. En el segundo, sí sería posible

⁵⁷⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html#a33. [Consulta: el 24 de julio de 2015].

ésta cuando existan “razones de seguridad nacional o seguridad pública, y cuando la amenaza de persecución no equivale o no está relacionada con el peligro de tortura o trato o castigo cruel, inhumano o degradante, ni encaje en el ámbito de otros principios consuetudinarios no derogables de derechos humanos” (FELLER et. al. 2010, 11).

Nuevamente, como ya ha quedado expuesto en diferentes partes de este trabajo los ataques terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 llevaron a muchos gobiernos a aplicar medidas excepcionales en política migratoria buscando garantizar la seguridad nacional y tratando de evitar un abuso del uso del principio de no devolución, interpretando lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Convención cuando recoge que “Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.” (FELLER et. al. 2010, 16).

En opinión de Goodwin-Gill, para la aplicación de este principio además no es necesario que los refugiados hayan llegado directamente de territorios donde su vida o libertad estaban amenazadas. Parece que el espíritu del legislador cuando redactó el artículo 31.1 es aplicar el principio de no devolución a las personas que hayan transitado por otros países o a quienes no hayan podido obtener protección efectiva en el primer país o en los primeros países adonde huyeron.

9.3.1. La frontera de Ceuta: los trágicos sucesos del 6 de febrero de 2014 en Ceuta

El 6 de febrero de 2014 fallecieron 15 personas en aguas del Reino de Marruecos cuando intentaban entrar a nado en la playa de El Tarajal en Ceuta, repitiendo lo que ya el 17 de septiembre de 2013 resultó ser una modalidad novedosa de intento de entrada irregular en territorio español de unos 300 subsaharianos aprovechando la entrada en masa y la marea baja en la misma zona (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad Martínez Vázquez, 5:2014). En un breve relato de los hechos, a las 5:45 de la mañana el SIVE detectó un movimiento de más de 200 personas dirigiéndose al puente del Biutz (ver fotografía nº1) en donde tuvo lugar un primer enfrentamiento muy violento con fuerzas policiales marroquíes.

Posteriormente y corriendo en paralelo al trazado de la valla pasaron por debajo del nuevo puente de El Tarajal dirigiéndose directamente al espigón, que se adentra en el mar escasos

metros como consecuencia de la sedimentación, con la intención de saltar la valla que en esa parte no es doble y tiene menos altura. Algunos de los inmigrantes se lanzaron al mar con la intención de bordear a nado el espigón. Las unidades antidisturbios de la Guardia Civil utilizaron material antidisturbios como pelotas de goma con finalidad disuasoria, hechos que en opinión de la Comisaria de Interior Cecilia Malmström pudo provocar indirectamente el ahogamiento de inmigrantes⁵⁷⁸. En declaraciones del Secretario de Estado de Seguridad, la causa de las muertes, todas ellas por ahogamiento y en aguas marroquíes, fue fruto de una combinación de factores como el error de apreciación por parte de los inmigrantes de la profundidad del agua en la zona de cruce, la entrada por el agua en masa y que la mayoría de los inmigrantes no sabía nadar, por lo que en opinión del mismo Secretario de Estado, no hubo relación causa-efecto entre el uso de medios antidisturbios y los fallecimientos (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad Martínez Vázquez, 16:2014). A pesar del empleo de estos medios, 23 inmigrantes que se habían zafado de la acción de las fuerzas policiales marroquíes llegaron a la orilla española, primera línea de playa en donde las fuerzas policiales los rechazó en frontera devolviéndolos a Marruecos (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad Martínez Vázquez, 5:2014). En España se abrió un proceso judicial contra varios miembros de la fuerza actuante en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción núm. 6 de Ceuta. El 15 de octubre de 2015, la titular del Juzgado en un auto provisional consideró que no existía responsabilidad criminal por parte de los guardias civiles participantes archivando la causa (ABAD 2015).

Si bien en esta ocasión la Comisión no abordó los acontecimientos de febrero de 2014 incoando un expediente EU Pilot⁵⁷⁹, esperando los resultados del proceso judicial abierto en España, sí que abrió un procedimiento posterior EU Pilot contra España por presuntas expulsiones sumarias en la frontera terrestre desde Ceuta y Melilla a Marruecos (DÍAZ 2014)⁵⁸⁰, tras recibir denuncias posteriores de diferentes organizaciones. En la incoación de este EU Pilot de la Comisión de 19 de junio de 2014 se trata de valorar si las prácticas empleadas constituyen una violación de la legislación del Código de fronteras Schengen, la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva sobre retorno. La interpretación de los hechos por parte

⁵⁷⁸ Agencias. Malmström amenaza con sancionar a España por la tragedia de Ceuta. 26.02.2014. Disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/malmstrom-amenaza-con-sancionar-espana-por-tragedia-ceuta-3137615>

⁵⁷⁹ Los expediente EU Pilot se incoan a un Estado miembro tras una denuncia como medida de control de la aplicación del Derecho de la Unión por parte de ese Estado

⁵⁸⁰ Carmen Díaz. [La Unión Europea pide información a España sobre las medidas tomadas contra los responsables de la Guardia Civil de Melilla en las devoluciones en caliente](http://www.diariomilitar.es/archivos/9418). 1.12.2014. Disponible en <http://www.diariomilitar.es/archivos/9418>

del Ministerio del Interior español incluye varias consideraciones⁵⁸¹. Además, el 30 de julio de 2015 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) pidió al gobierno español informar sobre los hechos relativos al rechazo en frontera en la valla de Melilla de un inmigrante de Mali y otro de la Costa de Marfil el 13 de agosto de 2014 con otros 75 individuos y que según argumentan fueron violados sus derechos a tenor de lo dispuesto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Court Européenne des Droits de l'Homme 8675/15, 8697/15).

En primer lugar, lo que se denomina “rechazos fronterizos” efectuados en las zonas de vallado se realizaron dando cumplimiento a las obligaciones de vigilancia fronteriza recogidas en el Código de Fronteras Schengen sobre los cruces no autorizados de la frontera y de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Debido al carácter masivo y violento de los asaltos que se producen a la valla, el control fronterizo en las vallas de Ceuta y Melilla se ha convertido en una función de seguridad interna y de orden público amparada por lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la UE que en su art. 72 establece cuando se refiere a las políticas sobre controles en las fronteras que éstas deben entenderse “sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”, obligación que también queda recogida en la Directiva de los procedimientos de asilo de 2005 y en la Directiva 2013/32/UE. Por lo tanto, tanto los obstáculos físicos como los medios humanos obligados al empleo legítimo de medidas coercitivas para un rechazo efectivo en la frontera terrestre ante asaltos masivos y violentos son las medidas adoptadas por España para disuadir e impedir el cruce irregular de la frontera exterior de la UE, en cumplimiento de lo que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que recoge en su artículo 25.1 los requisitos establecidos para entrar en territorio español. Sin embargo, el legislador no ha previsto que los intentos de entrada ilegal se puedan producir de manera masiva, con gran violencia y por cualquier punto de la frontera como lo que sucede en el vallado terrestre que separa Ceuta y Melilla de Marruecos. En el artículo 26.2 se ha regulado la figura de la denegación de entrada para los casos en que los requisitos recogidos en el artículo 25 de la L.O. 4/2000 no se cumplan, si bien esta denegación debe realizarse mediante “resolución motivada”, circunstancia que es imposible de cumplir en estos casos y por supuesto en las fronteras marítimas.

⁵⁸¹ Entrevista con el Teniente Coronel de la Guardia Civil D. Antonio Sierras Sánchez, Consejero de Interior en la REPER de España en Bruselas el 2.02.2015

Este vacío legal ha propiciado que el Gobierno de España, con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, se añada una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, legisle un régimen especial para Ceuta y Melilla creando la figura del rechazo en estas fronteras con el objetivo de impedir la entrada ilegal de inmigrantes en España, y a la vez establezca lugares habilitados para que personas solicitantes de protección internacional puedan formalizar sus solicitudes⁵⁸². Esta práctica policial ha venido siendo la habitual aun no estando recogida en ningún texto legal desde el año 2005.

Sin embargo, la respuesta en contra a esta modificación de la Ley por parte de numerosos expertos de diferentes disciplinas jurídicas y diferentes universidades no se ha hecho esperar. En opinión de numerosos académicos (MARTÍNEZ ESCAMILLA ¿), cualquier rechazo en frontera que no posibilite las garantías esenciales que han de regir la actuación de la Administración en un Estado de derecho será contrario a la legalidad, así como el hecho de que la totalidad de las vallas se encuentran en territorio español lo que obliga a considerar que la entrada irregular se ha consumado cuando el inmigrante se halla en la zona de entre vallas o incluso una vez se ha subido a la valla, por lo que tras haber conseguido cruzar la frontera ilegalmente sería preceptivo iniciar un procedimiento de devolución tras la detención e internamiento de los inmigrantes.

En este punto, teniendo en cuenta la singularidad geográfica de la frontera de Ceuta y Melilla y las circunstancias especiales de seguridad que se dan en las mismas, el Ministerio del Interior español ha incorporado a la práctica de control fronterizo el concepto operativo de frontera por el que para consumarse una entrada ilegal y por lo tanto que se aplique el régimen de extranjería a un inmigrante que pretende entrar ilegalmente en España saltando la valla, éste debe rebasar el sistema de vallado completo e incluso rebasar la línea de la fuerza actuante que controla el obstáculo (concepto de unidad del obstáculo)⁵⁸³.

En el caso particular de los hechos sucedidos en El Tarajal, la valla terrestre se prolongaba en la playa y en el agua. Se trata de un concepto operativo de frontera vigente en España y puesto en práctica por la Guardia Civil desde 2005. En este caso parte de la

⁵⁸² Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE nº77.31.03.2015. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>. [Consulta el 20 de julio de 2015].

⁵⁸³ Entrevista personal con el Teniente Coronel D. Miguel Ángel Domínguez Barranco de la sección de operaciones del Estado Mayor de la Guardia Civil el 25 de mayo de 2015

intervención se produjo en la frontera marítima. La acción de vigilancia de la fuerza actuante desde la playa ejerció el rechazo fronterizo en tierra firme, ya en la lengua del agua, para no poner en peligro la vida de los inmigrantes como hubiera sido el caso si se hubiera hecho en el mar sobre la línea imaginaria prolongación del espigón como límite fronterizo entre aguas de Marruecos y de España (Comparecencia del señor Ministro del Interior Fernández Díaz 2014, 7). Sin embargo, en opinión también de muchas asociaciones y organismos entre los que se encuentra la Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR) o médicos del mundo, recogiendo la opinión del portavoz de extranjería en el Consejo General de la Abogacía, este concepto operativo de frontera carece de fundamento jurídico por lo que si un inmigrante se encuentra subido a una valla construida en territorio español, debe considerarse que se encuentra en España y que por lo tanto se ha consumado su entrada en territorio español⁵⁸⁴.

Por otro lado, desde luego que el acceso efectivo al procedimiento de asilo debe ponerse a disposición de los nacionales de terceros países que presenten su solicitud en el territorio de un Estado miembro, incluso en la frontera, pero los asaltos masivos y violentos en las vallas fronterizas no pueden ser considerados en sí mismos solicitudes de protección internacional, considerándose que el acceso adecuado a la protección internacional se debe realizar a través de los cauces y mecanismos legalmente establecidos, fundamentalmente tras una entrada por los puestos fronterizos habilitados al efecto⁵⁸⁵. En esta línea incluso cabe mencionar que los inmigrantes irregulares procedentes de Marruecos están en disposición de solicitar protección internacional en este país ya que es signatario de la Convención de Ginebra de 1951, firmó en 2007 un acuerdo de sede con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) e incluso mantiene con la UE una relación privilegiada tras la firma del Estatuto Avanzado en 2008 o el Partenariado de movilidad UE-Marruecos de 2013.

⁵⁸⁴ Queja a la Comisión Europea. Expulsiones colectivas y sumarias en Ceuta y Melilla, España. 23.04.2014. Disponible en <http://www.mugak.eu/news/queja-a-la-comision-europea-expulsiones-colectivas-y-sumarias-en-ceuta-y-melilla-espana>. Consultada el 21.07.2015

⁵⁸⁵ Cualquier persona que desee solicitar protección internacional en España, con independencia de su edad, puede hacerlo en los Puestos fronterizos habilitados de entrada al territorio español (puertos o aeropuertos internacionales); [Oficina de Asilo y Refugio](#) (OAR) en Madrid: organismo del Ministerio del Interior competente en materia de asilo, y en las Comisarías de Policía autorizadas. Las personas que se encuentran en Centros de internamiento de Extranjeros y quieran solicitar asilo/ protección internacional, deben ponerlo de manifiesto a la Dirección del centro para que se dé traslado de la petición a la comisaría correspondiente. Información disponible en <http://acnur.es/preguntas-seccion-legal>. [Consulta: el 24 de julio de 2015].



Fotografía nº 1, Diario El Mundo, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2014/02/07/52f46e5aca4741f3048b456b.html>. [Consulta: el 15 de julio de 2015].

8.3.2. Italia y el control en el Mediterráneo Central

8.3.2.1. El marco normativo de la intervención italiana en aguas internacionales

Si bien ya ha quedado expuesta en la parte de respuesta política de Italia al fenómeno migratorio por mar la estructura de mando y control en las operaciones aeromárítimas, por lo que respecta al marco normativo que ampara las actuaciones operativas de Italia en aguas internacionales cabe decir que está formado por las disposiciones recogidas en el propio Texto Único de la inmigración, el Decreto interministerial del 14.07.2003 del Ministerio del Interior para el control de la inmigración clandestina, y las normas dictadas por el Procurador Nacional Antimafia en 2013 sobre propuestas operativas para la solución de los problemas de jurisdicción penal nacional y la posibilidad de intervención⁵⁸⁶.

Respecto al texto único, en su artículo 12 apartado 9 bis se recogen los poderes otorgados a las fuerzas responsables del control en la mar para detener, inspeccionar y conducir a un puerto italiano por la fuerza a las embarcaciones que se confirme están dedicadas al tráfico de inmigrantes por mar y sean controladas en aguas territoriales y zona contigua. Estos poderes se extienden a las aguas internacionales para la marina militar y las fuerzas de policía si la

⁵⁸⁶ Direzione Nazionale Antimafia, (2013), “Associazioni per delinquere dedite al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina. Navigli usati per il trasporto di migranti con attraversamento di acque internazionali. Proposte operative per la soluzione dei problemi di giurisdizione penale nazionale e possibilità di intervento”, disponible en <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391190394LINEE%20GUIDA%20ALTO%20MARE%20PDF.pdf>. [Consulta: el 02 de agosto de 2015].

embarcación controlada no tiene pabellón o tiene uno de conveniencia. Los tipos de intervención que pueden desarrollarse se describen en el Decreto interministerial del 14 de julio de 2003 que en su artículo 5 confirma la necesaria actividad preventiva de control y vigilancia de las aguas internacionales para localizar, identificar y seguir embarcaciones sospechosas de dedicarse al transporte clandestino de inmigrantes.

8.3.2.2 *el caso de HIRSI JAMAA y otros contra Italia de 23 de febrero de 2012*⁵⁸⁷

El 6 de mayo de 2009 tres embarcaciones con un total de unos doscientos inmigrantes fueron interceptadas en alta mar por tres buques de la Guardia de Finanzas y de la Guardia Costera italiana a unas 35 millas náuticas al sur de Lampedusa en zona SAR responsabilidad de Malta. Una vez que transbordados a buques militares italianos, los inmigrantes fueron devueltos a Trípoli y entregados a las autoridades libias sin ser identificados ni informados de su destino según declaración de los demandantes; once ciudadanos somalíes y trece ciudadanos eritreos que formaban parte del grupo. Catorce de ellos fueron reconocidos en 2009 por la oficina de ACNUR en Trípoli como refugiados.

Estas devoluciones se realizaron en virtud de los Acuerdos bilaterales entre Italia y Libia de 29 de diciembre de 2007, el Tratado de Amistad de 30 de agosto de 2008 y el Protocolo adicional de 4 de febrero de 2009 ya mencionados anteriormente en este trabajo por el que se comprometían a patrullar con equipos conjuntos mixtos las respectivas aguas territoriales e internacionales y a repatriar los inmigrantes clandestinos interceptados actuando de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos acuerdos quedaron suspendidos tras las revueltas de 2011.

Estos acuerdos dieron lugar a operaciones de interceptación en aguas internacionales de embarcaciones con inmigrantes por guardacostas italianos entre mayo y julio de 2009, como el caso de 230 personas en alta mar, a 35 millas náuticas al sur de Lampedusa, en área SAR de responsabilidad de Malta, con devoluciones inmediatas a Libia en barcos de la Guardia de Finanza y de la Guardia Costera sin que se efectuaran evaluaciones sobre las necesidades de protección internacional de los inmigrantes procedentes algunos de ellos de Somalia y Eritrea, como se denuncia en un comunicado de prensa de ACNUR de 7 de mayo

⁵⁸⁷ Sentencia Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia. Demanda nº 27765/09. Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estrasburgo 23 de febrero de 2012.

de 2009⁵⁸⁸ en el que el Alto Comisionado Antonio Guterres pidió a Italia y a Malta respetar el principio de no devolución habida cuenta que Libia no ha firmado el Convenio de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni dispone de legislación sobre asilo. Por su parte el Sr. Jacques Barrot, Vice-Presidente de la Comisión Europea, con fecha de 15 de julio de 2009 expresó en carta dirigida al Presidente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo⁵⁸⁹ sobre la devolución a Libia de inmigrantes interceptados en alta mar dos aspectos cruciales en la interpretación del derecho internacional aplicable a las operaciones de interceptación y/o rescate de inmigrantes en alta mar. Por un lado, se refería el Sr. Barrot a que el acervo comunitario aplicable en el ámbito del asilo lo es únicamente en el caso de solicitudes que se hayan realizado en el territorio de los Estados miembros, esto es, fronteras, áreas de tránsito y aguas territoriales por lo que respecta a las operaciones marítimas. Por ello, y desde el punto de vista jurídico la legislación sobre asilo “no es aplicable a las operaciones de interceptación en alta mar”. Por otro lado, la aplicación de medidas de vigilancia fronteriza en el mar según lo dispuesto en el artículo 12 del Código de Fronteras Schengen, con el objetivo de impedir el cruce no autorizado de las fronteras exteriores, objetivo que cumplen las operaciones de vigilancia marítima italianas, debe realizarse con pleno respeto del principio de no devolución en cualquier punto en donde se realice la operación marítima incluido el espacio marítimo de alta mar no admitiendo la existencia de una zona de no derecho. Para atenerse a una interpretación correcta del principio de no devolución el Tribunal Europeo de Justicia ha dispuesto atender a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que define dicho principio como la prohibición a los Estados de devolver directa o indirectamente a una persona a un lugar en el que corra “riesgo verosímil” de ser sometido a tortura, tratos inhumanos o degradantes o exista una amenaza para su vida o libertad o riesgo para su vida por razones de raza, religión, nacionalidad o determinada pertenencia a un grupo social u opinión política. Considera el TEDH que las actividades de control y vigilancia marítimas en alta mar son por lo tanto casos de jurisdicción extraterritorial. Asimismo, otras Instituciones como el Consejo de Europa para la Prevención de la Tortura y organizaciones como Human Rights Watch o Amnistía Internacional han denunciado el incumplimiento del Derecho internacional que suponen estas prácticas por parte de Italia.

⁵⁸⁸ Disponible en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-expresa-profunda-preocupacion-por-retornos-de-italia-a-libia/>. [Consulta: el 22 de julio de 2015].

⁵⁸⁹ Sentencia Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia. Demanda nº 27765/09. Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estrasburgo 23 de febrero de 2012, 14-15.

Por su parte en el Derecho de la Unión Europea , la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) recoge en su artículo 19 la protección de los inmigrantes en caso de devolución, expulsión y extradición, prohibiendo las expulsiones colectivas y recordando el principio de no devolución. De igual manera, el Código de fronteras Schengen también menciona en su artículo 3 la obligación de observar el principio de no devolución así como el capítulo II del Reglamento (UE) n° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX.

El 21 de junio de 2011, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución sobre interceptación y salvamento en alta mar de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes irregulares⁵⁹⁰.

En este documento la Asamblea llamaba la atención sobre determinados problemas que plantean las medidas adoptadas de vigilancia y control del mar, como la interpretación particular que de los instrumentos internacionales hacen algunos Estados que incluso cuestionan la aplicación del principio de no devolución en alta mar; la diferente interpretación que realizan éstos del concepto “lugar seguro” de desembarco; la falta de garantías de respeto a los derechos humanos y las obligaciones del derecho internacional y de la UE en las operaciones coordinadas por FRONTEX, y el incumplimiento del principio de solidaridad entre los Estados miembros para hacer frente al flujo masivo de inmigrantes en las fronteras marítimas del sur de la UE.

Se llama la atención sobre el carácter mixto de las corrientes migratorias y la adecuada gestión política y administrativa que deben hacer los Estados sobre todo en materia de protección internacional y de atención a la condición de los inmigrantes como “personas rescatadas”. En esta línea la Asamblea recuerda a los Estados su obligación de rescatar a toda persona que se encuentre en peligro en el mar, no realizar devoluciones directas o indirectas y cumplir con el principio de no devolución aplicable a los rescates efectuados tanto en aguas territoriales nacionales, en las de otro Estado en virtud de acuerdos bilaterales e incluso en alta

⁵⁹⁰ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants”, Resolution 1821 (2011). Disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-XrefViewPDF.asp?FileID=18006&lang=en>. [Consulta: el 20 de julio de 2015].

mar, según interpretación de ACNUR y su aplicación extraterritorial de dicho principio⁵⁹¹, ya que no debe considerarse ésta una zona en la que los Estados estén eximidos del cumplimiento del derecho internacional en materia de derechos humanos o referente a los refugiados.

En opinión de la Asamblea el concepto de “lugar seguro” describe un lugar en donde se proporcione al inmigrante no solamente seguridad física sino que debe ser un lugar en el que se puedan cubrir sus necesidades inmediatas y queden protegidos sus derechos fundamentales.

Por otro lado, la Asamblea insiste en que los Estados tengan en cuenta las Directivas de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre el trato a las personas rescatadas en el mar y la protección especial a los colectivos más vulnerables como las mujeres y los menores no acompañados durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas. En esta línea la Asamblea Parlamentaria impulsó el control parlamentario de las actuaciones de FRONTEX en el ámbito del respeto a los derechos fundamentales. Hay que destacar que a pesar de que la resolución de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa no es vinculante para los Estados y la opinión de ACNUR no deja de ser una interpretación de la norma internacional, el Tribunal europeo de Derechos Humanos las ha tenido en cuenta a la hora de condenar a Italia en el asunto de Hirsi Jamaa y otros contra Italia.

En su sentencia sobre el caso expuesto de Hirsi Jamaa y otros contra Italia, el TEDH realizó consideraciones fundamentales en la aplicación del derecho internacional. De entre las más importantes que afectan directamente a lo expuesto en este trabajo cabe mencionar en primer lugar que el Tribunal consideró que los inmigrantes interceptados en alta mar y por lo tanto bajo el control de un barco con bandera italiana estaban bajo la jurisdicción de Italia en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo de esta manera la existencia de jurisdicción extra-territorial ejercida por el Estado italiano, previsto incluso en el artículo 4 del Código de Navegación italiano de 1942. Igualmente, los artículos 92 y 94 de la Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho del Mar (El Convenio de Montego Bay) definen que la jurisdicción y control administrativo a la que un buque está sometido es la del Estado que corresponde al pabellón que enarbolan, estando obligado el capitán de un buque, según su artículo 98, a prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro de desaparecer en el mar. Además, el Convenio Internacional de 1979 sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos

⁵⁹¹ Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>. Consultada el 21.07.2015

(Convenio SAR modificado en 2004) dispone en el subpárrafo 3.1.9 que el responsable de la región SAR en la que se preste un auxilio será quien coordine esta función de rescate y el responsable de desembarcar tan pronto como sea posible a los rescatados en lugar seguro.

En segundo lugar, consideró que se había producido una violación del artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales por haber sido expuestos los inmigrantes devueltos al riesgo de ser sometidos en Libia a tratos inhumanos o degradantes e incluso a repatriación a Eritrea y Somalia no pudiendo Italia eludir sus responsabilidades en materia de respeto al derecho internacional en razón de acuerdos bilaterales firmados con Libia. Italia ha ratificado el Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que define las situaciones en las que un Estado tiene obligación de otorgar la condición de refugiado⁵⁹², sus derechos y responsabilidades a quien lo solicite y cuyo artículo 33.1 recoge el principio de no devolución que impide al Estado parte expulsar o devolver a un refugiado, e incluso “a los solicitantes de asilo cuya situación todavía no se haya determinado”⁵⁹³, a un país en donde su vida o libertad peligre por las mismas causas por las que es perseguido. En opinión de ACNUR este principio también impide el rechazo en frontera, la interceptación, la devolución indirecta tanto en casos individuales como de manera masiva⁵⁹⁴. Incluso el artículo 14 apartado 1 del Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), que complementa el Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (El protocolo de Palermo) recoge la obligación de respetar en su aplicación el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 así como el principio de no devolución.

En tercer lugar, consideró que se había producido una violación del artículo 4 del Protocolo nº 4 sobre la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros⁵⁹⁵ ya que afirma que el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial por parte de Italia supuso la práctica de expulsiones colectivas, superando este criterio del Tribunal la aplicación del artículo 4 en una

⁵⁹² El art. 1 del Convenio de Ginebra de 1951 aplica el concepto de refugiado a toda persona con fundados temores de ser perseguida por motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”.

⁵⁹³ Nota de ACNUR sobre Protección Internacional. 13.09.2001 (A/AC.96/951, párrafo 16)

⁵⁹⁴ *Ibidem*

⁵⁹⁵ Protocolo número 4 al [Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1963-Protocolo04-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm) reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el Protocolo Adicional al Convenio. *Estrasburgo, 16 de septiembre de 1963. Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1963-Protocolo04-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>*.

dimensión estrictamente territorial evitando así que no pueda aplicarse a las nuevas tendencias migratorias y preservando la finalidad última de garantizar que antes de la expulsión se examinen las circunstancias personales de los inmigrantes.

Por último, cabe mencionar que la figura de la devolución/rechazo en frontera está prevista en el artículo 10 del Texto Único sobre la Inmigración en Italia⁵⁹⁶ que recoge la potestad tanto de los policías de fronteras en los puntos habilitados para no permitir la entrada y devolver al extranjero que no tenga documentos válidos o no cumpla los requisitos para entrar en territorio italiano (rechazo inmediato), como la del máximo responsable de la policía del estado a nivel provincial o *questore*⁵⁹⁷ para acompañar a la frontera y devolver al extranjero que se haya sustraído al control fronterizo y sea detenido en la misma entrada o “inmediatamente después”⁵⁹⁸, en los casos de entrada irregular fuera de los puntos habilitados en frontera (rechazo diferido), excepto en los casos en los que el extranjero realice una petición de asilo, refugio o protección temporal por razones humanitarias; peticiones que deben ser realizadas en los puestos fronterizos habilitados o en las jefaturas provinciales de policía del estado. Estas devoluciones o rechazos son dispuestos directamente por el jefe provincial de la policía del estado quien comunica al Juez la medida adoptada⁵⁹⁹.

Por lo tanto, en opinión de De Bruycker et al., una de las consecuencias más importantes de esta sentencia con impacto directo en los procedimientos operativos de control en el mar es que los inmigrantes interceptados/rescatados solo pueden ser desembarcados en un tercer país de origen o tránsito una vez que exista una decisión de la autoridad nacional, independiente, imparcial y no necesariamente judicial, responsable, a la vista de su análisis sobre cómo los terceros países considerados cumplen con sus obligaciones internacionales en materia de protección de los refugiados aunque no exista una petición explícita de asilo (De Bruycker et al, 2013:10). Estas consideraciones previas muy difícilmente pueden llevarse a cabo, lo que supone tener que en principio desembarcar a los inmigrantes en un Estado miembro de la UE, situación que ha pretendido resolverse con el Reglamento (UE) n° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras

⁵⁹⁶ Testo Unico sull'immigrazione - Titolo II. Decreto legislativo, testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998. Pubblicato il 15/02/2011, aggiornato il 07/04/2015

⁵⁹⁷ El *questore* o “*Cuestor*” es el funcionario de la policía del estado jefe de la unidad provincial de seguridad pública, que desde 1981 no tiene dependencia directa del Delegado del Gobierno en la provincia o “*Prefecto*”.

⁵⁹⁸ Por inmediatamente después se viene entendiendo en los procedimientos de devolución, 10 km desde la línea de frontera terrestre y 5 km desde la línea de costa hacia el interior. Consultar [Espulsione e respingimento: come funzionano?
 http://www.stranieriinitalia.it/schede_pratiche_immigrazione-espulsione_e_respingimento_come_funzionano_17479.html](http://www.stranieriinitalia.it/schede_pratiche_immigrazione-espulsione_e_respingimento_come_funzionano_17479.html). [Consulta: el 9 de agosto de 2015].

⁵⁹⁹ *Ibidem*

marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX, cuyo contenido se expone más adelante.

8.3.3. La singularidad de los peñones de soberanía española: La crisis migratoria en la Isla de Tierra y el archipiélago de Alhucemas en 2012

En abril de 2012 se abrió una nueva ruta migratoria ilegal desde Marruecos a las Islas Alhucemas de soberanía española registrándose 22 incidentes con 393 inmigrantes totales detenidos. Sin embargo dos fueron los episodios que reclamaron mayor atención mediática. El miércoles 29 de agosto y el 2 de septiembre de 2012 se sucedieron sendas oleadas de inmigrantes irregulares, 19 y 68 respectivamente (SÁNCHEZ 2012), desde la playa de Sfiha en la costa de Marruecos a la Isla de Tierra de soberanía española y que dista a tan solo 100 m de Marruecos. Las Islas Alhucemas de soberanía española desde 1560 están formadas por la Isla de Tierra, la Isla de Mar y el Peñón de Alhucemas, este último protegido permanentemente por una Unidad militar del Ejército de Tierra (Mapa nº3). La apertura de esta nueva vía responde a la reducción del riesgo que supone frente a otras modalidades y al bajo coste económico o la escasa organización que se necesita para su realización por parte de las mafias dedicadas a la inmigración irregular al igual que sucede con el uso de embarcaciones inflables de juguete o “toys”.

Si hasta ese momento los inmigrantes detenidos en estos territorios se trasladaban a Melilla, esta vez, al objeto de evitar que la nueva ruta pudiera ser utilizada masivamente por los flujos migratorios desde Marruecos, solo seis de ellos, tres bebés y tres mujeres fueron trasladados a Melilla (SÁNCHEZ 2012). El resto de inmigrantes una vez desalojados de la Isla de Tierra fueron entregados por la Guardia Civil a las autoridades de Marruecos en las playas de Sfiha (CALVO (4.09.2012), desde donde fueron trasladados a la ciudad marroquí de Oujda en la frontera con Argelia (CALVO (5.09.2012).

El Gobierno de España enmarcó estos procedimientos en el Acuerdo hispano-marroquí relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente firmado en Madrid, el 13 de febrero de 1992⁶⁰⁰, que regula la readmisión de extranjeros procedentes de terceros países que no sean ciudadanos marroquíes ni españoles, una vez han sido identificados y a petición formal de las autoridades fronterizas, y que se venía aplicando provisionalmente hasta su entrada en vigor definitivamente el 13.12.2012, una vez

⁶⁰⁰ BOE nº 100 de 25.04.1992. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>. [Consulta: el 26 de julio de 2012].

ratificado⁶⁰¹. Por el contrario, en opinión de González García este acuerdo ya no estaba en vigor por lo que las devoluciones se produjeron como resultado de una decisión política *ad hoc* y bilateral entre España y Marruecos de manera análoga a las “medidas excepcionales de repatriación” adoptadas en 2005 cuando cientos de inmigrantes saltaron las vallas de Ceuta y Melilla (GONZÁLEZ GARCÍA 2006, 274-278). Además, aun en el caso de aceptar la vigencia del mismo, en opinión de González García, el proceder de la devolución por parte de las autoridades españolas fue absolutamente contrario al Derecho nacional e internacional pues no hay constancia de que se diera cumplimiento a lo dispuesto en el mismo en relación a la obligación de realizar una solicitud formal de readmisión con los datos disponibles relativos a la identidad de los inmigrantes, a su documentación personal y a las condiciones de su entrada ilegal en territorio español. De igual manera tampoco hay constancia documental que incluya la información anterior con la aceptación por parte marroquí de dichas devoluciones.

El artículo 23 del Reglamento de Extranjería⁶⁰² autoriza, en virtud de resolución del Delegado o Subdelegado del Gobierno dependiendo de los casos, a no incoar un expediente de expulsión para proceder a la devolución de extranjeros que pretendan entrar irregularmente en el país, si bien deben ser conducidos a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para su identificación. Numerosas asociaciones y ONG denunciaron que se trataba de expulsiones masivas que incumplían derechos de los inmigrantes como el de acceso a asistencia jurídica y a los servicios de traducción e interpretación, dándoles opción a la solicitud de protección internacional, garantizándose de esta manera el cumplimiento del principio de no devolución, procedimiento que por otra parte interrumpiría el proceso de devolución y activaría el consiguiente traslado a un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de carácter no penitenciario con autorización judicial hasta la resolución de la misma. En opinión de González García, la política migratoria de los Estados incluye elementos tan importantes como la vigilancia y el control de las fronteras así como las devoluciones y expulsiones de inmigrantes irregulares lo que, sin embargo, y a pesar de tratarse de un derecho soberano de los Estados, es necesario hacer compatible con el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, lo que no ocurrió en este caso.

⁶⁰¹ BOE nº 299 de 13.12.2012. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/13/pdfs/BOE-A-2012-15050.pdf>.

⁶⁰² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Varias son las circunstancias especiales en las que se adoptaron las decisiones políticas correspondientes para efectuar las devoluciones que hay que tener en cuenta para analizar la respuesta política del Gobierno español así como las medidas que generaron como consecuencia de la crisis de la Isla de Tierra.

En primer lugar, es preciso reiterar la singularidad geográfica de la Isla de Tierra, que se encuentra a menos de 30 metros de la costa de Marruecos, lo que la hace muy accesible desde el territorio marroquí, incluso a nado en los momentos de bajamar. Es una isla completamente deshabitada, que carece de suministro eléctrico o de agua, y sin que cuente con presencia administrativa alguna. Es más, ninguna de las Islas de soberanía española en el Norte de Marruecos cuenta con adscripción administrativa al sistema de organización territorial español. En este contexto resulta sorprendente para autores como González García que en esta ocasión España haya llegado a un acuerdo con Marruecos siendo estos territorios incluso objeto de reclamación territorial por parte del reino alauita, como así lo demuestra el que el 11 de junio de 2007, con motivo de la ratificación marroquí de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM), se pusiera de manifiesto por parte marroquí esta reivindicación, lo que sin duda ha generado problemas de delimitación de fronteras marítimas entre ambos reinos (GONZÁLEZ GARCÍA 2014: 2-3). Las aguas que rodean el archipiélago de Alhucemas tienen para Marruecos la consideración de aguas interiores marroquíes y en materia de Salvamento Marítimo esas mismas aguas se encuentran incluidas en la zona de salvamento SAR de responsabilidad marroquí. Por lo tanto, aun tratándose de un territorio cuya soberanía española está plenamente reconocida, este carácter no es reconocido por el Reino de Marruecos.

En segundo lugar, estas particulares características geográficas, políticas y estratégicas de estas Islas las convierten en territorios directamente vinculados con la Seguridad Nacional, de hecho son territorios demaniales vinculados al Ministerio de Defensa español, poniendo de manifiesto la íntima relación de la configuración jurídica y material de la Isla de Tierra, y el resto de territorios de soberanía española, con la previsión contenida en el art. 4.2 del TUE cuando especifica que “la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”, previsión que debe ser tenida en cuenta a la hora de considerar las actuaciones llevadas a cabo por España y su adecuación al marco jurídico nacional y comunitario y la aplicabilidad plena de éste. Por lo tanto, en esta ocasión era muy necesario enviar a las mafias organizadoras de estos viajes un mensaje muy claro de cooperación hispano-

marroquí que las disuadiera de organizar entradas masivas de inmigrantes irregulares por esa nueva ruta.

La reacción unilateral del Gobierno de España, ante la posibilidad de que se abriera esta nueva vía de entrada a España, fue anunciar la posibilidad de establecer un destacamento de la Guardia Civil en las Islas Chafarinas a partir del 1 de agosto de 2012 (SÁNCHEZ (9.07.2012), lo que finalmente no se llevó a cabo tras la desaprobación de tal medida y queja por parte del Gobierno marroquí (CEMBRERO 2012). Asimismo, y de igual manera que hizo el Gobierno de España ante los asaltos masivos de inmigrantes a las vallas de Ceuta y Melilla en el verano de 2005 decidiendo el 29 de septiembre de ese año reforzar la vigilancia de las fronteras de Ceuta y Melilla con Unidades militares, planteó de nuevo la posibilidad en 2012 de reforzar el control de fronteras y la vigilancia de la ruta desde Marruecos a España vía las Islas Chafarinas, lo que provocó la protesta de numerosas asociaciones y ONG (BLASCO DE AVELLANEDA 2012).



Mapa nº3. Rutas migratorias desde Marruecos a los peñones de soberanía española

8.4. EL MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS (FRONTEX) EN LA COORDINACIÓN DE OPERACIONES DE CONTROL DE LA INMIGRACIÓN EN LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EXTERIORES DE LA UE

Las operaciones de control marítimo en los escenarios atlántico y mediterráneo son una herramienta fundamental para frenar la inmigración irregular en origen. La parte más importante del esfuerzo de estas operaciones ha sido sostenido en exclusiva por el Gobierno de España, por lo que respecta a nuestro país, aunque nada desdeñable ha sido la contribución de FRONTEX mediante la financiación de recursos o la aportación de medios aeromarítimos puestos a su disposición por los Estados Miembros. Sin embargo, la participación de FRONTEX se ha caracterizado desde su creación por su discontinuidad en el tiempo desde el inicio de las operaciones en 2006 y a lo largo de 2007; la dificultad para que los Estados Miembros pusieran medios aeromarítimos a disposición de la Agencia en las diferentes operaciones, con la excepción de Italia; la falta de procedimientos operativos de actuación adecuados y vinculantes hasta la entrada en vigor de los definitivos en 2014; la falta de un estatuto concreto para la fuerza actuante en terceros países, así como la falta de un adecuado sistema de mando y control integrado en los Centros de Coordinación nacionales, deficiencia que ha sido suplida por la puesta en marcha del sistema Eurosur en 2013; y por último, por un elevado coste de las operaciones⁶⁰³.

8.4.1. El marco normativo regulatorio

La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea se creó, visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por el Reglamento (CE) No 2007/2004 del consejo de 26 de octubre de 2004⁶⁰⁴. Este Reglamento comunitario ha sido modificado directamente dos veces. La primera mediante el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de

⁶⁰³ Sobre esto último cabe reseñar que las operaciones HERA diseñadas en el seno de FRONTEX han tenido un coste de unos 8 millones de euros, la mayor parte financiados por España: La operación HERA I de 15 de julio a 31 de diciembre 2006 con expertos de Francia, Italia, Alemania, Portugal, Países Bajos, Reino Unido y Noruega. La operación HERA II de 11 de agosto a 15 de diciembre de 2006 con medios de España, Italia y Portugal. La operación HERA III de 12 de febrero a 12 de abril de 2007 con medios de España, Italia, Francia y Luxemburgo más expertos de Alemania y Portugal. La operación HERA 2007 1ª fase de 23 de abril a 15 de junio con medios de España e Italia y expertos de Francia, Italia y Alemania, su 2ª fase con medios de España, Italia y Portugal de 12 de julio a 30 de septiembre y su 3ª fase con medios de Italia de 3 de octubre a 31 de diciembre.

⁶⁰⁴ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. L 349/1. 25.11.2004

julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras⁶⁰⁵.

En 2008, una comunicación de la Comisión informó de la evaluación de la Agencia desde su creación hasta 2007, así como sobre su desarrollo futuro tal y como exigía el Programa de La Haya⁶⁰⁶. Entre otros aspectos esta Comunicación destacó el elevado coste que tiene el despliegue de medios en las operaciones en las fronteras marítimas a diferencia de las terrestres o aéreas con una media de 2,7 millones de euros; se consideró la posibilidad de crear sucursales de la Agencia en los Estados Miembros como permite el Reglamento y como prioridad una para las fronteras marítimas meridionales⁶⁰⁷; se puso de manifiesto la necesaria coordinación con la red europea de patrullas de vigilancia⁶⁰⁸; la necesidad de formación de los guardias de fronteras en materia de derechos humanos y protección internacional y del análisis de los riesgos conjuntos con Europol; la propuesta para asumir la gestión del ICONet⁶⁰⁹ así como la adquisición por parte de la Agencia de su propio equipo para el control y la vigilancia de fronteras a disposición de los equipos RABIT⁶¹⁰ que superara la poca disponibilidad que ofrecen los medios del CRATE; la consolidación del papel de FRONTEX en el apoyo a las operaciones conjuntas de repatriación hasta ese momento insuficientes; la necesidad de estudiar la ampliación del mandato de FRONTEX dando valor añadido al modelo aduanero; la integración de FRONTEX en el mecanismo de evaluación de fronteras Schengen, y por último la definición del papel de FRONTEX en el futuro sistema de Eurosur.

En definitiva, tras los resultados de esta primera evaluación de la Comisión en 2008 y de otras externas y del Consejo de Administración, la Comisión elaboró un documento⁶¹¹ en el

⁶⁰⁵ Reglamento (CE) No 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea. L 199/30. 31.7.2007

⁶⁰⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX. Bruselas, 13.2.2008. COM (2008) 67 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0067&from=ES>.

⁶⁰⁷ “Solo se llegó a crear una Oficina Operativa de FRONTEX (FOO) en el Pireo como experiencia piloto. Asimismo se barajó la creación de otra Oficina en Italia aunque existe cierta resistencia por parte de FRONTEX para crear estas oficinas especializadas”. Entrevista con el Teniente Coronel Lobo, Jefe del CECORVIGMAR de la Guardia Civil, el 27.07.2015

⁶⁰⁸ La Red Europea de Patrullas se creó en mayo de 2007. FRONTEX y los Estados miembros participantes (Portugal, España, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre) operan a escala regional según un mecanismo de cooperación bilateral entre los Estados vecinos. Las patrullas han sido limitadas a las zonas próximas a las costas de los Estados miembros afectados.

⁶⁰⁹ El ICONet fue creado por la Decisión 2005/267/CE del Consejo y está operativo desde 2006

⁶¹⁰ La Comisión se planteó en esta comunicación al Parlamento convertir a los RABIT en personal de la Agencia lo que supondría que unos 500 funcionarios de los Estados Miembros pasaran a formar parte de FRONTEX, como primer paso a un Futuro Cuerpo de Guardias de Frontera Europeo.

⁶¹¹ Documento de trabajo de los servicios de la comisión resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n°

que ponía de manifiesto las deficiencias de la Agencia, fundamentalmente en aspectos como su insuficiente disponibilidad de equipos técnicos y recursos humanos para las operaciones; la inexistencia de normas para la preparación y coordinación de las mismas; la imposibilidad de que la Agencia asistiera a terceros países; la imposibilidad de que la Agencia recogiera y tratara datos personales para efectuar análisis de riesgos eficaces; la falta de adaptación de la base jurídica para que la Agencia prestara más asistencia a los Estados en materia de retorno, y la necesaria ampliación del mandato de la Agencia para participar en la evaluación de los Estados en materia de gestión fronteriza y concretamente en la aplicación del Derecho de la UE.

La necesaria reacción a lo informado en las evaluaciones anteriores fue la publicación de la decisiva reforma del Reglamento inicial con el Reglamento (UE) N° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 en el contexto del Pacto europeo sobre inmigración y asilo adoptado en 2008 y del Programa de Estocolmo adoptado en 2009, tratando de esa manera reforzar su papel y sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal y dando respuesta a las deficiencias observadas.

De entre los aspectos más relevantes que dicha reforma incluye, en primer lugar, y respecto a la disponibilidad de equipos técnicos y humanos en operaciones, la Agencia proponía incluir la contribución anual obligatoria de los Estados junto con la opción de adquirir o arrendar los equipos. Finalmente, se aprobó la segunda opción de adquirir por sí misma o en régimen de copropiedad con los Estados o arrendamiento de los equipos cuyo gasto se realizará con cargo a los presupuestos de la Agencia, así como la creación de un contingente de agentes de la guardia de fronteras bajo la denominación de “equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras”, lo que supone una importante novedad en la reglamentación jurídica de la Agencia. Es importante significar que la adquisición y alquiler de medios técnicos con cargo a los presupuestos de la Agencia supone una limitación importante para la puesta en marcha de las operaciones de la Agencia ya que por ejemplo los medios de patrulla marítima como barcos suponen un coste muy elevado que consecuentemente merman el presupuesto y limitan la duración de las operaciones. Así mismo, la Agencia facilitará la asistencia necesaria para operaciones de retorno conjuntas de los Estados miembros financiándolas o cofinanciándolas.

2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Bruselas, 24.2.2010. SEC (2010) 150.

Por fin esta reforma daba normas para la elaboración de los planes operativos de organización de las operaciones conjuntas. También autorizaba a que la Agencia, en sus análisis de riesgos, evaluara la capacidad de los Estados miembros frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores aunque previa consulta previa a los mismos que sean afectados y basándose entre otros datos en los informes emitidos por éstos. También se recogió la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores que la Agencia debía proporcionar a los Estados miembros en circunstancias especiales, teniendo en cuenta que “algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y salvamento marítimo”, así como a los Estados que experimentaran una presión migratoria excepcional en tres modalidades: de coordinación, asistencial o prestacional mediante el despliegue de guardias de fronteras (URREA 2012, 163).

Se recogió una mención expresa al respeto al derecho de no devolución a la hora de decidir los desembarcos de inmigrantes y la protección especial a determinados grupos más vulnerables en el contexto de aplicación de un Código de conducta de la Agencia en las operaciones.

Entre los aspectos más importantes, se le daba a la Agencia más atribuciones en materia de cooperación con Europol, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otras agencias y órganos de la Unión, así como con organizaciones internacionales competentes, y con autoridades de terceros países.

Particularmente interesante resulta la limitación de la Agencia a la hora de recoger y tratar datos personales. En este ámbito se le autoriza a tratar datos personales a efectos administrativos. Concretamente, podrá tratar los datos personales de los inmigrantes objeto de operaciones de retorno y aquellos que reciba de los Estados miembros obtenidos durante las operaciones conjuntas, los proyectos piloto y las intervenciones rápidas, relativos a individuos de los que los Estados sospechen con motivos fundados que están implicados en actividades delictivas transfronterizas, en actividades de ayuda a la inmigración ilegal o en actividades de trata de personas. Estos datos los podrán transmitir “caso por caso” a Europol y a otras agencias policiales de la Unión, excepto a terceros países o terceras partes, así como utilizar en la elaboración de informes sobre análisis de riesgos.

El Consejo de Administración de FRONTEX adoptó, el 1 de septiembre de 2006, una Decisión en virtud de la cual se precisaba el procedimiento para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacionales para cumplir su mandato de facilitar la

cooperación entre los Estados Miembros y terceros países. Como ya se comentó en el capítulo sobre la respuesta política de la UE al fenómeno migratorio irregular a la hora de asignar a la Agencia el papel negociador con terceros países debemos insistir en que, en opinión de Mariola Urrea, FRONTEX dispone de personalidad jurídica propia pero “carece por completo de subjetividad internacional, por lo que no dispone de capacidad para celebrar tratados internacionales” sino acuerdos de trabajo, operacionales o técnicos con organismos de los Estados Miembros, como pueden ser por ejemplo los ministerios del Interior, Agencias de vigilancia y protección de fronteras u Organismos internacionales como INTERPOL o ACNUR, cuyo contenido se desconoce generalmente ya que no son publicados. En opinión de Martín y Pérez de Nanclares tampoco existiría esta posibilidad desde un estricto punto de vista jurídico (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES 2012). La reforma del mandato de la Agencia en 2011 ha mantenido su papel reducido a facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países, al despliegue de oficiales de enlace y a la inclusión de las competencias ejecutivas de su personal desplegado en operaciones en los acuerdos bilaterales a que lleguen los Estados miembros con terceros países aunque la Agencia tenga personalidad jurídica propia. La consecuencia directa de esta limitación de la Agencia es que para poder realizar patrullas conjuntas en aguas territoriales de terceros países es necesario que los Estados Miembros celebren acuerdos internacionales con aquéllos.

También es importante la exigencia a la Agencia de establecer un mecanismo eficaz para controlar el respeto a los Derechos humanos en las operaciones que coordine, aspectos que deben figurar en el plan operativo.

Por último, el Reglamento de la UE N°. 1052/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 creó un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) que se convertía en la principal plataforma de control de la información marítima en tiempo real en el ámbito de la vigilancia de las fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal para su intercambio entre FRONTEX y los Estados miembros mediante sus Centros de Coordinación Nacional (NCC).

8.4.2. Las limitaciones del mandato de FRONTEX y su marco jurídico

Actualmente, la Agencia desarrolla funciones en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; formación de los guardias fronterizos nacionales en colaboración con los Estados miembros; realiza análisis de riesgos; apoya técnica y operativamente a los

Estados miembros en circunstancias que así lo requieran en las fronteras exteriores, incluyendo tareas vinculadas a la interceptación, rescate y salvamento marítimo⁶¹²; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

Sin embargo, entre sus cometidos no están expresamente consignadas las labores preventivas en el ámbito de lucha contra el crimen organizado y transfronterizo, ya que en opinión de Pandit, su creación se realizó bajo el primer pilar de la UE y no bajo el tercero en donde se recogían las cuestiones relativas al crimen organizado y policiales, si bien en la realidad la Agencia está muy implicada en estos cometidos preventivos en la medida en que las migraciones exteriores están frecuentemente vinculadas a redes criminales, lo que ha llevado incluso a su Director ejecutivo a afirmar abiertamente que luchar contra el crimen organizado es uno de los objetivos de la Agencia e incluso a firmar acuerdos de cooperación con Interpol y Europol (PANDIT 2012, 399). Esta situación ha provocado que la regulación legal que ampara las operaciones de la Agencia se considere ambigua y poco sólida. Los Estados miembros no han tenido voluntad de dotarla de poderes ejecutivos por razones relacionadas con la propia soberanía de los Estados nación. Pandit continúa exponiendo en su trabajo las críticas de Wolff y Schout sobre la escasa capacidad de planeamiento de la Agencia y la ausencia de proyectos a largo plazo, aunque la labor de FRONTEX hasta el momento se califica de exitosa en el ámbito de la formación común de guardias de fronteras y en el de la coordinación de operaciones conjuntas como la Operación Hermes en respuesta a la crisis migratoria en la primavera de 2011 en el Mediterráneo central.

En opinión de Pandit, la Agencia no goza de una legitimidad concluyente al carecer para su creación del consentimiento parlamentario tanto nacional como europeo y haberse creado exclusivamente bajo el primer pilar con el consentimiento del Consejo de la UE. Sin embargo, el trabajo desarrollado por la Agencia en la actualidad sí contaría con legitimidad concluyente ya que las modificaciones al Reglamento en 2011 anteriormente expuestas fueron acordadas por mayoría por el Parlamento europeo.

Así mismo, Pandit recoge el método indirecto de responsabilidad política al que está sometido el Director de FRONTEX quien rinde cuentas al Consejo de Administración de la

⁶¹² La participación de la Agencia en tareas de búsqueda y rescate en la mar no supone que se asuma como competencia pues ni le corresponde no existe mandato para ello. Realmente se trata de misiones subsidiarias de apoyo a los Servicios de Salvamento Marítimo en cumplimiento de las obligaciones que cualquier buque tiene en materia de salvamento en la mar de acuerdo al derecho internacional.

Agencia y no directamente a los ministros de los Estados quienes son en definitiva los que otorgan el poder a la Agencia europea para actuar. A esta situación hay que sumar el escaso papel que tiene en el control de la Agencia el propio Parlamento europeo aunque actualmente sea colegislador en asuntos de la Agencia o apruebe su presupuesto anual pero que a diferencia de la Comisión y el Consejo de la UE ha sido sistemáticamente excluido de recibir documentos de análisis de riesgos u otros de carácter operativo.

Otra consecuencia de que la Agencia se haya creado bajo el primer pilar es que esté bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE, aunque sus obligaciones no estén definidas dada la ambigüedad de su regulación legal antes comentada y durante la coordinación de operaciones la jurisdicción se comparta con los tribunales nacionales.

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa financiera, a parte del control ejercido por el Tribunal europeo de auditores, el Parlamento y Consejo de la UE y en casos de mala administración por el Defensor de pueblo europeo, en opinión de Pandit, se echan de menos órganos independientes del Consejo de administración que puedan fiscalizar las actividades de FRONTEX en especial las relacionadas con los derechos humanos y la protección de datos.

Por último Pandit afirma que FRONTEX ha dejado mucho que desear en el ámbito de la “responsabilidad social” y en concreto a la hora de garantizar la protección de los derechos humanos de los inmigrantes orientando su actividad de control migratorio a la seguridad. Operaciones que por otro lado no han podido examinarse por ONG si bien después de la última modificación del Reglamento en 2011 se ha nombrado un oficial para las cuestiones relativas a los derechos humanos y creado un foro consultivo sobre derechos humanos con participación de ONG, las agencias europeas de apoyo a los derechos humanos y el asilo, así como de un representante del Alto Comisionado de las NNUU para los refugiados (Pandit 2012:402).

Otros aspectos de vital importancia en la efectividad de las operaciones de FRONTEX son la duración y financiación de las mismas. Para conseguir auténticos efectos disuasorios que frenen las salidas clandestinas, se viene reclamando que las operaciones en los escenarios de alto riesgo como el atlántico o el mediterráneo tengan carácter permanente por lo que la potenciación de la Agencia, a que alude la línea política de la Comisión Europea expuesta en otra parte de este trabajo, pasa por la asignación a la misma de unos presupuestos que garanticen el 100 % del coste de los medios necesarios puestos a su disposición en diferentes

áreas de operaciones, así como la efectiva puesta a disposición de las operaciones en las que participa la Agencia de los medios pertenecientes a los países miembros relacionados en el catálogo (CRATE)⁶¹³. En este contexto, cabe resaltar que sin embargo no se deben facilitar los periodos de tiempo de presencia de FRONTEX en los escenarios para no alertar a las mafias.

Resulta evidente por otra parte que la duración y financiación de las operaciones va a depender de la disponibilidad de los medios técnicos y humanos. FRONTEX sólo puede dar resultados tangibles si los Estados miembros se comprometen a aportar los recursos humanos y los activos técnicos necesarios para efectuar operaciones conjuntas⁶¹⁴. El artículo 7 del Reglamento por el que se crea FRONTEX y en el que se permite establecer un inventario centralizado del equipo técnico bajo la gestión de la Agencia (CRATE), recoge la voluntariedad de las contribuciones de los Estados miembros, por lo que hace depender su participación o no de su buena voluntad y de la disponibilidad del equipo en cuestión⁶¹⁵. Sin embargo, como ya hemos visto, tras la reforma del 2011, la Agencia también dispone de la posibilidad de adquirir, por sí misma o en régimen de copropiedad con un Estado miembro, o arrendar su propio equipo técnico para salvar la escasa participación de los Estados aunque todavía en el primer semestre de 2015 la Agencia no había adquirido ningún medio propio.

La lista centralizada de equipos técnicos disponibles (CRATE) es una relación de material que los Estados Miembros ponen a disposición de la Agencia para facilitarles sus tareas de planeamiento de las operaciones pero funciona como una “tienda virtual, en la que miras lo que necesitas, lo encargas y pagas por ello” (LAITINEN 2007). Estos equipos están temporalmente a disposición de otros Estados miembros, previa petición y evaluación de necesidades y análisis de riesgos de la Agencia. Además, “FRONTEX no dispone de patrulleras propias y no puede permitirse el despliegue de un gran número de unidades en una región elegida. Estos medios pertenecen a los Estados Miembros y depende de su voluntad el desplegarlos. Y en cuanto al punto de vista financiero, si desplegáramos los equipos del CRATE de una vez, el presupuesto de FRONTEX se evaporaría en dos semanas”. Sin lugar a dudas, para hacer posible esa

⁶¹³ La base de datos CRATE contenía en 2008 más de 100 buques, alrededor de 20 aeronaves y 25 helicópteros y varios centenares de equipos de control fronterizo, tal como unidades móviles de radar, vehículos, cámaras térmicas y detectores móviles. Si bien CRATE está destinada fundamentalmente a ser utilizada bilateralmente entre los Estados miembros, proporciona un inventario del equipo que puede ser también utilizado en operaciones conjuntas. Este catálogo se modifica cada seis meses y en el primer semestre de 2015 los medios eran de 170 embarcaciones, 24 aviones y helicópteros y 20 furgonetas con cámaras de visión térmica.

⁶¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo. “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”. Bruselas, 30/11/2006. COM (2006) 733 final P-4

⁶¹⁵ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. L 349/1. 25.11.2004

permanencia operacional y para que la Agencia pueda sufragar el coste total de las operaciones debería incrementarse su presupuesto sustancialmente.

A modo de ejemplo, el 80 % de los medios materiales que participaron en las operaciones en África en 2007 pertenecían a la Guardia Civil. Como dato, la operación HERA III costó 2,8 millones de euros de los que 700.000 fueron pagados por España⁶¹⁶. La realidad es que a pesar de que Franco Frattini recibió “garantías formales” de 20 países para poner a disposición de FRONTEX 115 barcos, 25 helicópteros y 23 aviones, en 2007 no se recibieron ni la décima parte de lo prometido⁶¹⁷. Como ejemplo señalar que en el marco de la operación “Hera 2007”, sólo se aportaron un barco y un avión de Italia.

Sin embargo, la subida del Presupuesto de la Agencia no depende de la Comisión sino del Parlamento quien en el caso de 2008, propuso aumentar en 30 millones de euros lo previsto para operaciones. Sería necesario para ello eliminar la actual reserva del 30 % en el presupuesto administrativo de FRONTEX. Tanto en 2007 como en 2008 FRONTEX fue la única Institución a la que el Parlamento aumentó el presupuesto sustancialmente.

Por lo que respecta al mando y control de las operaciones, las acciones desarrolladas en el Atlántico sur tienen como elemento diferenciador respecto a las del Mediterráneo central que en las primeras sólo España es frontera exterior de la unión mientras que en el mediterráneo los Estados Miembros comparten intereses, lo que complica cualquier gestión diplomática con la actual política migratoria de la UE. Además, en el Mediterráneo no existen actualmente acuerdos con los países ribereños que protocolicen la acción del elemento común en ambos escenarios, es decir, la presencia de medios aeronavales.

Además, es muy importante señalar un aspecto que influye en el desarrollo de las operaciones en las que participa FRONTEX como es el debate que surge del estudio de la soberanía nacional en espacios aéreos y marítimos nacionales y el control de las fronteras comunes. ¿Quién controla y coordina los medios operativos europeos en un escenario nacional?, ¿pueden desplegarse medios militares de cualquier país de la UE en cualquier punto de las fronteras comunes sin que se vea resentida la soberanía del país anfitrión?

⁶¹⁶ “España ya se ha gastado 50 millones en su intento de frenar la salida de cayucos”. Diario La Provincia, lunes 7 de mayo de 2007, 23

⁶¹⁷ “La UE exige a sus miembros más medios para frenar los cayucos”. Diario La Razón, jueves 7 de junio de 2007, 19

La acción que desarrolla la Agencia Europea de Fronteras en su asistencia técnica a la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión se encuentra en este punto con varios obstáculos: por un lado, como ya hemos visto la falta de recursos humanos con los que cuenta la Agencia, básicamente formada por un órgano de dirección, el todavía insuficiente presupuesto anual asignado para el cumplimiento todos los cometidos que tiene asignados y la escasa disponibilidad real de medios nacionales para la ejecución de operaciones de control. Por otro lado, existe falta de voluntad de los Estados Miembros para operar conjuntamente en el marco de las operaciones de control de la inmigración irregular y las reticencias nacionales ante el ejercicio de la coordinación operativa de la Agencia.

En el debate sobre de qué manera afecta a la soberanía nacional el empleo de medios de FRONTEX en operaciones de control de las fronteras marítimas la polémica está servida sobre todo a la hora de definir el ejercicio de las diferentes responsabilidades y cometidos nacionales en el desarrollo de una operación de control, fijar las autoridades que toman las decisiones y el modo en el que debe realizarse la transmisión de las órdenes. En definitiva, la dificultad reside en la determinación del modelo de mando y control de las operaciones. Esta polémica se aviva cuando se trata de gestionar una crisis en la que interviene un barco dedicado a la inmigración irregular masiva que ha sido detectado en aguas de un país africano o de su responsabilidad SAR, en las que operan medios de la Unión Europea bajo el auspicio de FRONTEX y en el marco de una de sus operaciones. Por ello, es muy importante que todos estos puntos de coordinación e instrucciones operativas sean expuestos y aclarados durante la fase de planeamiento de las operaciones y consten en el Plan operativo.

La ejecución del control en las fronteras marítimas encuentra uno de sus principales problemas en las reticencias de los propios países miembros a ceder el control de aquellos cometidos mencionados en el párrafo anterior debido a que se ve de alguna manera como la cesión de parte de la soberanía nacional de un país e incluso del ejercicio de la autoridad pública.

La norma que crea la Agencia dice en su apartado 4 del preámbulo: “La responsabilidad de la vigilancia y control de las fronteras exteriores recae en los Estados Miembros”. De alguna manera queda clara la voluntad de los Estados, entre los que no se encuentran además el Reino Unido e Irlanda, si bien en la misma norma se hace constar que la dirección integrada de la cooperación operacional en las fronteras exteriores de la Unión puede ser desarrollada de manera más satisfactoria a nivel comunitario que a nivel individual de los Estados.

Esta paradoja hace pensar que si bien los Estados miembros han consensuado poner en manos de la Agencia europea determinados cometidos de coordinación de las acciones de los Estados miembros en cumplimiento de las medidas comunitarias acordadas relativas a la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, los Estados miembros realmente “no quieren que FRONTEX cumpla sus cometidos, sino que se convierta en un Cuerpo de salvamento y rescate” (LAITINEN, 2007).

Sin embargo, la Agencia fue creada para poner en marcha operaciones planeadas por los Estados Miembros e integrar la gestión de fronteras en todas sus dimensiones y no ejecutar operaciones de emergencia. Por ello, y a pesar de estas reticencias una de las aspiraciones de FRONTEX es la maximización de sus capacidades entre las que se encuentra, modificando el Reglamento (CE) nº 377/2004 sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, que la Agencia acceda directamente a la información de la red de funcionarios de enlace de inmigración y la red de intercambio de información (ICONet)⁶¹⁸. En la actualidad, dichos funcionarios de enlace destacados en Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Guinea pertenecen al Cuerpo Nacional de Policía y al Cuerpo de la Guardia Civil e informan a través de sus respectivas cadenas de mando y el CCRC. En el mismo CCRC se encuentra el funcionario de enlace de FRONTEX con el Centro que recibe toda la información operativa puntualmente.

Las operaciones en el marco de FRONTEX deben ser coordinadas y financiadas por la Agencia que tiene carácter técnico y operativo. Sin embargo, la planificación de las mismas debe ser realizada por la misma Agencia junto con el país líder que es quien a la postre debe dirigir las como en el caso de las Islas Canarias. Además, a pesar de que el Reglamento de FRONTEX menciona que los medios a su disposición despliegan en las fronteras exteriores de la Unión Europea, debería incluirse como zona de acción el espacio marítimo de interés para el control de las fronteras exteriores de la Unión como de hecho se hace en África en beneficio de las operaciones en el Atlántico sur.

⁶¹⁸ El objetivo de ICONet es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales.

8.4.3 La aplicación de normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones coordinadas por FRONTEX

8.4.3.1. Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX

Esta decisión del Consejo, aun habiendo sido anulada por el Reglamento comunitario N°. 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, es el antecedente más importante de las primeras normas operativas para hacer frente a los retos que suponen las operaciones de vigilancia y control en el mar. La primera parte de la Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, llamada “Normas aplicables a las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por la agencia”, básicamente trataba de subordinar las operaciones de vigilancia y control en la mar al Derecho internacional. En ellas se enumeran unos principios generales que recuerdan la especial protección de los Derechos humanos y las garantías jurídicas internacionales que se deben ofrecer a los inmigrantes, como el principio de no devolución, así como la necesaria garantía de las necesidades básicas de las personas necesitadas de especial protección como los niños, los gravemente enfermos, las víctimas de trata, y en general las personas en situación vulnerable. En nuestra opinión, esta recomendación de evitar poner en peligro la seguridad de los inmigrantes y la de los participantes durante las operaciones en la mar no es muy realista ya que en sí mismas estas operaciones de rescate en el mar, tanto por las características del medio como por las circunstancias en las que se desarrollan, conllevan mucho riesgo en sí mismas.

En el segundo punto, se hace un relato detallado del procedimiento adecuado para proceder a la interceptación de las embarcaciones. Sin embargo, contemplan estas normas determinadas labores de recogida de información y otras acciones previas a la interceptación, que solo son posibles cuando los transportes son del tipo “buque”. Por lo tanto, resultan de difícil aplicación a escenarios como el Atlántico sur o el Estrecho, en donde el transporte utilizado por los inmigrantes en situación irregular son las embarcaciones artesanales tipo cayuco y patera o embarcaciones de juguete que carecen de pabellón y matrícula, por lo que no se puede determinar su nacionalidad ni identidad. Además, en estos casos se dan las siguientes circunstancias específicas que complica aún más la aplicación de las normas del Consejo:

- En la mayoría de los casos en los que se ven implicadas embarcaciones que proceden de Mauritania y Senegal se reciben peticiones de auxilio desde las mismas, pero no sería el caso de las que proceden de Marruecos o el Sahara, pues la mayoría tratan de entrar clandestinamente.
- Las precarias condiciones de navegabilidad de este tipo de embarcaciones no las hace aptas para largas travesías oceánicas
- En la mayoría de los casos existe sobrecarga de pasajeros
- En todos los casos se ha detectado escasez de suministros básicos como combustible, alimentos y agua a bordo
- Los Patrones de estas embarcaciones tienen poca o ninguna formación para navegar
- Los Equipos de navegación y de comunicación son en muchos casos de circunstancias.
- Entre los pasajeros se encuentran muy frecuentemente inmigrantes con necesidades médicas urgentes, menores no acompañados e incluso personas fallecidas

Además, en este tipo de embarcaciones, por sus características de precariedad para la navegación no pueden ser objeto de otras acciones que se describen en el documento como las de abordaje. Tampoco se tiene en cuenta que la interceptación de estas embarcaciones va en la mayoría de los casos seguida de una operación de salvamento y trasbordo de los inmigrantes al barco que intercepta, estando estos casos incluidos en la parte segunda de las normas, que precisamente son las denominadas Directrices no vinculantes para los Estados miembros.

En nuestra opinión, estas normas resultan poco precisas y no tienen en cuenta determinados aspectos fundamentales de este tipo de operaciones en la mar como que simultáneamente al desarrollo de una operación de vigilancia y control en la mar, según la tipología encontrada en el caso español, una vez que se produce un avistamiento de una embarcación con inmigrantes, se pone en marcha de manera inmediata una operación de búsqueda, salvamento y rescate. Esta situación lleva inevitablemente a hacernos varias reflexiones sobre la condición jurídica de estas personas como náufragos en la mar o como inmigrantes en situación irregular de las personas auxiliadas, pero que debe ser matizada.

En primer lugar, de estas operaciones de rescate ya no es responsable la unidad de FRONTEX coordinadora de la operación, sino que es competencia del servicio marítimo nacional responsable en el área SAR correspondiente. De manera genérica se refiere la norma a que debe garantizarse la coordinación y la cooperación para conseguir poner a salvo a los

rescatados (9). Además, las directrices aplicables en estos casos no son vinculantes según la Norma. Este problema se superó en parte con la puesta en marcha del CCRC en España en 2006, que articulaba una autoridad de coordinación de las operaciones en donde se integraron las unidades de FRONTEX y las de los Servicios de rescate. Por otro lado, la propia Norma no se ajusta a la dinámica real de estas operaciones ya que menciona como dos alternativas diferentes en el 1.1 la condición de los inmigrantes como personas “interceptadas o rescatadas”.

En segundo lugar, la segunda parte del anexo a las Normas, en donde se definen los procedimientos de intervención más discutidos por los Estados, se describe como Directrices no vinculantes para los Estados miembros, parte que precisamente incluye las normas sobre desembarco y operaciones de rescate. En tercer lugar, estas normas suplementarias para la vigilancia de las fronteras marítimas tienen una validez parcial ya que se han aprobado para su obligado cumplimiento “por guardias de frontera que operan bajo la coordinación de la Agencia” en el marco de la cooperación operativa entre Estados, en labores de vigilancia de las fronteras marítimas exteriores, por lo que en principio las unidades intervinientes que no estén debajo del paraguas FRONTEX estarían exentas de la regulación comunitaria, así como aquellos países que no participan del acervo Schengen. Por último, se recoge el deber de auxilio de la fuerza actuante aunque sea en contra de la voluntad de los rescatados (parte II, 1.4), lo que sin duda es una cuestión cuya aplicación práctica no está exenta de consideraciones jurídicas

En la segunda parte, titulada “Directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el contexto de operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por la agencia”, se incluyen las medidas no vinculantes para los Estados miembros, aunque sea necesario incluirlas en los planes operativos de las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX. Estas directrices, aunque no obliguen jurídicamente, es obvio que su aplicación condiciona de alguna manera el *modus operandi* de la operación (URREA 2012). Precisamente una de las partes fundamentales de estas operaciones es el rescate, auxilio y el posterior desembarco de los inmigrantes auxiliados. En relación con el principio de no devolución, la Decisión determina en su cláusula 2.1 de la segunda parte de estas directrices no vinculantes la “prioridad al desembarco en el tercer país del que haya zarpado el buque en el que viajen las personas o en el tercer país por cuyas aguas territoriales o región de búsqueda y salvamento haya transitado dicho buque. Si ello resultara imposible, se dará prioridad al desembarco en el Estado miembro anfitrión, a menos que sea necesario actuar de otro modo

para garantizar la seguridad de dichas personas”. En opinión de Urrea, “más allá de las dudas que pudiera plantearse en torno a la capacidad para ‘disponer’ de esta cláusula en el momento de diseñar la propia operación, me parece interesante apuntar en qué medida la previsión de una directriz como la indicada en la Decisión 2010/252/UE condiciona la viabilidad de colaboraciones FRONTEX con determinados Estados cuyas garantías en materia de cumplimiento de determinadas normas internacionales convierten en más que dudoso que la aplicación de esta directriz resulte incompatible con la idea desembarco en un país seguro, es decir, en un país donde las personas desembarcadas tengan garantizadas su integridad física, psíquica y donde se respeten sus derechos fundamentales”.

8.4.3.2. El Reglamento (UE) n° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX⁶¹⁹

Cuatro años más tarde, y siendo el Parlamento y el Consejo de la UE conscientes de que las diferencias entre las legislaciones y prácticas nacionales no permitiría la adopción consensuada de medidas operativas para la vigilancia marítima de las fronteras y las operaciones de control marítimo, como así reconocen en el considerando 20 del Reglamento 656/2014, se establecieron éstas en un Reglamento comunitario que sustituía a la Decisión 2010/252/UE del Consejo por la que se completaba el Código de Fronteras Schengen.

Este Reglamento, de aplicación limitada a las operaciones de vigilancia de fronteras de los Estados miembros en sus fronteras marítimas exteriores en el marco de operaciones coordinadas por FRONTEX, sitúa el control eficaz del cruce de fronteras exteriores para lo que incluye la vigilancia de las mismas para “impedir el cruce no autorizado de las fronteras, luchar contra la delincuencia transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras o adoptar contra ellas otro tipo de medidas” como objetivo político principal de la Unión en el ámbito de las fronteras, lo que sin duda contribuye también a “proteger y a salvar vidas”. De manera específica atribuye a los cometidos de vigilancia de fronteras de los Estados miembros coordinados por la Agencia funciones disuasorias y preventivas que trascienden a la mera detección y que por lo tanto cumplen funciones proactivas de interceptación de embarcaciones sospechosas de entrar ilegalmente en la UE evitando el control fronterizo o incluso funciones de búsqueda y salvamento cuando emergencias humanitarias o situaciones de salvamento marítimo surjan durante las operaciones con pleno

⁶¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea. L 189/93. 27.06.2014. versión española.

respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo, especialmente lo dispuesto en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional en el territorio, aguas territoriales, zonas de tránsito o en la misma frontera de los Estados miembros, y el principio de no devolución interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos así como a las obligaciones en virtud del Derecho internacional.

Este Reglamento permite que la Agencia coopere con autoridades competentes de terceros países así como debe facilitar la cooperación entre los Estados miembros y los terceros países en el territorio o su mar territorial.

El intercambio de información en el marco de EUROSUR entre la Agencia y los Estados miembros. La Agencia debe proporcionar información a los Estados miembros.

De manera expresa exige a los capitanes de buque prestar auxilio a personas en peligro en la mar llevándolas a un lugar seguro con independencia de su nacionalidad o situación administrativa sin que por ello se les puedan imponer sanciones penales.

Otro aspecto importante que trata de superar los problemas de solapamiento de las áreas SAR es la exigencia de una necesaria coordinación en materia de búsqueda y rescate que debe existir entre autoridades cuando la zona operativa en donde se desarrolla una operación marítima abarque un área de salvamento y rescate de un tercer país.

Todos los aspectos legales y operativos de una operación marítima estarán incluidos en el plan operativo que incluirá previsiones sobre la interceptación, salvamento en el mar, desembarco de inmigrantes, identificación de personas con necesidad de protección internacional y menores no acompañados.

Regula lo que en la práctica se hacía en el ámbito del establecimiento de estructuras de coordinación de las operaciones marítimas en el Estado de acogida como el Centro de Coordinación Internacional.

Estructurado en cuatro capítulos y quince artículos, el Reglamento comunitario es una guía de principios e instrucciones prácticas para la confección del Plan Operativo en las operaciones marítimas.

El Capítulo II se dedica a disposiciones generales dirigidas fundamentalmente a garantizar la observancia del principio de no devolución durante las operaciones marítimas y la seguridad en el mar de las personas interceptadas o rescatadas. Concretamente se recogen aspectos de la planificación de las operaciones como el estudio de terceros países susceptibles de ser considerados puntos de desembarco o el despliegue en tierra de personal de apoyo como sanitarios, intérpretes o jurídicos; la identificación previa al desembarco de las personas interceptadas a quienes se informará de su destino y se evaluará sus circunstancias personales; el embarque de personal con formación básica en primeros auxilios; la atención especial a las necesidades de colectivos más vulnerables como los niños, menores no acompañados, discapacitados o personas que necesiten protección internacional.

El Capítulo III está dedicado a las actividades específicas en las que se articulan las operaciones marítimas de vigilancia y control de las fronteras exteriores como son la detección de buques sospechosos, su interceptación en las diferentes zonas del mar, y por último las situaciones que requieran de búsqueda y salvamento, así como el desembarco de las personas interceptadas/rescatadas.

Si bien el texto recoge con el término “buque” cualquier tipo de embarcación entre la que se incluyen lanchas neumáticas, botes y plataformas flotantes por lo que estarían incluidos los cayucos y las pateras, su redacción está más pensada para el transporte en embarcaciones de mayor entidad con matrícula y bandera. Resulta del todo interesante el análisis del concepto interceptación que recoge el texto, práctica que tiene prioridad en la acción de vigilancia marítima de las fronteras de la UE. En el caso de que se produzca en el mar territorial, el concepto de frontera marítima, soberanía o incluso el de jurisdicción parecen difuminarse por cuanto permite al Estado miembro de acogida elegir entre varias opciones y autorizar a las Unidades marítimas actuantes, en el caso de que la embarcación transporte inmigrantes en situación irregular, ordenar al buque que cambie de rumbo y salga del mar territorial o la zona contigua o incluso escoltándolo para que se dirija a otro destino. Resulta cuando menos sorprendente que se ofrezca esta opción tratándose el favorecimiento del transporte de inmigrantes en situación irregular para entrar en un Estado miembro de la UE de un ilícito penal en las legislaciones nacionales que se recogen en este trabajo, viéndose obligado el Estado miembro actuante en todo caso a perseguir el delito y detener a las personas a bordo así como identificarlas, especialmente a la tripulación de la embarcación. De igual forma, en el caso de que la interceptación se produzca en alta mar el Reglamento permite que las Unidades participantes ordenen al buque que transporta inmigrantes en

situación irregular no entrar en el mar territorial o zona contigua e incluso exigir al buque que cambie su rumbo al objeto de que no entre en el mar territorial o la zona contigua. Asimismo, podrán conducir al buque o a los inmigrantes a bordo a un tercer país o entregarlos a las autoridades de éste. Sin embargo, el texto adolece en nuestra opinión de falta de realismo práctico sobre la dinámica de las interceptaciones en el mar ya que resulta impreciso recoger estas medidas pero no precisar cómo deben llevarse a la práctica teniendo en cuenta que la voluntad inequívoca de los inmigrantes es entrar irregularmente en la UE y no van a acceder voluntariamente a abandonar un viaje costoso y arriesgado. Está claro que la Comisión no ha tenido en cuenta que estas prácticas solo se pueden hacer por la fuerza y que ninguna embarcación de inmigrantes aceptaría tales órdenes voluntariamente. El texto está pensado para embarcaciones que portan pabellón, lo cual es muy distinto a la realidad que nos encontramos en el Atlántico y en el Mediterráneo.

Sin embargo, ¿en qué momento durante una operación de vigilancia y control en el mar se pasa de acciones de interceptación de inmigrantes en situación irregular y la puesta en marcha de operaciones de negación de la entrada en territorio de la UE a poner en marcha operaciones de búsqueda y salvamento en el mar?

El artículo 9 está dedicado a las situaciones de búsqueda y salvamento de cualquier buque o persona en “peligro en el mar” durante una operación marítima independientemente de su nacionalidad y condición jurídica; la obligación de los Estados miembros de prestar el auxilio necesario, que por otra parte ya se recoge en el Derecho internacional del mar, y la de tenerlas previstas en el plan operativo de las operaciones.

Las hipotéticas situaciones que se recogen en relación con buques y personas son las de incertidumbre, alerta o peligro. La información sobre esta situación debe transmitirse a los Centros de Coordinación de Salvamento responsables del área SAR en donde se esté produciendo la emergencia. Al objeto de poder valorar las diferentes situaciones se define la fase de incertidumbre como aquella en la que se notifica la desaparición de una persona, el retraso de un buque o la ausencia de información sobre la seguridad de personas o buques. La fase de alerta se considera cuando tras la de incertidumbre no haya existido contacto con las personas o buques o “la eficiencia de un buque se ha visto comprometida”. La fase de peligro se considera básicamente cuando se requiere asistencia inmediata por estar una persona o buque en “peligro”.

Es el Centro de Coordinación de Salvamento quien a la vista de la información transmitida por las Unidades en la mar proporciona las instrucciones correspondientes. Entre la información que recibe para adoptar la decisión más acertada el Reglamento enumera las relacionadas con la existencia de una petición de ayuda si bien no es suficiente para valorar la situación como de peligro, la navegabilidad del buque, el número de personas a bordo en relación al tipo de embarcación, suministros a bordo, cualificación de la tripulación, equipamiento técnico de seguridad y comunicaciones del buque, asistencia médica necesaria, personas objeto de protección especial como niños, menores o embarazadas, las condiciones meteorológicas y la presencia de fallecidos.

En la práctica, con independencia de las opciones que proporciona el texto comunitario, los Centros de Coordinación de Salvamento de Italia y España consideran siempre que las circunstancias en las que se produce el transporte masivo de inmigrantes en embarcaciones constituyen situaciones de peligro en el mar *per se* por lo que aplican lo dispuesto en el Convenio SOLAS y proceden al rescate en la mar de los inmigrantes.

Si el primer elemento decisivo en la política de control de la inmigración por mar es determinar si se produce interceptación o rescate, el segundo es determinar el lugar de desembarco de los inmigrantes. El Reglamento establece tres modalidades en función de la zona en donde se ha realizado la operación. Si ha sido en aguas territoriales o zona contigua el desembarco tiene lugar en el Estado miembro ribereño, se entiende siempre y cuando no se haya optado por ordenarle que salga de esta zona o se dirija a otro punto. Cuando la interceptación se produce en alta mar el desembarco podrá realizarse en el tercer país origen de la salida del buque y en caso contrario en el Estado miembro de acogida. Esta disposición, finalmente acordada por los Estados Miembros en el texto definitivo, generó numerosos debates y una oposición a estas reglas de desembarco por parte de los países mediterráneos como Chipre, Francia, Grecia, Malta, Italia y España, poniéndose en tela de juicio la facultad de la UE para legislar con detalle en materia de búsqueda y rescate en la mar (De Bruicker, 2013:11).

Finalmente si se desencadena una operación de búsqueda y rescate, el Reglamento comunitario asigna al Centro de Coordinación de Salvamento la determinación de un lugar seguro.

Nada dice el Reglamento de las operaciones marítimas conjuntas que se producen en aguas territoriales de terceros países de origen de los flujos migratorios como es el caso de España y Mauritania o Senegal. Finalmente cabe señalar que el Reglamento incorpora mecanismos de solidaridad para que un Estado miembro pueda enfrentarse a una situación de presión migratoria “urgente y excepcional en sus fronteras exteriores”.

8.4.4. FRONTEX y los Derechos Humanos

En marzo de 2012, el entonces Defensor del Pueblo Europeo, inició una investigación de propia iniciativa sobre los progresos realizados por FRONTEX en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Carta y del citado Reglamento de 2011. Se invitaron a representantes de la sociedad civil y a otras partes interesadas a colaborar con la investigación, y recibió dieciocho aportaciones en respuesta a su petición.

El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión (OMBUDSMAN 2012a) de que, en líneas generales, FRONTEX había hecho progresos razonables para cumplir con las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta y el Reglamento. No obstante, se detectó que FRONTEX carece de mecanismos con los que gestionar incidentes concretos de alegaciones de infracción de los derechos fundamentales que puedan producirse en el curso de su actividad. El Defensor del Pueblo consideró que la falta de un mecanismo de reclamación interna constituye una deficiencia grave en las medidas adoptadas por FRONTEX. Por una parte, la carencia de dicho mecanismo significa que FRONTEX no está plenamente al tanto de los problemas o reclamaciones en relación con su funcionamiento; por otra parte, las personas que deseen presentar una reclamación no tienen la posibilidad de que FRONTEX la tramite directamente.

El Defensor del Pueblo recomendó a FRONTEX que implantase un mecanismo que le permitiese gestionar directamente las reclamaciones de las personas que alegasen que la Agencia había vulnerado sus derechos fundamentales. Por desgracia, FRONTEX optó por hacer caso omiso de esta recomendación (OMBUDSMAN 2012b).

Uno de los argumentos clave esgrimidos por FRONTEX es que los incidentes concretos que son objeto de reclamación son, en última instancia, responsabilidad del Estado miembro en cuyo territorio se produjeron. El Defensor del Pueblo se negó a aceptar que FRONTEX no asuma la responsabilidad de las acciones que lleva a cabo el personal que se encuentra a su cargo. Dicha responsabilidad, en ciertos casos, puede ser compartida con el

Estado miembro en cuestión, pero es inadmisibles que FRONTEX esté exento de cualquier responsabilidad y que, por tanto, no haga frente a las reclamaciones derivadas de acciones en las que ha participado.

La postura que defendía el Defensor del Pueblo es también la que sostiene la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que, en abril de 2013, adoptó una resolución titulada «FRONTEX: responsabilidades en materia de derechos humanos»⁶²⁰. En su resolución, la Asamblea pedía a la UE que garantizase que tanto los Estados miembros como FRONTEX cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos, en especial mediante la creación de un mecanismo de reclamación para aquellas personas que consideren que FRONTEX ha vulnerado sus derechos. En el informe que elaboró para la Comisión de Migración, Refugiados y Personas Desplazadas de dicha Asamblea Parlamentaria, el ponente del Consejo de Europa señalaba que la postura adoptada por FRONTEX era un intento de solucionar el problema por la vía rápida y que no se sostendría ante un tribunal. El ponente concluía que era necesario que FRONTEX estableciese un mecanismo de reclamación para las personas afectadas por sus actividades.

El Defensor del Pueblo solicitó el apoyo del Parlamento Europeo a fin de que FRONTEX siguiera la recomendación de establecer un mecanismo de reclamación propio. FRONTEX y los Estados Miembros de la UE han sido criticados por no observar las normas de derechos humanos tanto en sus operaciones de vigilancia y control como en las conjuntas de retorno y falta de transparencia y responsabilidad en sus acuerdos con terceros países. Agencia controlada por los Estados Miembros y por la Comisión. La intervención del Parlamento Europeo es escasa y la del Tribunal de Justicia de la UE casi inexistente. En respuesta a estas preocupaciones, FRONTEX aprobó una Estrategia de Derechos Fundamentales, un Código de Conducta e incluyó en su Reglamento la figura de un oficial de Derechos Fundamentales así como la constitución de un foro consultivo⁶²¹. Otras medidas son necesarias para mejorar el control democrático por parte del Parlamento Europeo, las

⁶²⁰ Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, “FRONTEX: human rights responsibilities”, Doc. 13161 08 April 2013.

⁶²¹ “In order to promote the highest levels of transparency and respect for Fundamental Rights in all FRONTEX activities, the FRONTEX Fundamental Rights Strategy (March 2011) and Article 26a (2) of the amended FRONTEX regulation (December 2011) mandated FRONTEX to create a Consultative Forum (CF) comprised of relevant European and International Fundamental Rights organisations” en <http://FRONTEX.europa.eu/partners/consultative-forum/general-information>. La Estrategia sobre derechos fundamentales disponible en http://FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fx_fund_rights_strategy_endorsed_by_mb_31.03.2011.pdf

actividades de formación en derechos humanos para los que participan en las operaciones de FRONTEX deben ser una prioridad y son necesarios un sistema independiente de supervisión y un mecanismo de recepción y resolución de quejas eficaz⁶²².

8.5. UN CASO ESPECIAL: LOS BUQUES DEDICADOS A LA INMIGRACIÓN MASIVA DENOMINADOS “BUQUES NEGREROS”

Esta modalidad de transporte de inmigrantes irregulares que tuvo su aparición en el escenario Atlántico sur en 2007 merece una especial atención por tratarse de un fenómeno muy complejo, de gestión meticulosa mediante la intervención de varios departamentos ministeriales y que exigen la existencia de directrices y Protocolos de actuación concretos.

En primer lugar hay que mencionar que la capacidad de transporte de estos barcos es mayor que en el caso de las pateras, cayucos y otras embarcaciones de fortuna habitualmente empleadas en el Atlántico y en el Mediterráneo, dándose el caso de viajar durante meses hacinados en sus bodegas más de 300 inmigrantes en condiciones infrahumanas. Sin embargo, teniendo en cuenta las características de la embarcación, mientras la presencia de un cayuco o una patera en la mar constituyen por sí misma una situación objetiva de peligro para la navegación en alta mar en las condiciones en las que lo hace, los barcos tienen más garantía para la navegación. Por otro lado, de los barcos negreros se tiene más información sobre su origen y ruta prevista, por lo que su detección provoca gran interés mediático, alarma social y disfunciones en la toma de decisiones políticas entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y el Central.

Todo ello motiva que se deba disponer de un Protocolo de actuación claro en estos casos que marque las autoridades competentes en el proceso de gestión de estas crisis, defina los grupos de trabajo necesarios y describa el proceso de toma de decisiones de acuerdo con las líneas generales del Gobierno en materia de inmigración irregular así como las actuaciones políticas y técnicas adecuadas en cuanto a la acción exterior y diplomática del Estado y las acciones de carácter técnico a desarrollar durante la gestión de estos incidente.

Si el barco es localizado en aguas territoriales españolas el caso no reviste mayor dificultad de procedimiento. Se está produciendo un delito en aguas de jurisdicción española por un lado y puede que así mismo se produzca una situación de salvamento o auxilio en la mar. Ello conduce a que ese barco entrará en un puerto del Estado en cuyas aguas se encuentra.

⁶²²Disponible en <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-coe-FRONTEX-report-2013.pdf>

A este respecto, la aplicación del derecho de paso inocente a través del mar territorial, es decir, el derecho de los buques de todos los Estados a navegar por el mar territorial puede considerarse perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño si ese buque realiza en el mar territorial actividades como el embarco o desembarco de personas en contravención de la Leyes y Reglamentos de inmigración o sanitarios del Estado ribereño⁶²³.

Según lo dispuesto en el Art. 25 de la mencionada Convención, el Estado ribereño podrá adoptar en su mar territorial las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente. Por otro lado, este artículo debe ser relacionado con el derecho de prevención que pueden ejercer los Estados en las aguas contiguas.

Si ese barco se localiza en aguas contiguas, es decir, dentro de las 24 millas hay que atender a lo dispuesto en el Art. 33 de la Convención. En concreto se podría ejercer el derecho a evitar el paso inocente por aguas territoriales en virtud de dicho artículo del citado Convenio por el que “El Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para: Prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración, o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial”.

En alta mar el caso se complica ya que hay dos legislaciones cuya aplicación entra en conflicto. Por un lado, la Convención a la que nos referimos, en su Art. 110 apartado 1, hace referencia a que un buque de guerra que encuentre en alta mar un buque extranjero que no goce de completa inmunidad no tendrá derecho de visita a menos que haya motivo razonable para sospechar que el buque, entre los que se encuentra el enumerado en el apartado d), en el que se hace referencia a no tener nacionalidad.

En este caso, y de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000⁶²⁴, en su Art. 8 sobre medidas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar y en su punto 2 dispone que: “Todo Estado parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otro Estado Parte está

⁶²³ Arts. 17, 18 y 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Convención de Jamaica), hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, ratificado por España el 20 de diciembre de 1996. BOE núm.39, viernes 14 de febrero de 1997

⁶²⁴ BOE núm. 295, miércoles 10 de diciembre de 2003 y ratificado por España el 1/03/2002

involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar podrá notificarlo al Estado del pabellón, pedirle que confirme la matrícula y, si la confirma, solicitarle autorización para adoptar medidas apropiadas con respecto a ese buque. El Estado del pabellón podrá autorizar el Estado requirente, entre otras cosas a: a) Visitar el buque; b) Registrar el buque; y c) Si se hallan pruebas de que el buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar, adoptar medidas apropiadas con respecto al buque, así como a las personas y a la carga que se encuentren a bordo, conforme le haya autorizado el Estado del pabellón”.

Así mismo en su punto 7, se dispone que: “Todo Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar y no posee nacionalidad o se hace pasar por un buque sin nacionalidad podrá visitar y registrar el buque”. Este último caso es al que nos enfrentamos habitualmente cuando un buque se dedica al transporte masivo de inmigrantes hacia las costas canarias.

Sin embargo, surge un problema tanto en aguas contiguas como en alta mar, una vez se ha aplicado el derecho de visita y se constata que se está produciendo el tráfico ilícito de inmigrantes. El Protocolo de Palermo mencionado hace referencia a que si se hallan pruebas que confirman la sospecha, “(...) ese Estado Parte adoptará medidas apropiadas de conformidad con el derecho interno e internacional, según proceda”.

La respuesta legal a este problema se ha dado a partir de la reforma del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, en la que se ha añadido la competencia de la jurisdicción española en la persecución extraterritorial del tráfico ilegal de inmigrantes.

La colisión entre la aplicación del Derecho Marítimo Internacional en materia de salvamento en el mar y el ejercicio del derecho de España a impedir el paso inocente velando por los intereses generales del Estado ante el fenómeno de la inmigración ilegal ocurre cuando la localización de un buque dedicado a dicha actividad ilícita se produce en aguas contiguas o en alta mar dentro de la zona de responsabilidad española de búsqueda y salvamento marítimo asignada por la Organización Marítima Internacional a España, que en el caso de las Islas Canarias es tan amplia que llega a cubrir toda la costa del Sahara occidental y gran parte de la costa mauritana, con casi un millón y medio de kilómetros cuadrados. Se produce en estos casos un enfrentamiento entre los valores políticos defendidos por el Estado en materia de política de inmigración (nivel político-estratégico) y el planteamiento técnico del problema que

convierte en materia de salvamento y rescate una situación que tiene también el carácter de materia que afecta a la seguridad del Estado.

En ese momento se produce un dilema para el Gobierno de España que debe elegir entre la aplicación de las políticas de control de la inmigración o el salvamento marítimo en aplicación literal de unos Convenios internacionales que no fueron diseñados para afrontar estos casos.

En estos casos, la obligación de cumplir los Tratados internacionales que en materia de salvamento ha suscrito España convierte la acción de control de la inmigración ilegal en la mar en exclusivas operaciones de auxilio y rescate en base a los acuerdos firmados por España como el Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS 74/78) y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo, hecho en Hamburgo el 27 de abril de 1979⁶²⁵.

El Art. 90 de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante asigna a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo. Los argumentos que se utilizan para desarrollar con prioridad estas operaciones de rescate sobre acciones de control e impermeabilización de las fronteras marítimas se fundamentan en dos instrumentos de derecho marítimo internacional⁶²⁶.

Por lo que respecta a la determinación de ciertas obligaciones del capitán de un buque, tenemos las marcadas en el art. 98.1 de La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar de 1982 (CONVEMAR)⁶²⁷ y en el Capítulo V, Regla 33.1 del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1974 (Convenio SOLAS)⁶²⁸. En cuanto a las obligaciones de los Gobiernos, varios son los documentos⁶²⁹ que las establecen

⁶²⁵Instrumento de Adhesión de España al Convenio Internacional sobre búsqueda y Salvamento marítimo 1979, de 29 de enero de 1993.

⁶²⁶ Guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a migrantes y refugiados. OMI y ACNUR/ACNUR

⁶²⁷ “El capitán de un buque debe prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar y dirigirse a toda velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo”.

⁶²⁸ “El capitán de un buque que estando en condiciones de prestar ayuda en el mar, reciba información de la fuente que sea, que le indique que hay personas en peligro en el mar, está obligado a acudir a toda máquina en su auxilio”.

⁶²⁹ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar de 1974 y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos de 1979 (Convenio SAR)

para los Estados partes. A este respecto, hay que destacar lo dispuesto en el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos de 1979 (Convenio SAR) por el que los Estados Partes “(...) garantizarán que se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro en el mar, (...) sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren”⁶³⁰.

Sin embargo, la responsabilidad de brindar o de asegurarse que se brinda un lugar seguro “recae en el Gobierno responsable de la región SAR en la cual fueron rescatados los supervivientes”⁶³¹, entendiéndose por lugar seguro “aquel en el que se considera que terminan las operaciones de salvamento, la vida y la seguridad de los supervivientes ya no está amenazada, pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y pueden concluirse acuerdos para el transporte de los supervivientes hasta su destino próximo o final”⁶³² con las limitaciones de este concepto definidas en los párrafos 6.13, 6.17 y 6.20 de las Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar⁶³³. Las obligaciones relacionadas con el transporte de los rescatados a un lugar seguro establecidas con la enmienda al Convenio SAR en 2006 contemplan que el Estado responsable de la zona SAR debe proporcionar tal lugar o cerciorarse de que es encontrado, aunque no hay nada dispuesto por defecto sobre qué Estado es responsable de recibir a los inmigrantes rescatados como sería por ejemplo el Estado de la nacionalidad o de residencia de las personas, el Estado de la bandera o el Estado de la salida del barco.

De esta manera se producen situaciones en las que por una literal aplicación del derecho del mar en materia de salvamento y rescate, sin tener en cuenta las circunstancias especiales del caso, prevalece la consideración de fragilidad de las embarcaciones empleadas por los inmigrantes ilegales considerándose que se encuentran *per se* en una situación de peligro en la mar, desencadenando una operación de salvamento y rescate, aun no habiendo recibido petición

⁶³⁰ Párrafo 2.1.10 del Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos de 1979, y Enmienda al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974, adoptada por Resolución MSC.153 (78) del Comité de Seguridad marítima en su 78º período de sesiones, aprobada el 20 de mayo de 2004 y vigente a partir del 1 de julio de 2006.

⁶³¹ Párrafo 2.5 de las Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar. Resolución del Comité de Seguridad Marítima 167(78) de mayo de 2004.

⁶³² Párrafo 6.12 de las Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar. Resolución del Comité de Seguridad Marítima 167(78) de mayo de 2004.

⁶³³ Párrafo 6.13 de las Directrices respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar: Aunque el buque que presta auxilio pueda utilizarse provisionalmente como lugar seguro, se le debe liberar de esta responsabilidad tan pronto como se puedan tomar otras medidas. Párrafo 6.17: Es necesario evitar el desembarco en territorios en los cuales la vida y libertad de los solicitantes de asilo y de los refugiados rescatados en el mar correrían peligro. Párrafo 6.20: No se debe permitir que ninguna operación o procedimiento, tales como el registro y la evaluación de la situación de las personas rescatadas, que exceda la prestación de auxilio a personas en peligro, obstaculice la prestación de tal auxilio o demore indebidamente el desembarco.

de auxilio e incluso en ocasiones habiéndose producido éstas en lugares próximos a las costas africanas y por ello, muy lejos de las costas canarias. Lo mismo ocurre con los buques que transportan masivamente inmigrantes ilegales y que son tratados como embarcaciones que incumplen las medidas de seguridad establecidas por la OMI y a los que es necesario asistir.

Se llega a la situación en la que el dispositivo operativo de control de las fronteras marítimas se convierte en mero observador de operaciones de salvamento en la mar, originando esta dinámica un incentivo a la salida desde los países ribereños africanos, una adversa opinión pública que no ve razonable que por sistema se lleve a territorio español a todo aquel que bajo el pretexto de ser rescatado pretenda entrar irregularmente en España, y un perjuicio para los intereses generales del Estado en materia de inmigración. En definitiva se produce un incumplimiento de la normativa Europea que obliga a controlar la frontera sur de Europa en beneficio de una comunidad sin fronteras interiores.

Todo ello supone disminuir enormemente el efecto de las medidas necesarias de disuasión frente a esta modalidad de inmigración masiva.

Además, lo dispuesto en estos Convenios no se cumple igualmente por todos los Estados Partes, algunos de los cuales se niegan a asumir su responsabilidad como en el caso de Mauritania y los sucesos del 6 de febrero de 2007 en los que un buque denominado “Marine I” con 372 ciudadanos asiáticos y subsaharianos a bordo, y que fue auxiliado por un buque de Salvamento Marítimo español en aguas de responsabilidad senegalesa⁶³⁴ y conducido al lugar seguro más cercano, que en este caso era el puerto mauritano de Nouadibou, cuya entrada en el puerto fue denegada durante varios días por las autoridades del país (El Mundo 5.02.2007), aceptando finalmente el 12 de febrero de 2007 el desembarco de los inmigrantes tras duras negociaciones a cargo de representantes del Ministerio del Interior y del de Asuntos Exteriores español. Esta situación, no cabe duda que ha supuesto unas compensaciones económicas para Mauritania⁶³⁵ y un desgaste político para la acción exterior del Estado.

⁶³⁴ Senegal tiene firmados entre otros la Convención SOLAS (1974), los Protocolos SOLAS de 1978 y 1988 y el Convenio SAR de 1979. Por otro lado Mauritania tiene firmados la Convención SOLAS (1974) y el Protocolo SOLAS de 1978. Información disponible en www.imo.org

⁶³⁵ “El Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto por el que se concede a Mauritania una ayuda extraordinaria para el refuerzo de sus fronteras y luchar más eficazmente contra la inmigración ilegal. La ayuda consistirá en la entrega de vehículos, equipos de transmisiones y ordenadores por valor de 655.000 euros, todo ello con cargo a los Presupuestos del Ministerio del Interior”. Disponible en internet www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2007/refc20070209.htm.

A todo lo anterior hay que añadir por último que en estos casos se produce la paradoja de que las personas rescatadas en el marco de una operación de salvamento y rescate una vez en territorio español son consideradas como inmigrantes irregulares a quienes se aplica la Ley de Extranjería en lugar de ser devueltos todos a su país de origen tras haber sido asistidos como náufragos.

Es de vital importancia en estos casos que las políticas sobre inmigración tengan prioridad sobre la clave de salvamento marítimo en las circunstancias expuestas y que España mantenga una postura firme a la hora de exigir el cumplimiento de las normas internacionales suscritas por los países africanos ribereños.

Surgen muchas reflexiones en torno a esta cuestión y a las que todavía la doctrina no ha dado respuesta, como la valoración del comportamiento de ciertos países africanos que incumplen sistemáticamente dichos tratados internacionales suscritos, poniendo en entredicho además el principio de buena fe que debe presidir en las relaciones internacionales al permitir que auténticos buques chatarra salgan de sus puertos, y abandonados a su suerte dejan que inmediatamente se convierta en una situación de auxilio en el mar. En cualquier caso es necesario contar lo antes posible con un sistema de gestión de este tipo de incidentes así como con un Protocolo de actuación operativa para las unidades nacionales y extranjeras intervinientes.

8.6. LA INTERVENCIÓN POLICIAL EN ALTA MAR EN ESPAÑA

El primer problema al que nos enfrentamos para ejercer acciones eficaces de control policial surge de lagunas normativas puestas de manifiesto en el estudio de viabilidad elaborado por CIVIPOL⁶³⁶ y estudiadas en profundidad por la Comisión europea en su estudio sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea en el que se pone de manifiesto que, entre otros aspectos, es de vital importancia que el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sea ratificado por los Estados africanos que todavía no lo han hecho.

Por otro lado, es necesario determinar exactamente el *modus operandi* correcto para la interceptación de buques que transportan inmigrantes ilegales a la Unión Europea. Para ello, mediante acuerdos regionales se facilitarían las operaciones en el marco de FRONTEX en lugar

⁶³⁶ CIVIPOL (doc. 11490/1/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 458)

de realizar acuerdos puntuales bilaterales para su desarrollo. Así mismo, se debe definir el reparto de responsabilidades entre los Estados que participan en operaciones de interceptación y búsqueda y rescate así como proporcionando el puerto más cercano para la operación de desembarco de los inmigrantes ilegales rescatados o interceptados. Entre estas responsabilidades está la de respetar el principio de no devolución en cumplimiento de las obligaciones de protección de los Estados y asumir el examen de una petición de asilo.

Sin embargo, y ya en los escenarios atlántico sur y mediterráneo no debemos olvidar las especiales características de las fronteras marítimas frente a las terrestres y las aéreas como es la gran dimensión de los espacios a controlar representado por un área rectangular en la zona de acción de Canarias de 1.500 km de lado por cerca de 600 km de base frente a un escaso despliegue de medios aeronavales. Por ello, a partir de mayo de 2007, la política estratégica del Gobierno español en el control de las fronteras marítimas apostó por el refuerzo de los medios de control en la costa africana.

En este escenario descrito en el presente trabajo, y por lo que a medios se refiere, además de los cambios normativos se hacen imprescindibles nuevas capacidades de detección y de interceptación con el empleo de nuevas tecnologías. En el escenario africano es necesario el empleo de sistemas de observación y vigilancia satelital que configuren una detección avanzada así como el empleo de buques oceánicos y patrulleros de altura con apoyo de helicópteros. En el escenario canario es necesario mejorar el sistema SIVE por lo que se refiere a las capacidades actuales del sistema radar y optrónico y el alcance de detección costera deseable, el empleo de UAV, s y la potenciación del Servicio Marítimo y las Patrullas Fiscales Territoriales de la Guardia Civil en las Islas Canarias.

Una de las acciones fundamentales para el control de la inmigración irregular vía marítima desde África, una vez que las embarcaciones dedicadas a esta actividad han superado el filtro que trata de disuadir y/o impedir su salida en origen en cumplimiento de los acuerdos bilaterales internacionales suscritos por España y la acción de FRONTEX, consiste en la vigilancia y control en alta mar que permita por un lado la necesaria obtención de información sobre las actividades que se estén desarrollando y por otro la adopción de una serie de medidas preventivas mediante un despliegue en la mar de medios en profundidad que faciliten la acción de control posterior en las aguas territoriales nacionales.

Se plantean entonces tres cuestiones fundamentales por resolver a la hora de ejercer estas acciones en dicho área que dificultan la materialización de este tipo de despliegues así como la concreción de las acciones a realizar: a) cómo está regulado el derecho de visita en alta mar y los medios en la mar que lo pueden llevar a cabo, b) qué capacitación técnica debe tener el personal que embarca en los buques oceánicos de la Guardia Civil, así como c) las funciones que pueden desarrollar los miembros de la Guardia Civil en alta mar.

a) Capacidad legal para que buques oceánicos del Servicio Marítimo lleven a cabo acciones como el derecho de visita, registro y persecución frente a buques terceros en alta mar

El control de embarcaciones en alta mar está regulado fundamentalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convención de Jamaica) y en el Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Protocolo de Palermo).

La Convención de Jamaica en su art. 110 regula con carácter general la aplicación del derecho de visita que queda restringido a una serie de casos concretos entre los que no se encuentra la inmigración irregular aunque sí en su punto 1, apartado d), “cuando haya motivo razonable para sospechar que el buque no tiene nacionalidad”; o en el e), “tiene en realidad la misma nacionalidad que el buque de guerra, aunque enarbole un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón”.

Por otra parte, el Protocolo de Palermo sí recoge de manera concreta en su art.8 punto 2, las medidas a adoptar en el caso de que un Estado Parte tenga motivos razonables para sospechar que un buque que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otro Estado Parte esté involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar. Entre estas medidas se contemplan la posibilidad de visitar el buque, registrarlo y si se hallan pruebas de que el mismo está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar, adoptar medidas apropiadas con respecto al buque, a las personas y a la carga que se encuentre a bordo.

Respecto a la adopción de las medidas anteriores hay que acudir de nuevo a la Convención de Jamaica que en su art. 110.5 exige que sean buques de guerra o cualesquiera otros buques o aeronaves debidamente autorizados, que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno quienes pueden realizar estas

acciones. En esta línea, el Protocolo de Palermo, en su artículo 9.4 dice que: “Toda medida que se adopte en el mar en cumplimiento a lo dispuesto en el presente capítulo será ejecutada únicamente por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que ostenten signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizados a tal fin”.

Las embarcaciones de las que dispone el Servicio Marítimo de la Guardia Civil ostentan signos claros e identificables como buques al servicio de un gobierno, como también se dispone en la Orden de 26 de julio de 1994 sobre el régimen, abanderamiento y matriculación de las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil que en su disposición primera dice que: “Las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, que tendrán la consideración, a todos los efectos, de buques del estado especialmente autorizados por el Gobierno para el ejercicio de las funciones encomendadas por la normativa vigente, estarán adscritas al Ministerio de Justicia e Interior; por lo que, con arreglo a lo previsto en el artículo 4 del Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo, habrán de matricularse en la lista octava”. Las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil quedan caracterizadas como buques civiles en los términos del artículo 8.2 de la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado de la Marina Mercante.

Se plantea a continuación el siguiente interrogante: ¿Están autorizadas estas embarcaciones a ejercer el derecho de visita en misiones de control policial de la inmigración irregular vía marítima en alta mar?

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su art. 11.2.b señala, en relación con el desempeño de las funciones que esta Ley marca para las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado en el punto 1 del mismo artículo, que: “La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”.

Por otro lado, el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, marca en su artículo 1 que: “Las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y cuerpos de Seguridad, atribuye a la Guardia Civil se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y excepcionalmente, fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales vigentes”.

De la redacción del propio artículo se puede interpretar que la “excepción” mencionada se refiere a que las acciones ejercidas fuera de las aguas internacionales se harán conforme a lo establecido en los tratados internacionales en lugar de limitar el ámbito territorial de actuación a las aguas territoriales⁶³⁷. Por ello, esta redacción se puede considerar la autorización exigida por los tratados internacionales anteriormente mencionados para actuar y ejercer el derecho de visita a buques no españoles en alta mar.

De cualquier manera otras interpretaciones pueden poner en peligro las operaciones de control de la inmigración irregular en las que participan patrulleras de la Guardia Civil en África. A este respecto, se hace necesario que el Gobierno de España legisle en el sentido de autorizar expresamente que el Servicio Marítimo de la Guardia Civil pueda actuar fuera del mar territorial a los efectos de los artículos 110 y 111 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, y de los artículos 8 y 9 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire de 15 de noviembre de 2000. “Hoy es imposible controlar las aguas territoriales de un país sin actuar en aguas internacionales” (GABELLA, 2005).

b) Habilitación del personal embarcado en buques oceánicos que desarrollan las acciones de control en alta mar

La tripulación de navegación deberá contar con habilitación y conocimientos suficientes para navegar en alta mar. Esto plantea dos cuestiones diferentes: Por un lado determinar qué organismo está facultado para dar la formación necesaria y expedir las titulaciones exigidas para tripular un buque oceánico y por otro, si son suficientes para este cometido las titulaciones que actualmente poseen los miembros del Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Respecto al primer problema planteado, hay que decir que las actuales titulaciones del Servicio marítimo de la Guardia Civil están reguladas por Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno de 27 de abril de 1992 por la que se establece el procedimiento que habilita al personal del servicio marítimo de la Guardia Civil para el manejo de sus embarcaciones, determina en su art.4 que: “La Dirección General de la Marina Mercante expedirá al personal que supere las pruebas la titulación que le habilite para el manejo de las embarcaciones del citado Servicio, dentro del ámbito de las aguas marítimas en el que serán ejercidas sus funciones, de acuerdo con el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que

⁶³⁷ Entrevista con el Comandante de la Guardia Civil D. Antonio Rodríguez-Medel Nieto, jefe del área de operaciones aeromarítimas del CCRC, mantenida el 4 de abril de 2007 en Las Palmas de Gran Canaria.

se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil”. Esta competencia para proporcionar las titulaciones exigibles es plena conforme al artículo 86.9 de la Ley de Puertos del estado y de la Marina Mercante sobre “la composición mínima de las dotaciones de los buques civiles a efectos de seguridad, la determinación de las condiciones generales de idoneidad, profesionalidad y titulación para formar parte de las dotaciones de todos los buques civiles españoles”.

Resuelta la primera cuestión, respecto a si son suficientes las actuales titulaciones que poseen los miembros del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, expertos de este Servicio, argumentan que el artículo III del Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978, del que España es parte desde 1980 excluye de su ámbito de aplicación “(...) los buques de guerra, unidades navales auxiliares o buques distintos de esos de los que un Estado sea propietario o empresa explotadora y dedicados exclusivamente a servicios gubernamentales de carácter no comercial”.

Sin embargo, argumenta el Servicio Jurídico de la Guardia civil que dicha exclusión de las normas generales de formación y titulación a los buques de guerra y a otros de titularidad estatal, parte de la presunción de que las tripulaciones de tales embarcaciones han sido sometidas a un proceso de selección igual o más exigente que el que se pretende imponer en el Tratado, circunstancia que no se da en relación con el personal que ingresa en el Servicio Marítimo de la guardia Civil, a diferencia del personal de la Armada o del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Todo ello supone que haya sido necesario adoptar un plan de instrucción y formación adaptado a los buques oceánicos afectados a la Guardia Civil y destinados al “servicio de la Seguridad Pública o de la vigilancia y represión del contrabando” con arreglo a lo dispuesto en el artículo IX del Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978.

C) Funciones que pueden desarrollar los miembros de la Guardia Civil embarcados en buques oceánicos

Dichas funciones son las contempladas en el apartado 2.b) del artículo 11.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986 de 13 de marzo y ejercidas en el mar territorial. Fuera de esa zona las competencias son excepcionales, según el mismo informe que sirve de guía en este aspecto, y prácticamente limitadas en alta mar al cumplimiento de la

obligación que impone el artículo 98 de la Convención de Montego Bay sobre rescate de personas en la mar.

CAPÍTULO 9

LA RESPUESTA PENAL AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR POR MAR

9.1. CONSIDERACIONES AL CONCEPTO DE TRÁFICO ILÍCITO DE PERSONAS EN ESPAÑA

9.1.1. Las conductas punibles hasta la reforma del 1 de Julio de 2015⁶³⁸

Tras la aprobación de los Protocolos de Palermo en el año 2000, el primero para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocol to Prevent, Suppress and Punish trafficking in persons, Especially Women and Children); y el segundo, denominado Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air), ambos complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y vinculantes para España desde el 28 de enero de 2004 el primero y el 25 de diciembre de 2003 el segundo, se distinguen dos tipos de conductas que, aun refiriéndose ambas a los movimientos de personas en el contexto migratorio, dan lugar a reproches penales con entidad propia.

En la literatura anglosajona, se distinguen claramente entre conductas definidas como “human smuggling” o contrabando de personas, consistentes en la facilitación del tránsito, la residencia o la entrada de personas no autorizada en un Estado, y aquellas otras definidas como “human trafficking” o tráfico de personas en las que se engloban las que tienen por objetivo controlar a una persona por medio de amenazas, coerción, fraude, engaño, abuso de poder o aprovechándose de un situación de vulnerabilidad de la víctima o mediante pagos u obtención de beneficios.

Sin embargo, en opinión de la Fiscalía General del Estado en España (Circular 5/2011), a la hora de transponer este derecho positivo internacional a las normas nacionales, se generaron ciertos errores interpretativos, como la identificación del concepto de contrabando de

⁶³⁸ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº 77. 31.03.2015. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf>. Consultada el 27.07.2015. Corrección de errores de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE 139 de 11 de junio de 2015. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2015/06/11/pdfs/BOE-A-2015-6465.pdf>.

migrantes (“smuggling”) del Protocolo de Palermo con la traducción al castellano más genérica de “tráfico ilícito de migrantes”.

Por un lado, entonces, nos encontramos con aquellos tráficos ilícitos de personas que tienen como finalidad la explotación del ser humano, lo que se configura en el Derecho penal español desde 2010 como delito de trata de seres humanos, y en el que no es preciso para apreciarse la conducta que se produzca el cruce de las fronteras o el transporte físico de la persona como se exige en el caso del contrabando; y por otro lado, los tráficos ilícitos de personas vinculados a la introducción de seres humanos de manera irregular o fraudulenta en un Estado del que no es nacional, incumpliendo los requisitos administrativos de entrada legalmente establecidos en el Derecho de extranjería.

El concepto de trata de personas se recogió como tal en el Código Penal español en su *Título VII bis del Libro II, integrado por el artículo 177 bis, introducido por los apartados trigésimo noveno y cuadragésimo del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio)*, disponiendo que: “Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad; b) La explotación sexual, incluida la pornografía; c) La extracción de sus órganos corporales”. Además, hay que tener en cuenta que se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas anteriormente cuando se llevare a cabo respecto de menores de edad con fines de explotación aun cuando no se realice por los medios enunciados, y también que aunque exista el consentimiento de una víctima, éste será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de aquellos medios.

Este delito ha sido objeto sin embargo de una modificación reciente con la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, ya que fue recogido, como se ha mencionado anteriormente, en 2010 antes de la publicación de la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituyó la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Si bien ya en la introducción de

este delito en 2010 se tuvo en cuenta lo que se recogía en el proyecto de Directiva europea y que más tarde en 2011 se aprobaría, ha sido preciso incluir algunos elementos que no estaban transpuestos como la entrega o recepción de pagos para obtener el consentimiento de la persona que controla a las víctimas, o la trata con la finalidad de concertar matrimonios forzados. Igualmente se ha tipificado la explotación con la finalidad de que las víctimas cometan actos delictivos para los explotadores, así como se ha delimitado el concepto de vulnerabilidad, y agravado la pena para los supuestos de creación de peligro de causación de lesiones graves⁶³⁹.

Por otro lado, el artículo 318 bis, recogido en el Título XV Bis sobre los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros⁶⁴⁰, tipificaba como tráfico ilegal o contrabando de personas⁶⁴¹ las conductas del que “directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea”, redactado por el número dos del artículo segundo de la L.O. 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, viéndose el tipo agravado “cuando con ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño, o abusando de una situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas”, o “si la víctima fuera menor de edad o incapaz”. De nuevo la Fiscalía General critica al legislador el que esta conducta punible se inspire en el delito de favorecimiento de la inmigración clandestina, apartándose del concepto original de tráfico ilegal descrito en el art. 3 del Protocolo de Palermo (Circular 5/2011: 36).

El Protocolo de Palermo en su artículo 3 a) define el tráfico ilícito de migrantes como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. Por entrada ilegal considera el “paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor”. Este Protocolo obliga en su artículo 6 a los Estados Parte a tipificar penalmente como delito el tráfico ilícito de migrantes de manera intencional y directa o indirectamente con

⁶³⁹ La redacción del número 1 del artículo 177 bis ha sido sustituida por el número noventa y cuatro del artículo único de la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 31 marzo). La redacción del número 4 del artículo 177 bis ha sido sustituida por el número noventa y cuatro del artículo único de la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 31 marzo).

⁶⁴⁰ Título XV bis del Libro II introducido por L.O. 4/2000, 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social («B.O.E.» 12 enero).

⁶⁴¹ El Artículo 318 bis ha sido modificado por el número ciento setenta del artículo único de la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 31 marzo).

ánimo de lucro, también en grado de tentativa y en los grados de participación como cómplice, así como la dirección u organización de otras personas para llevar a cabo el tráfico ilícito de migrantes. Como circunstancias agravantes también obliga a que se recojan en las legislaciones de los Estados Parte aquellas circunstancias que pongan en peligro o puedan poner en peligro la vida o la seguridad de los inmigrantes sujetos del tráfico así como aquellas que supongan un trato inhumano o degradante. En su artículo 5 excluye expresamente a los inmigrantes objeto del tráfico de cualquier responsabilidad penal como sujetos pasivos del mismo.

En este punto es necesario realizar tres consideraciones. La primera se refiere a que la acción penalmente punible la comete la persona que se ve involucrada en las conductas descritas anteriormente, y que el emigrante, cruzando una frontera en situación de irregularidad, comete una infracción administrativa contemplada en el art 25.1 de la Ley Orgánica de Extranjería española. La segunda, subrayar que para el Derecho penal de Naciones Unidas, es necesaria la concurrencia del ánimo de lucro para que se aprecie el delito de tráfico ilícito de migrantes, mientras que en el vigente artículo 318 bis del código penal español, este elemento constituye una circunstancia agravante del tipo, bastando la promoción, favorecimiento o facilitación mediante el desarrollo de actividades como la captación, el transporte, la intermediación, la financiación, la organización o la realización de actividades de tráfico ilegal, y por último que en el subtipo agravado del 318 bis se mantienen medios de comisión que son elementos constitutivos del delito de trata de seres humanos recogidos ya en el artículo 177 bis.

9.1.2. La entrada clandestina en territorio español hasta la reforma de 1 de Julio de 2015⁶⁴²

El concepto de clandestinidad descrito, que es común a los tipos penales recogidos, tanto en el artículo 313.1 del Código Penal sobre el uso de medios engañosos o fraudulentos para favorecer la emigración de una persona, como en el caso del artículo 318 bis sobre la promoción, el favorecimiento o la facilitación del tráfico ilegal o la inmigración clandestina, incluye no solo las situaciones en las que se incumple la normativa administrativa sobre entrada

⁶⁴² Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº 77. 31.03.2015. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf>. Consultada el 27.07.2015

de extranjeros en España, sino también cuando la entrada se produce mediante métodos fraudulentos, como así se recoge en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, entre las que se destaca la STS 2176/2009 cuando afirma: “deben considerarse entradas ilegales las efectuadas mediante fraude, supuestos en los que, siendo voluntad inicial la de acceso para permanecer en España, se elude el control administrativo oportuno, bien mediante el empleo de documentación falsa con la que se pretende ocultar la verdadera identidad, bien a través de documentación, que sin ser falsa físicamente, no responde a la realidad de las cosas, como será el supuesto de visados obtenidos mediante falsas alegaciones”.

De esta manera la doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo español reconoce como tráfico ilegal o clandestino el favorecimiento, promoción o facilitación de las entradas en territorio nacional por puestos no habilitados al efecto, como marca el Derecho de Extranjería, llevándose a cabo de manera oculta, secreta o subrepticia; acciones con las que se elude el control administrativo efectivo y directo del Estado. De esta manera como así reconoce la Fiscalía General del Estado, se incluye en la conducta delictiva el conjunto de acciones descritas anteriormente, pudiendo ser realizadas tanto al inicio como en cualquier fase del proceso migratorio y que supongan auxilio y/o apoyo directo o indirecto a la inmigración en condiciones de irregularidad.

En concreto el Tribunal Supremo ha considerado como entradas subrepticias al territorio español las que se producen por mar con el empleo de pateras, cayucos, embarcaciones hinchables denominadas “toys”, zodiacs e hidropedales, motos de agua, la ayuda de los denominados “motores humanos” que remolcan a nado a inmigrantes, los buques de gran tonelaje y los ocultos en vehículos a motor. Así mismo, quedan incluidas en las entradas ilegales o clandestinas en territorio español los saltos de la valla perimetral fronteriza con Marruecos establecida en las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla, así como la entrada por la fuerza por los puntos de control fronterizo mediante vehículos a gran velocidad o “kamikaze”.

Igualmente se considera tráfico ilegal o clandestino por este Tribunal el favorecimiento o facilitación de las entradas en territorio nacional por puestos habilitados pero haciendo uso de medios fraudulentos como documentación falsa o falsificada, con usurpación de la identidad, y la recepción, acogida o alojamiento de inmigrantes cuando esté previamente concertada con los organizadores de la migración clandestina. En los últimos años se ha ido observando un incremento del uso de documentos de viaje falsos para entrar en el espacio

Schengen como consecuencia del aumento de la calidad de los mismos, de la falta de medios de control en muchos países y de la facilidad que supone para quien utiliza la vía aérea desde países con conexiones aéreas a Europa poder hacer los tránsitos en áreas internacionales sin pasar más controles que los habilitados en origen. También considera el Tribunal Supremo uso de medios fraudulentos el uso de visados de turista con la intención de sobrepasar los periodos de estancia permitidos.

9.2. LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES CLANDESTINAS DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL HASTA LA REFORMA DE 1 DE JULIO DE 2015

El apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 06 de octubre de 2006, por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, dispone que el objeto del mismo consiste en la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal en Canarias para la utilización eficaz de todos los recursos, con la finalidad de impedir la salida de embarcaciones de inmigrantes en los países de origen y evitar la llegada inadvertida de embarcaciones a Canarias. De la lectura del preámbulo del Acuerdo se deduce que la finalidad implícita de estas medidas es disuadir en origen a las mafias organizadoras de los flujos migratorios irregulares por mar en su propósito de introducir ilegalmente a personas en territorio español vía las Islas Canarias.

Esta disuasión se basa por una parte en una eficaz aplicación del régimen de extranjería que garantice la devolución a los países de origen, y por otra en un refuerzo adecuado de las operaciones europeas o bilaterales en las costas africanas que hagan poco rentable a las mafias el esfuerzo necesario para superar dicho dispositivo de control.

Sin embargo, existe un posible tercer factor de disuasión que consiste en la actuación directa sobre los patrones que gobiernan las embarcaciones que transportan inmigrantes irregulares, consistente en su detención, imputación y posible condena posterior. Si el sistema judicial pudiera garantizar tales acciones, el temor evidente de los patrones a ser encarcelados actuaría como importante elemento de disuasión a la hora de iniciar estas acciones ilegales”⁶⁴³.

⁶⁴³ Entrevista personal al General de División D. Cándido Cardiel Ojer, Director del CCRC de septiembre de 2006 a septiembre de 2007.

Tamura, en un estudio económico parte de su tesis doctoral ha descrito un modelo analítico del mercado de contrabando de inmigrantes, y llegado a la conclusión de que es mucho más eficaz para un Estado en su lucha contra la inmigración irregular que se aumenten las interceptaciones en la frontera a que se haga en el interior del Estado por dos razones. En primer lugar, las interceptaciones en la frontera son capaces de acabar con el fenómeno del contrabando de inmigrantes siempre y cuando se apoyen con una medida penal que castigue duramente el favorecimiento de este fenómeno (TAMURA 2010, 547). En segundo lugar, y aunque no fuera posible aumentar suficientemente las penas por el delito de contrabando de inmigrantes, aumentar las detenciones en la frontera consigue reducir los intentos de pasar inmigrantes clandestinamente. Esto último sucede en opinión de Tamura, porque los servicios que deben prestar las redes dedicadas al contrabando de personas se encarecen demasiado como para atraer nuevos “clientes”. Por el contrario, el aumento en las detenciones de inmigrantes en situación irregular en el interior de un país mantiene e incluso elevan el número de cruces ilegales en las fronteras incentivando a las redes de contrabando en sus actividades ilícitas, si bien estos resultados no son aplicables a todos los tipos de contrabando de inmigrantes⁶⁴⁴.

El delito contemplado en el título XV bis., Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, artículo 318 bis, fue introducido en el vigente Código Penal de 23 de noviembre de 1995, por la disposición final segunda de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y posteriormente redactado por el artículo primero trece de la Ley Orgánica 11/2003 de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Con esta reforma se modifica la respuesta penal en España al tráfico ilegal de personas, incorporando con ello una acción prioritaria propuesta en el Consejo Europeo de Tampere, que pretendía avanzar en el establecimiento de un marco penal común europeo, y en concreto en la lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración clandestina.

Su importancia se encuentra, como se apunta en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 11/2003, en el aumento de la penalidad para el delito de tráfico ilegal de personas, sean trabajadores o no, y en un agravamiento de las penas cuando esta actividad delictiva

⁶⁴⁴ En este estudio de Tamura que forma parte de su tesis doctoral, se ha supuesto que un trabajador inmigrante no paga las tasas si no consigue cruzar la frontera para eliminar el incentivo del contrabandista de fracasar en la provisión de sus servicios.

ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas o también cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad o incapaz.

Con ello, se pretende una doble finalidad: Por un lado proteger la libertad, seguridad, dignidad y derechos de los emigrantes, permitiendo que alcancen una plena integración social, evitando que se abuse de la situación de necesidad en la que se encuentran aquellos que entran irregularmente en España, circunstancia que les lleva a asumir condiciones de trabajo inaceptables y los margina. Por otro, velar por “el interés general de controlar los flujos migratorios, evitando que estos movimientos sean aprovechados por grupos mafiosos de criminalidad organizada”⁶⁴⁵.

9.2.1. Aplicación del artículo 318 bis del código penal a los supuestos de inmigración ilegal vía marítima antes de la reforma de 20 de noviembre de 2007

El delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, del artículo 318 bis, recoge un tipo básico en el apartado primero en el que se castiga con pena de prisión de cuatro a ocho años a “los que directa o indirectamente, promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a España”⁶⁴⁶ y cuatro tipos agravados. Uno de estos tipos agravados, el tercero⁶⁴⁷, relacionado directamente con los casos de inmigración ilegal vía marítima, dispone que se castigará con las penas previstas en su mitad superior si las conductas descritas en el tipo básico se realizan “con ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño, o abusando de una situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o siendo la víctima menor de edad o incapaz o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas”.

Estas conductas recogidas en el apartado 1º y 3º de dicho artículo del Código penal configuran, como define el Tribunal Supremo (TS), “un delito de mera actividad que se consume por la realización de los actos de promover, favorecer o facilitar el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España”⁶⁴⁸. Esto

⁶⁴⁵ Sentencia del Tribunal Supremo Nº 582/2007 de 21/06/07. Delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Interceptación en alta mar de buques sin pabellón por las autoridades españolas. Jurisdicción de los tribunales españoles.

⁶⁴⁶ “El concepto de tráfico de personas equivale al desplazamiento personal de los afectados con intervención de un intermediario”. Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005, 157/2005.

⁶⁴⁷ A partir del 23 diciembre 2010 se reenumeró como 2 del artículo 318 bis y redactado por el apartado octogésimo séptimo del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio).

⁶⁴⁸ Sentencia del Tribunal Supremo Nº 582/2007.

supone que las fórmulas menores de participación como la complicidad o de ejecución como la tentativa, son difíciles de apreciar⁶⁴⁹. La realización de cualquiera de estas actividades consume el delito y no se exige la acreditación de la existencia de un perjuicio para el sujeto pasivo, siendo indiferente además que éste haya dado su consentimiento. El sujeto activo puede ser cualquier persona y el sujeto pasivo persona extranjera, quedando excluidos a quienes no es de aplicación la normativa administrativa en la materia.

En todo caso, lo que se pretende es eludir los requisitos de entrada en España que la legislación administrativa establece, conforme al artículo 23 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esto incluiría, según el TS “cualquier acción prestada al inicio o durante el desarrollo del ciclo emigratorio o inmigratorio y que auxilie a su realización en condiciones de ilegalidad”, como por ejemplo, la realización de actividades de captación, transporte e intermediación.

Estas actividades las encontramos en la cadena de acciones necesarias para efectuar una travesía mediante embarcaciones tipo cayuco, patera o barcos negreros desde las costas africanas hacia las Islas Canarias, y en concreto las de captación de los candidatos en los países de origen, de apoyo logístico y financiero a la operación, o como las que realizan los pasadores, patrones de embarcación, y receptores en destino.

9.2.2. El apartado tercero⁶⁵⁰ del 318 bis: subtipo que agravaba la pena

En cuanto a las circunstancias que agravan al tipo básico, los tribunales consideran que, bastando la previsibilidad del resultado y aunque no se materialice en un resultado lesivo, patronear una embarcación tipo cayuco o patera en la que se transportan ilegalmente inmigrantes indocumentados desde la costa africana a las islas Canarias es una conducta que pone en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas transportadas, prevista en el párrafo tercero del artículo 318 bis: “sin que tenga relevancia que efectivamente consigan o no tal propósito”⁶⁵¹.

La Audiencia Provincial de Las Palmas en estos casos aplica este criterio considerando, entre otros factores, que estas embarcaciones tienen poca estabilidad, son

⁶⁴⁹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005. 157/2004

⁶⁵⁰ A partir del 23 diciembre 2010 y hasta el 1 de julio de 2015 pasó a ser el número 2 del artículo 318 bis y redactado por el apartado octogésimo séptimo del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio).

⁶⁵¹ Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 30 de junio de 2004, 108/2004; de 29 de junio, 110/2004 y 36/2004.

pequeñas para las travesías que efectúan, carecen de todo tipo de medidas de seguridad como chalecos salvavidas o bengalas, llevan motores fuera borda de poca potencia⁶⁵² y transportan un número excesivo de personas para las dimensiones habituales de las mismas, estando además sus ocupantes expuestos a todo tipo de riesgo con independencia del estado de la mar. Sin embargo, a la hora de imponer a los patrones las penas previstas para este delito, los tribunales en Canarias valoran las circunstancias en las que se produce la inmigración ilegal vía marítima con diferentes criterios, lo que lleva a condenar a los patrones acusados por los mismos hechos a penas que van desde tres hasta once años de prisión.

La Audiencia provincial de Santa Cruz de Tenerife ha venido aplicando su interpretación del concepto de “peligro para la vida” en estos viaje transoceánicos desde las costas africanas en embarcaciones tipo "cayuco", realizados con una penosidad especial teniendo en cuenta que las embarcaciones navegan abarrotadas de personas sin las más elementales condiciones de seguridad y cuyas travesías finalizan muchas veces con cadáveres a bordo o personas que fallecen y son arrojadas muertas por la borda durante el trayecto o que posteriormente lo hacen en un hospital a causa de las pésimas condiciones de la travesía, como circunstancias que van más allá de una mera “irregularidad administrativa en cuanto al incumplimiento de las normas sobre seguridad y salvamento marítimo”⁶⁵³ sino un evidente peligro para la vida, salud o integridad de los viajeros como así lo ha venido entendiendo el Tribunal Supremo desde 2005⁶⁵⁴, principalmente respecto a algunos procedimientos para llegar a España considerados en sí mismos como peligrosos como la navegación transoceánica en frágiles embarcaciones tipo patera o cayuco⁶⁵⁵.

Concretamente, la Audiencia se refiere a que el “peligro” al que se refiere el tipo es un concepto abstracto, que si bien ha de evaluarse para cada caso concreto⁶⁵⁶, para ser apreciado basta que objetivamente se advierta en el viaje circunstancias como las descritas anteriormente que hagan “altamente probable un resultado lesivo para los sujetos pasivos” a diferencia de otros preceptos penales como el recogido en el 381.2 en que el legislador recoge expresamente un peligro concreto.

A la hora de enjuiciar éstos e imponer las penas en su mitad superior, las Audiencias provinciales tienen en cuenta factores como que entre los inmigrantes haya menores, víctimas

⁶⁵² Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 28 de junio de 2004. 119/2004

⁶⁵³ Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) núm. 36/2012 de 31 enero

⁶⁵⁴ Sentencias del Tribunal Supremo 491/2005, de 18 de abril y de 7 de diciembre de 2.009

⁶⁵⁵ Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) núm. 88/2011 de 9 marzo

⁶⁵⁶ Sentencias del Tribunal Supremo 1059/2005, de 28 de septiembre y 1039/2005, de 22 de septiembre

especialmente vulnerables como los bebés⁶⁵⁷ o personas de origen subsahariano⁶⁵⁸ o magrebi⁶⁵⁹, el número total de ocupantes de la embarcación sea muy superior a su capacidad y si hubo pérdidas humanas o no durante el transporte o como consecuencia de las maniobras de interceptación y rescate.

En este último caso, los Tribunales han llegado a apreciar un concurso real entre el delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros en su modalidad agravada y los delitos de homicidio imprudente, “ya que las conductas pueden ser calificadas por ambos tipos delictivos, ya que el peligro creado determinó un resultado mortal y porque los bienes jurídicos protegidos son también diversos (...)”, imponiendo penas de siete y cuatro años de prisión respectivamente por cada delito⁶⁶⁰.

En la mayoría de los casos, sin embargo, se aplica el apartado 6 del artículo 318 bis, imponiéndose la pena inferior en un grado a la señalada aun habiéndose producido un resultado letal durante la travesía. Es el ejemplo de la Sentencia núm. 105/2004 de 10 de junio de la Audiencia Provincial de las Palmas, en la que se aprecia la circunstancia de que “en la patera viajaban once personas, cuando lo corriente es que sean más de veinte, y asimismo que había algunos chalecos salvavidas, (...)” o el de la Sentencia núm. 729/2006 de 13 de diciembre de 2006 de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en la que se considera que “el acusado actuó con el fin de alcanzar las costas españolas para buscar un mejor porvenir en nuestro País, por ello accedió a participar activamente en la facilitación de la inmigración clandestina de personas, (...)”. Además, la apreciación por parte de los Tribunales de esta última circunstancia que lleva a una considerable disminución de la pena impuesta, se ha venido haciendo también en otras Sentencias referidas a casos de inmigración ilegal vía marítima desde África hasta Canarias en embarcaciones tipo cayuco cuando los patrones son de nacionalidad subsahariana⁶⁶¹. En estos casos las penas impuestas son en torno a los tres años de prisión, ya que el Tribunal considera que la idea del condenado es salir de las condiciones precarias en las que vive en su País y quedarse en España para encontrar

⁶⁵⁷ Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª) de 29 de junio, 110/2004.

⁶⁵⁸ Dice la misma sentencia de la AP de Las Palmas núm.110/2004: “(...) en quienes generalmente concurre un especial estado de indigencia y un más largo itinerario padecido hasta llegar a la costa africana lo que les hace especialmente vulnerables”.

⁶⁵⁹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª) de 10 de junio, 105/2004.”(...) se trata de personas que tratan por todos los medios de salir de sus países de origen ante la situación angustiosa en la que viven, sin medios para subsistir, como es sobradamente conocido”.

⁶⁶⁰ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª) de 7 de febrero, 29/2005 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) Sentencia núm. 36/2012 de 31 enero

⁶⁶¹ Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 6ª) de 26 de octubre, núm. 96/2006, de 26 de julio núm.110/2006 y de 26 de febrero de 2005.

trabajo y aun cuando facilita directamente la inmigración clandestina de otras personas patroneando la embarcación, lo hace con la finalidad de inmigrar él también, “con lo que la anti juridicidad de su acción se ve disminuida”⁶⁶².

Por otro lado, a la hora de imponer las penas también se tienen en cuenta las declaraciones de los inmigrantes en las que llegan a afirmar haber efectuado el pago de cantidades variables de dinero por la travesía, ya que implica ánimo de lucro de los responsables del viaje entre los que se encuentra el patrón de la embarcación, y al que frecuentemente también se le ocupan cantidades de dinero anticipadas como pago por su servicio⁶⁶³.

La aplicación de este precepto penal ha constituido una medida importante de disuasión para los candidatos a patronear embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal consiguiendo que si en un principio los patrones de las embarcaciones tipo patera que salían desde las costas del Sahara eran marroquíes concedores de la navegación marítima, en la actualidad las redes mafiosas prescindan en muchos casos de los mismos, de forma que son los propios emigrantes quienes “sin otra noción que la indicación rudimentaria y somera del rumbo a seguir, son compelidos a dirigir la embarcación desde la misma costa africana o desde alta mar donde son abandonados por el patrón que es recogido por un tercer cómplice”⁶⁶⁴. Esto ha supuesto que los tribunales absuelvan a los patrones que se encontraban a cargo de la embarcación en el momento de su interceptación en unos casos⁶⁶⁵ o se les impongan penas en grado inferior a las previstas. Sin embargo, esta situación de desamparo durante la travesía ha cambiado progresivamente y en la actualidad los patrones africanos de las embarcaciones tipo cayuco que salen desde Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Conakry, Guinea Bissau o Cabo Verde van provistos de sistemas portátiles GPS con los puntos de la ruta marítima pregrabados.

⁶⁶²Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 26 de febrero de 2005.

⁶⁶³Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª) de 10 de junio, 102/2004; 124/2003

⁶⁶⁴Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005. 157/2005

⁶⁶⁵“(…), pero quien es sujeto activo de la inmigración o emigración no trafica con su propia persona”. Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005, núm. 157/2005

9.2.3. Aplicación específica del 318 bis en los casos de detención de patrones de las embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal vía marítima hacia Canarias antes de la reforma de 20 de noviembre de 2007

La aplicación del derecho penal en el ámbito de la inmigración ilegal vía marítima no está exenta de ciertas peculiaridades que hay que tener en cuenta.

En primer lugar, cuando se procede a la detención de los patrones de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal o sus ayudantes hay que tener en cuenta el lugar en dónde se ha producido la interceptación de estas embarcaciones, debiendo diferenciarse dos posibles escenarios: el mar territorial y la alta mar o mar internacional, en donde, como más adelante se analiza, no es pacífica la cuestión de la existencia o no de jurisdicción penal española para entender de este delito.

En segundo lugar, y como consecuencia de la lógica necesidad procesal de tener que demostrar que el acusado se encontraba patroneando o ayudando al patrón de la embarcación interceptada, se plantean las consiguientes dificultades a la hora de analizar y recoger las circunstancias particulares de cada caso y los indicios necesarios en las diligencias policiales que facilite a los Tribunales una adecuada valoración de los hechos⁶⁶⁶.

9.2.3.1. Interceptación de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal en el Mar Territorial

Si la interceptación de la embarcación se ha producido en el mar territorial, la competencia jurisdiccional de los tribunales españoles para entender del delito tipificado en el 318 bis no ofrece dudas, si bien nos enfrentamos al problema técnico-policial de efectuar la necesaria identificación del patrón o patrones de embarcación en las diligencias de investigación.

En estos casos la Audiencia Provincial de Las Palmas ha tenido en cuenta como válidos, a la hora de declarar como probado el hecho de que un acusado patroneara la embarcación interceptada o ayudara al patrón, los siguientes procedimientos: leer en el acto del juicio oral las ruedas de reconocimiento practicadas, las pruebas anticipadas⁶⁶⁷ realizadas

⁶⁶⁶ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 29 de Junio 2005, rec. 245/2004

⁶⁶⁷ “La razón de anticipar la prueba no es otra que el hecho de incoárseles a los testigos, quienes prestan declaración ante el juez de instrucción, en presencia del Ministerio Fiscal, del letrado del acusado y de este mismo, un expediente de expulsión conforme a la legislación de extranjería, que implica su más que segura

en el juzgado de instrucción consistentes en las declaraciones de inmigrantes que se encontraban a bordo e identifican al acusado como patrón de la embarcación⁶⁶⁸ o la directa percepción de los hechos por parte de miembros de la guardia civil o de vigilancia aduanera que patroneaban la embarcación que procedió a realizar la interceptación⁶⁶⁹, o de salvamento marítimo en el caso de las operaciones de rescate en la mar⁶⁷⁰.

En el caso de que las declaraciones de los inmigrantes ocupantes de la embarcación sean la única prueba de cargo, exige una cuidada valoración por el Tribunal sentenciador para que les dé plena credibilidad como tal además de tener que reunir una serie de condiciones que la doctrina del Tribunal Supremo ha marcado en diversas sentencias⁶⁷¹.

Hay que destacar la importancia que tiene la cuidadosa elaboración de las primeras diligencias entre las que deben figurar una toma de declaración a un número suficiente de

ilocalización para poder ser citados al acto de la vista oral”, según se explica en Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004. 102/2004

⁶⁶⁸Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 1 de julio de 2004, núm. 7/2004. Por otro lado, como se indica en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 24 de abril de 2004 (sección 1ª), 58/2004 hay que tener en cuenta que “en casi todas las ocasiones las víctimas niegan que el acusado sea el patrón de la embarcación al haber recibido amenazas ante la posibilidad de delatar al mismo. Además, como señala la Fiscalía General del Estado (RCL 2003,886) en su Circular 1/2002, la importancia que en casos como el presente tiene el testimonio de las víctimas como medio para avanzar en la investigación y descubrir posibles redes organizadas. Pero que tales víctimas tienen por otra parte la condición de responsables de una infracción administrativa que puede acarrear su devolución, lo que agrava su reticencia a colaborar con aquellas autoridades que, en definitiva, tramitan su expulsión, por ello en muchos casos la actividad probatoria se centra en las declaraciones de los acusados y de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que los han detenido”.

⁶⁶⁹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 8 de junio de 2004. 97/2004.”(...) los miembros de la Policía y los distintos Cuerpos de Seguridad cuando deponen en el acto del Juicio Oral sobre datos de hechos que conocen de ciencia propia y han visto o percibido con sus propios ojos, los hace testigos hábiles y su testimonio constituye prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia”. Ver Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 30 de septiembre de 2004. 153/2004: Ante la negativa del acusado durante el juicio oral a reconocer su función de patrón durante el viaje manteniendo su condición de pasajero y declarando que el patrón se había pasado a otra embarcación remolcada, se estimó como prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia la declaración del guardia civil que intervino, quien declaró que: “el radar detectó la patera y se mantuvo todo el rato en la pantalla, no había otra embarcación junto a la patera, de haberla el radar la hubiera detectado, detuvieron a quien conducía la patera, que la acercó a la embarcación y amarró los cabos que le lanzaron, que para amarrar hay que saber cómo atar los cabos”. Ver Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 1 de julio de 2004. 124/2003: Ante la negativa del acusado durante el juicio oral a reconocer su función de patrón durante el viaje manteniendo su condición de pasajero y declarando que el patrón le había amenazado si no se reconocía patrón él mismo, se estimó como prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia la declaración del guardia civil que intervino, quien declaró que: “vio a una persona con los prismáticos que iba a la caña de la patera con un chubasquero verde y que a esa persona es a la que detienen y entregan a sus compañeros de tierra; además declara que el acusado le habló en francés y chapurreando en español y le dijo que era el patrón de la patera y que los 130 euros que llevaba era lo que le habían dado por el viaje y que le iban a dar más cuando llegara a tierra”.

⁶⁷⁰ Como en el caso de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004. 102/2004 en la que el patrón del buque de salvamento hace una descripción de la embarcación, calificándola de “una patera de madera de estructura muy frágil y carente de todo tipo de medidas de seguridad”.

⁶⁷¹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª) núm. 598/2006, de 30 de octubre de 2006

ocupantes de la embarcación y una diligencia de reconocimiento en donde se haga constar de manera lo más clara y precisa posible la identificación de todos los ocupantes de la embarcación interceptada, con especial mención de los identificados como patronos mediante la descripción física y de los cometidos desempeñados durante la travesía. Para todo esto se considera necesaria la elaboración de una pequeña investigación sobre los detalles del desarrollo del propio viaje efectuado por los inmigrantes⁶⁷². A veces, cuando ha habido problemas con la identificación nominal de los ocupantes ha sido necesario realizar diligencias de identificación posteriores con la finalidad de establecer coincidencias entre alguno de los ocupantes del cayuco y los imputados en el procedimiento, teniendo la precaución de constatar que estas diligencias obran en las actuaciones⁶⁷³.

A veces, debido a las condiciones inhumanas de hacinamiento e inmovilidad en las que viajan los ocupantes de las embarcaciones, soportando en muchos casos ser golpeados si no siguen determinadas instrucciones, éstos no son capaces de determinar con exactitud quién es el patrón de la embarcación en cada momento aunque por otro lado “no resulta creíble que después de travesías de más de veinte horas en embarcaciones pequeñas no se sepa quien la manejaba”⁶⁷⁴. Sin embargo, en la mayoría de los casos sí pueden identificar a las personas que dirigen la travesía y administran los alimentos y el agua, lo que considera el Tribunal que representa una circunstancia más que indica la responsabilidad asumida por el acusado en la embarcación durante la travesía⁶⁷⁵.

En cuanto a la directa percepción de los hechos por parte de la fuerza actuante y la incertidumbre posterior sobre la identidad del acusado una vez que se ha interceptado la embarcación, queda descartada por haberse producido la entrega directa e inmediata de éste y su seguida detención. Además, entre las pruebas válidas para desvirtuar la presunción de inocencia, junto a la prueba directa, se encuentra la denominada prueba indirecta, circunstancial o indiciaria⁶⁷⁶.

⁶⁷² Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª), de 15 de junio de 2006; 368/2006 y Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1306/2005 (sala de lo penal), de 25 de octubre de 2005 en Recurso de Casación núm.293/2005

⁶⁷³ Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª), de 30 de octubre de 2006; 598/2006 en las que el Tribunal absuelve al acusado por considerar que se carece de prueba de cargo suficiente sobre su culpabilidad.

⁶⁷⁴ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 22 de abril de 2004. 62/2004

⁶⁷⁵ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004. 102/2004.

⁶⁷⁶ “(...) siempre que los indicios estén debidamente acreditados en la causa por prueba directa, sean por regla general plurales, y el tribunal exteriorice el iter discursivo que, partiendo de los mismos, conduzca al dato que se declara probado, de tal modo que su inferencia no pueda ser tildada de incoherente, irracional, absurda o

A este respecto, el Tribunal ha aceptado fruto de su experiencia como indicios que indican que el acusado no se trataba de un inmigrante más sino el patrón de la embarcación o su ayudante, los siguientes: ser el único en dicha embarcación en llevar traje de agua, o pantalón y botas de agua⁶⁷⁷, tener características físicas y ropas identificadas cuando estaban a bordo, estar en posesión de un certificado que le acreditaba como marinero⁶⁷⁸, tener en su poder cantidades variables de dinero entre los 300 y 1000 euros que indican un cobro por adelantado de los servicios realizados, portar teléfono móvil, ser el único inmigrante de origen magrebí en la embarcación, ir a la caña del motor, ir en la proa y sujetar la embarcación para facilitar el desembarco de los ocupantes, tener pericia como marinero mostrada mediante la ejecución de determinadas maniobras en la mar como el abarloamiento o navegar con rumbo que indique que se sigue la ruta habitual de los patrones en su recorrido desde Marruecos a Canarias⁶⁷⁹.

9.2.3.2. Interceptación de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal en alta mar

Como consecuencia de la profundidad dada a los despliegues operativos articulados para el control de las fronteras marítimas en las Islas Canarias y durante el desarrollo de las operaciones de salvamento y rescate en la extensa zona de responsabilidad española (zona SAR), es frecuente que las embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal se intercepten en alta mar. En este caso, nos encontramos en principio ante determinadas limitaciones en la aplicación del derecho penal si se pretende imputar el delito tipificado en el 318 bis a los patrones que gobiernan las embarcaciones tipo cayuco, patera o barco negrero.

En el caso de las interceptaciones en aguas internacionales de embarcaciones tipo cayuco, la Audiencia Provincial de Las Palmas considera que el posible delito aparece como consumado en territorio ajeno a la jurisdicción española, es decir, argumenta que la jurisdicción universal reconocida en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 de 1 de julio (en adelante LOPJ), redactado según Ley Orgánica 3/2005 de 8 de

arbitraria”, como dice la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 8 de junio de 2004. 99/2004. Por otro lado, la existencia de un único indicio no se considera suficiente para condenar al acusado, aunque este indicio sea que en el momento de la interceptación el acusado empuñara el timón del motor, considerando el tribunal que estas circunstancias obedecían a la necesidad de impedir el hundimiento de la embarcación. (Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005, 156/2005 y también de 15 de junio de 2005, 157/2005.

⁶⁷⁷ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004. 105/2004.

⁶⁷⁸ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 8 de junio de 2004. 99/2004.

⁶⁷⁹ Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 21 de enero de 2004. 11/2004.

julio⁶⁸⁰, no incluye expresamente este tipo de delitos, y tampoco puede considerarse recogido en el apartado h) del punto 4 de dicho artículo, atendiendo a los criterios de territorialidad y personalidad que definen los límites y la extensión de la jurisdicción española⁶⁸¹.

En este último caso, según se define en dicho artículo, hay que atender a lo dispuesto en los Tratados o Convenios internacionales de aplicación en estos casos⁶⁸².

En concreto, habría que atender tanto a lo dispuesto en el apartado a) del artículo 6 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes que dispone que cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionadamente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material, entre otros, el tráfico ilícito de migrantes, como a lo dispuesto en el artículo 15 de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, en el que se prevén dos casos posibles.

El primero de ellos recogido en el apartado 1 de dicho artículo, faculta a cada Estado Parte para adoptar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la Convención cuando el delito se cometa en su territorio o el delito se cometa a bordo de un buque que enarbole su pabellón.

⁶⁸⁰ Artículo 23.4: “Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la Ley penal española, como alguno de los siguientes delitos: a. Genocidio; b. Terrorismo; c. Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves; d. Falsificación de moneda extranjera; e. Los delitos relativos a la prostitución y los de corrupción de menores o incapaces; f. Tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes; g. Los relativos a la mutilación genital femenina, siempre que los responsables se encuentren en España; h. Y cualquier otro que, según los tratados o convenios internacionales, deba ser perseguido en España.

⁶⁸¹ La Audiencia Provincial de Las Palmas en sentencia número 109/06, de 26 de julio, en su fundamento de derecho segundo dice: “La LOPJ fija la extensión y límites de la jurisdicción española en su art. 23 combinando los criterios de territorialidad y personalidad de forma tal que resultando ser el ejercicio de la jurisdicción penal una manifestación de la soberanía del Estado, a cada uno corresponde, en principio, conocer de todos los hechos punibles que se cometen en su territorio, cualquiera que sea la nacionalidad del sujeto activo del delito y del bien jurídico protegido (...) y, además, porque así lo prevé el art. 23.2 de la LOPJ, también a nuestros tribunales corresponde el conocimiento de los hechos previstos en nuestra legislación como delito, aunque hayan sido cometidos fuera del territorio nacional, siempre que los criminalmente responsables fueren españoles o extranjeros que hubieren adquirido posteriormente la nacionalidad española, y que concurran los requisitos que el meritado precepto menciona (principio de personalidad)”. De este fundamento deduce que no es posible considerar que los tribunales españoles tengan jurisdicción para la instrucción y enjuiciamiento de los hechos encausados. Así mismo, se comenta que entre las excepciones a los principios antes mencionados que, en virtud del principio de persecución universal, suponen los delitos recogidos en el artículo 23, apartados 3 y 4 de dicha LOPJ, no se encuentra el delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, objeto de este debate abierto. En la misma línea se expresa también la Audiencia Provincial de Las Palmas mediante tres autos de 17 de marzo de 2006 (JUR 2006/167860, JUR 2006/167870 y JUR 2006/171993).

⁶⁸² Estos Tratados o Convenios son: Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 15/11/2000, ratificado por España por instrumento de 21/02/2002, BOE de 29/09/2003 y el Protocolo contra el tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, ratificado por España por Instrumento de 21/02/2002, BOE de 10/12/2003.

En el segundo, recogido en el apartado 2, letra c, i), se faculta a un Estado Parte para establecer su jurisdicción para conocer de los delitos tipificados con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 de la Convención y se cometa fuera de su territorio con miras a la comisión de un delito grave dentro de su territorio.

La Audiencia provincial de Las Palmas, tras analizar esta legislación, concluye que las normas internacionales, a diferencia de las referidas a otros ámbitos como la lucha contra las torturas, el terrorismo o las tomas de rehenes, no imponen a nuestro País la extensión de la jurisdicción, es decir, España no tiene el deber sino la facultad de extender su jurisdicción a delitos como el que es objeto de análisis en este documento cuando se cometen fuera de su territorio. Por lo tanto, y dado que hoy por hoy no se ha producido esa previsión legislativa, la cláusula general del artículo 23.4 no es de aplicación a estos casos aun cuando estos delitos se cometan fuera de su territorio con miras a la comisión de un delito grave dentro del mismo. Igualmente mantiene esta postura en el caso de que la embarcación dedicada a la inmigración ilegal sea un buque de los denominados “negreros” como así fue en el caso del buque de nombre “Conakry”, interceptado en febrero de 2006 con más de 150 inmigrantes irregulares en la bodega y por lo que 18 ciudadanos extranjeros fueron acusados de introducir en España inmigrantes irregulares.

La sentencia de la sección primera de la Audiencia Provincial de Las Palmas 18/2007 de 23 de febrero de 2007 hace referencia, en relación a este caso, a que se trata de un delito perpetrado por ciudadanos extranjeros, fuera de las doce millas de las aguas jurisdiccionales españolas, por lo que “las únicas normas que podrían atribuir jurisdicción a los Juzgados y Tribunales españoles son las contempladas en los apartados 3º y 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, en concreto, el artículo 23.4.h”. Siguiendo lo dispuesto en ese artículo y a la legislación internacional ya mencionada, el tribunal argumenta como otras veces que sólo lo dispuesto en el artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su apartado c, i), es la norma que permitiría extender la jurisdicción española a los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros perpetrados fuera de las aguas jurisdiccionales españolas. Sin embargo, continúa el Tribunal, esto no es posible ya que “el Estado Español no ha dictado normas internas para hacer uso de la facultad que le atribuye la citada Convención”. Por ello, el tribunal aprecia falta de jurisdicción para enjuiciar el delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros que se imputa a los procesados.

La postura de ese Tribunal merece al menos dos comentarios desde el punto de vista formal⁶⁸³. En primer lugar, las resoluciones en las que se refiere a una “falta de jurisdicción de la Sala para entender de este tipo de delitos” se deberían haber adoptado mediante un Auto en lugar de una Sentencia según lo dispuesto en el artículo 245.1.b) de la LOPJ y en el artículo 141 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como declarar en el mismo la nulidad de pleno derecho de todo lo actuado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 238.1º de la LOPJ.

En segundo lugar, la Audiencia Provincial de Las Palmas carece de competencia para pronunciarse en el sentido en el que lo hace sobre la no extensión de la jurisdicción española al conocimiento de los supuestos de tráfico ilegal de inmigrantes cuando los hechos tienen lugar fuera de nuestras aguas jurisdiccionales. Lo correcto en este caso hubiera sido que esta Audiencia Provincial se hubiera inhibido a favor de la Audiencia Nacional a quien de acuerdo con el artículo 65.1º.e) de la LOPJ le compete conocer de este tipo de hechos y determinar si la jurisdicción española se extiende o no al conocimiento de los hechos descritos.

Algunos autores⁶⁸⁴, siguiendo las tesis del Ministerio Fiscal, opinan que la Audiencia Provincial de Las Palmas no presta excesiva atención a lo dispuesto en el artículo 110 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y en el Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire en el que se incluyen detalladas disposiciones para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de inmigrantes por mar como las dispuestas en los artículos 8.1, 8.5 y 8.7. En ellas, se permite, por ejemplo, a un Estado ejercer el derecho de visita en determinados supuestos como el de los buques que no tienen nacionalidad, como es el caso de los cayucos y las pateras, por lo que la consecuencia lógica es que éste proceda a ejercer también la jurisdicción penal en relación con los delitos cometidos y evitar que este tipo de comportamientos queden impunes.

Por otra parte, la Fiscalía General del Estado, en su circular 2/2006 de 27 de julio de 2006, sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España⁶⁸⁵, argumenta que este tipo de delitos “son de consumación anticipada y de mera actividad, siendo irrelevante que no se concluya la operación de que se trate por causas ajenas a la voluntad del

⁶⁸³ Entrevista personal mantenida el 16 de mayo de 2007 en Las Palmas de Gran Canaria con el Teniente Coronel del Cuerpo Jurídico D. Jerónimo Domínguez Bascoy destinado en el Mando Naval de Canarias.

⁶⁸⁴ Crónica sobre la aplicación judicial del Derecho Internacional Público, (2006), Revista electrónica de estudios internacionales III Alta Mar, 5-7.

⁶⁸⁵ XII.- Conclusiones sobre delitos relativos al tráfico ilegal de inmigrantes. Punto 8º: “El tipo del art. 318 bis es de consumación anticipada y de mera actividad. Es irrelevante que no se concluya la operación de que se trate por causas ajenas a la voluntad del agente. El delito se consuma aunque la interceptación de la patera o cayuco se produzca antes de llegar a la costa española”.

agente”. Considera que el delito se consuma aunque la interceptación de la patera o del cayuco se produzca antes de llegar a las aguas jurisdiccionales españolas, ya que se entiende cometido en todos aquellos lugares en que se haya realizado cualquiera de los elementos típicos de la acción. Por ello, reconoce la competencia de la jurisdicción española en los casos en los que estas embarcaciones con inmigrantes irregulares, que inequívocamente se dirigen a España, son interceptadas en alta mar por agentes de la autoridad españoles en función de salvamento. Así mismo, se insta a los señores fiscales a que mantengan la tesis de la competencia de la jurisdicción española, “en tanto no se consolide en los tribunales la exégesis contraria”.

El Tribunal Supremo ha venido manteniendo la competencia extraterritorial de España en la persecución de estos delitos en base a la cláusula de cierre del art. 23.4 de la LOPJ relativa a los Tratados o Convenios internacionales ratificados por España o, bien, en acudir a la teoría de la ubicuidad, lo que en opinión de autores como Rebollo era un error salvo cuando se trataba de conductas de tráfico de personas destinadas a la explotación sexual, situación que quedó solventada con la modificación en 2007 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (REBOLLO 2009, 1).

Con motivo del recurso de casación del Ministerio Fiscal contra una sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria en la que declaró su falta de jurisdicción para conocer de los hechos ocurridos el 16 de junio de 2006 cuando una embarcación de salvamento marítimo procedió a la interceptación de un cayuco a 55 millas al sur de la isla de Gran Canaria con 55 inmigrantes a bordo de origen subsahariano, el T.S. afirmó que existiendo un “evidente lazo de conexidad entre el hecho objeto de esta causa y los intereses nacionales”, y concurriendo “un conjunto de circunstancias que, de acuerdo con las normas y principios de Derecho internacional ya expuestos, especialmente el artículo 23.4 h) LOPJ. En relación con el artículo 8.7 del Protocolo contra el tráfico ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire”, dichos hechos son competencia de la jurisdicción española⁶⁸⁶.

A esta conclusión llega tras razonar que si bien el criterio de territorialidad es el criterio principalmente aplicable, en congruencia con su correlación con la soberanía, no es un principio absoluto. En este punto, indica el TS, existe consenso en la aceptación de otros criterios que permiten definir la extensión y los límites de la jurisdicción española como del criterio real o de protección de los intereses estatales y de nacionalidad. Por último, tiene dicho Tribunal en cuenta el principio de justicia supletoria como definitorio también de la

⁶⁸⁶ Sentencia del Tribunal Supremo N° 582/2007 de 21 de junio de 2007.

jurisdicción del Estado por el que se trata de evitar que un hecho estimado delictivo y que “de ordinario guarda una relación muy próxima con la denominada Delincuencia Organizada Transnacional” quede impune.

Sin embargo, para que pueda apreciarse la conexión necesaria entre el hecho delictivo y la protección de los intereses nacionales a los que el TS alude, y por lo tanto extender la jurisdicción española en alta mar, la embarcación que transporta los inmigrantes irregulares debe tener como objetivo la entrada clandestina en territorio español, al que, en el momento de ser intervenida y “de modo indudable” se dirige, como señala la sentencia del TS a la que se hace referencia en este apartado.

En otra sentencia del TS se hace referencia a que en estos casos en los que se comenzó la ejecución del delito fuera de las aguas territoriales españolas, vulnerándose el orden jurídico establecido con la introducción irregular de inmigrantes en el territorio español, el delito debe ser considerado cometido dentro del territorio español, pues según el criterio de la ubicuidad empleado por el TS, la consumación del delito se produce “en todos los lugares en los que se ha llevado a cabo la acción o en el lugar en el que se haya producido el resultado” e incluso en el lugar en el que el autor piensa contravenir el orden jurídico nacional⁶⁸⁷. Esta interpretación se hace por otra parte a la luz del derecho europeo comparado que recogen el principio de la ubicuidad en su derecho positivo como el caso del artículo 6 del código penal italiano con análogas consecuencias de interpretación en numerosa jurisprudencia⁶⁸⁸.

En otras ocasiones para justificar la competencia extraterritorial de los tribunales españoles este Tribunal ha hecho referencia principios como el de defensa, inspirador del contenido del artículo 23.3 de la LOPJ tras la reforma del 2014, y por el que un Estado puede perseguir los hechos cometidos por un nacional o extranjero “fuera de su territorio cuando compromete o afecta a determinados intereses de ese Estado, que sean dignos de protección hasta el punto de permitir esa persecución más allá de sus fronteras.”, o en el caso del 23.4 cuando lo permite un Tratado internacional.⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 128/2008 de 23 de enero de 2008

⁶⁸⁸ Cass. IV, 24-11-1995; Cass. II, 20-3-1963; Cass. II, 23-10-1973; Cass. VI, 30-3-1988

⁶⁸⁹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 592/2014. Sala de lo Penal.24.07.2014

9.2.4. El punto de inflexión: la reforma del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2007

De lo expuesto en los apartados anteriores y como consecuencia de la utilidad de contar con una herramienta como el reproche penal con un efecto disuasorio importante sobre los organizadores que se dedican al tráfico ilegal de inmigrantes, y para reforzar la eficacia de las operaciones contra la inmigración ilegal por vía marítima, se deduce que era muy necesario modificar el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, incluyendo en su punto 4 un nuevo apartado relativo al tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas por vía marítima.

Y esta iniciativa legislativa llegó en 2007. Tras el correspondiente proceso de ser informado el Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modificaba la Ley Orgánica del Poder Judicial para perseguir extraterritorialmente el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, este Anteproyecto proponía modificar el epígrafe g del apartado 4, del artículo 23, que incluiría como delito el tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas. Visto el anteproyecto, el Consejo General del Poder Judicial realizó una valoración positiva del mismo aunque precisó que el tráfico ilícito de personas contemplado en la reforma debería tener como destino inmediato el territorio español o en tránsito a terceros países. Así mismo, el Consejo Fiscal creía discutible que la inmigración ilegal justificara una solución tan radical como la persecución universal, por lo que para evitar una excesiva extensión jurisdiccional la solución propuesta más correcta sería la de que los tribunales actuaran “siempre que existan indicios racionales de que el tráfico ilegal tiene como destino España”⁶⁹⁰.

La Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas⁶⁹¹ fue la solución al problema planteado⁶⁹² y ha supuesto también la modificación del primer apartado del artículo 318 bis

⁶⁹⁰ “El CGPJ pone pegas a la justicia universal contra la inmigración”. Artículo en el Diario La razón de 20 de junio de 2007. Disponible en internet en www.larazon.es/noticias/noti_nac9460.htm. [Consulta 20 junio 2007]

⁶⁹¹ BOE núm. 278 de 20 de noviembre de 2007

⁶⁹² Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Uno. Se modifica el apartado 4 del artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que quedará redactado como sigue: «4. Igualmente será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley penal española, como alguno de los siguientes delitos: a) Genocidio. b) Terrorismo. c) Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves. d) Falsificación de moneda extranjera. e) Los delitos relativos a la prostitución y los de corrupción de menores o incapaces. f) Tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes. **g) Tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores.** h) Los relativos a la mutilación genital femenina,

del Código Penal, al objeto de que “la descripción del tipo penal no quede restringida a los supuestos en que el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas tenga que llevarse a cabo desde, en tránsito o con destino a España”. Esta modificación ha supuesto superar la doctrina del TS que aun permitiendo que España extendiera su jurisdicción en estos casos a alta mar, exigía que las embarcaciones interceptadas se dirigieran de manera inequívoca a las Islas Canarias. “Esto era fácilmente comprobable en el caso de los cayucos y de las pateras pero no en el de los denominados buques negreros, de gran autonomía, sin documentos oficiales a bordo la mayoría de las veces que indicaran su derrota y que normalmente son detectados a cientos de millas de las Islas Canarias”⁶⁹³. De esta manera conductas incluidas en las actividades delictivas del artículo 318 bis del vigente código penal como la de patronear barcos dedicados a la inmigración masiva e ilegal que ponen en riesgo la vida de miles de personas todos los años y que se realiza por organizaciones criminales con ánimo de lucro quedaban impunes si la interceptación se producía en aguas internacionales y no quedaba demostrado de manera inequívoca que su destino era España. Con la nueva redacción⁶⁹⁴, se castigará también dicha conducta cuando el destino sea cualquier otro país de la Unión Europea. Igualmente, se incluye la atribución de jurisdicción para el caso de tráfico de personas que afecte a trabajadores, al ser de aplicación el artículo 313.1 del Código Penal”⁶⁹⁵.

Sin embargo, la detención de los patrones de embarcaciones dedicadas al tráfico ilegal de inmigrantes desde África hacia Canarias y la consiguiente acción de los Tribunales de justicia que conduce a la imposición de las penas previstas en el artículo 318 bis del vigente código penal, ha tenido como consecuencia directa la modificación de algunos de los procedimientos empleados por las mafias en la organización de los viajes clandestinos vía marítima. Uno de ellos es el de la elección de los patrones de las embarcaciones utilizadas en la travesía. Es más, esta reforma legal ha supuesto en el fondo un doble efecto disuasorio: sobre los propios organizadores de los viajes, por un lado y sobre los candidatos a desempeñar cometidos como patrón, por otro. No cabe duda de que potenciando este efecto, entre otros, se podría conseguir que el número de viajes organizados desde África disminuyera y por lo tanto

siempre que los responsables se encuentren en España. i) Y cualquier otro que, según los tratados o convenios internacionales, deba ser perseguido en España.»

⁶⁹³ Entrevista personal con el General de División Cándido Cardiel Ojer, Director del CCRC.

⁶⁹⁴ Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. BOE, núm. 278, de 20 de noviembre de 2007. “El apartado 1 del artículo 318 bis del Código Penal tendrá la siguiente redacción: 1. El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión.”

⁶⁹⁵ *Ibíd*em, Exposición de motivos

el número de inmigrantes irregulares dispuestos a arriesgar su vida tratando de llegar a Canarias por mar.

9.2.5. La entrada en vigor de la Ley de Justicia Universal en 2014

La regulación de la justicia internacional en nuestro ordenamiento jurídico ha sufrido una evolución que va desde un concepto de “plena justicia universal”, tras la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no incluía ningún condicionante jurídico para su aplicación; una segunda modificación operada en 2009 en donde se recoge un concepto de justicia universal con exigencia de una conexión nacional, o vínculo relevante que relacione a España con el hecho perseguido; y la última, con la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, en donde los tribunales deben interpretar la jurisdicción española en la persecución extraterritorial de los delitos preponderantemente a la luz de lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados por España y el grado de atribución de jurisdicción que estos otorgan en los diferentes casos como así se recoge en la exposición de motivos de la Ley.

Tras la modificación de la LOPJ y del Código penal operada mediante la entrada en vigor de la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, llegó la modificación del artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial con la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre⁶⁹⁶ con el acuerdo de los dos grandes partidos políticos españoles, que limitaba el alcance de la persecución extraterritorial de los delitos, entre ellos los recogidos en el artículo 23, apartado 4, letra f) sobre tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, a la existencia de determinados puntos de conexión con España que antes no se exigían, como el quedar acreditado que los presuntos responsables de los delitos se encontraran en España, que hubiera víctimas de nacionalidad española, o la existencia de algún vínculo de conexión relevante y constatado con España, no habiéndose iniciado además ningún proceso judicial por estos hechos en otro país competente.

Cuatro años más tarde, la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, modificó de nuevo la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia

⁶⁹⁶ Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE 266 de 4 de noviembre de 2009.

universal⁶⁹⁷ siendo aprobada por el partido en el Gobierno y con el voto en contra de todos los partidos políticos en la oposición. Esta reforma fue calificada por el magistrado de la Audiencia Nacional Santiago Pedraz de inconstitucional (FERNÁNDEZ 2014).

En su exposición de motivos, se recoge que la finalidad de la reforma reside en delimitar con claridad los supuestos en que la jurisdicción española puede investigar y conocer los delitos cometidos fuera del territorio de soberanía de España ya que *“la extensión de la jurisdicción española más allá de los límites territoriales españoles debe venir legitimada y justificada por la existencia de un tratado internacional que lo prevea o autorice el consenso de la comunidad internacional”*. Con esta reforma se revisa en profundidad el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, precepto que, en el orden penal, determina la jurisdicción española, dando nueva redacción a los apartados 2, 4 y 5, añadiendo un nuevo apartado 6 y modificando el número 4º del apartado 1 de su artículo 57, regulador de la competencia del Tribunal Supremo.

Esta reforma tiene un doble efecto en el ámbito de este trabajo dedicado a la inmigración ilegal por mar; por un lado limita esta vez el alcance del principio de justicia universal mediante el establecimiento de la exigencia previa para la persecución del delito de la interposición de una querrela por el agraviado o por el Ministerio Fiscal, como se recoge en el 23.6, no siendo admisible la querrela de un actor popular ni tampoco posible la incoación de oficio de diligencias por un Juzgado de Instrucción español⁶⁹⁸; y por otro, los delitos de tráfico ilegal o inmigración clandestina pasan a recogerse en el artículo 23, punto 4, letra d) como delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, diferenciados de los de trata de seres humanos, cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional en los supuestos previstos en los tratados ratificados por España o en actos normativos de una Organización Internacional de la que España sea parte y que sean susceptibles de tipificarse según la ley española.

Por lo tanto, la interpretación principal que realiza el TS de lo dispuesto en el artículo 23.4 es estar de acuerdo en atribuir la jurisdicción universal a los tribunales españoles en el caso de los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros cometidos en los espacios marítimos, en el que se encuentran las aguas internacionales, cuando un tratado internacional o un acto normativo de una organización internacional permitan atribuir a

⁶⁹⁷ BOE N° 63 de 14 de marzo de 2014

⁶⁹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 592/2014. Sala de lo Penal.24.07.2014

España su competencia para imponer las sanciones penales correspondientes, concretamente el Convenio contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional⁶⁹⁹.

Incluso este Tribunal admite en la misma sentencia anteriormente mencionada que dicha protección de la entrada por vía marítima se llevará a cabo en los casos en los que el destino sea cualquiera de los Estados miembros de la UE, configurando de manera especial esta norma por aplicación preferente de los Convenios internacionales en los delitos detectados en aguas internacionales.

9.3 LA DETENCIÓN DE PATRONES DE EMBARCACIONES CLANDESTINAS DEDICADAS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN LA LEY ORGÁNICA 1/2015, DE 30 DE MARZO, POR LA QUE SE MODIFICA ENTRE OTROS ARTÍCULOS EL 318 BIS DE LA LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL⁷⁰⁰

Esta Ley orgánica ha revisado y actualizado en profundidad el Código Penal español vigente hasta el 1 de julio de 2015. Esta reforma, según se menciona en su preámbulo, ha tenido una doble finalidad. Por un lado, lograr un sistema judicial penal más ágil, coherente y justo, que proporcione una respuesta adecuada a las actuales formas de criminalidad, y por otro, dar cumplimiento a los compromisos internacionales que ha adquirido España, como la transposición de la Directiva 2009/52/CE, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular y de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Para ello, se ha revisado el régimen de penas y su aplicación; se han introducido nuevas figuras delictivas, y adecuado los tipos penales existentes, quedando suprimidas otras infracciones consideradas poco graves.

9.3.1. Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros: el artículo 318 bis tras la reforma del Código Penal con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo

Por lo que respecta al ámbito de investigación de este trabajo, con la reforma se ha revisado por completo la tipificación de los delitos de inmigración ilegal, separando con más

⁶⁹⁹ *Ibíd*em

⁷⁰⁰ El Artículo 318 bis ha sido modificado por el número ciento setenta del artículo único de la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 31 marzo).

claridad, según se menciona en el preámbulo, los delitos de trata de seres humanos y de inmigración ilegal, como ya se ha comentado, así como adecuando el sistema previsto de penas.

Por un lado, como se recoge en el preámbulo de la L.O. 1/2015, se hacía preciso transponer completamente lo dispuesto en la Directiva 2002/90/CE⁷⁰¹, si bien los Estados miembros deberían haber dado cumplimiento a lo dispuesto en la misma antes del 5 de diciembre de 2004. En esta Directiva europea se definen como infracciones, tanto la ayuda intencionada, sin necesidad de que exista ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro para que entre o transite irregularmente en/por un Estado miembro, como la ayuda intencionada con ánimo de lucro a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de ese Estado contraviniendo las normas de estancia de extranjeros.

La Directiva recoge también la opción de que los Estados puedan o no sancionar la conducta de ayudar intencionadamente a la entrada o el tránsito irregular en/por un Estado Miembro de personas que no sean nacionales del mismo cuando esta ayuda tiene lugar con la finalidad de prestar ayuda humanitaria. Estas infracciones sancionables pueden cometerse en las modalidades de incitación, participación y tentativa. Insta a los Estados miembros a sancionar estas conductas y sus grados de participación con sanciones “efectivas, proporcionadas y disuasorias”. Sin embargo, para adaptar las penas de estos delitos, la L.O. 1/2015 se refiere a la Decisión Marco 2002/946/JAI⁷⁰² sobre normas mínimas para los países de la Unión Europea, en lo que respecta a la aplicación de sanciones, la responsabilidad de las personas jurídicas y la competencia en relación con infracciones relacionadas con la ayuda a la inmigración clandestina que también debía haberse transpuesto antes del 5 de diciembre de 2004.

Esta Decisión obliga a los Estados a imponer sanciones de prisión en los casos más graves de ayuda intencionada con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro para que entre o transite irregularmente en/por un Estado miembro así como a los instigadores o incitadores de cualquiera de las conductas tipificadas como infracción

⁷⁰¹ DIRECTIVA 2002/90/CE DEL CONSEJO de 28 de noviembre de 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 328/17 de 5.12.2002

⁷⁰² Decisión marco [2002/946/JAI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:j10045) del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:j10045>. [Consulta: el 30 de julio de 2015].

descritas anteriormente que tengan lugar con ánimo de lucro. La Decisión prevé en estos casos penas privativas de libertad cuya duración máxima no podrá ser inferior a ocho años, cuando hayan sido cometidas como parte de las actividades de una organización delictiva⁷⁰³ o en las que se haya puesto en peligro la vida de las personas objeto de la infracción. Así mismo, la Decisión prevé que dichas sanciones que se podrán complementar con otras medidas, tales como el decomiso del medio de transporte utilizado; la prohibición de ejercer la actividad profesional en cuyo ejercicio se cometió la infracción, o la expulsión.

De la misma manera la L.O. 1/2015 transpone la Directiva 2009/52/CE⁷⁰⁴, por la que se establecen las normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

El artículo 318 bis.1 del código penal castiga desde el 01/07/2015 a “el que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a entrar en territorio español o a transitar a través del mismo de un modo que vulnere la legislación sobre entrada o tránsito de extranjeros”; y el 318 bis.2 a “el que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a permanecer en España, vulnerando la legislación sobre estancia de extranjeros”. En opinión de los magistrados de la Audiencia Provincial de Ceuta, esta nueva configuración del “eufemísticamente denominado delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros” sanciona las conductas de colaboración a la entrada, tránsito y permanencia irregular, ya sea esta entrada a través o no de los puntos de entrada habilitados legalmente para hacerlo, infringiendo lo dispuesto en el Reglamento de extranjería, con lo que de esta manera se refuerza su “condición de infracción tuteladora del control de los flujos migratorios por el Estado”⁷⁰⁵.

En efecto, la nueva redacción del artículo 318 bis ha transpuesto la Directiva y la Decisión europeas recogiendo los tipos penales comentados anteriormente. En cuanto a las sanciones, para las conductas que consistan en prestar ayuda intencionada a la entrada y tránsito de inmigrantes irregulares en un Estado de la UE se ha fijado una pena de multa de

⁷⁰³ Decisión Marco [2008/841/JAI](#) del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:jl0011>. Consultada el 30.07.2015

⁷⁰⁴ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea. L 168/24 de 30.6.2009

⁷⁰⁵ Sentencia de la Audiencia Provincial de Ceuta nº 79/2015, Sección 6ª, de 7 de Julio de 2015

tres a doce meses o prisión de tres meses a un año. Respecto a estas conductas, el legislador ha previsto una circunstancia agravante, una eximente y tres subtipos cualificados. En primer lugar, si las conductas punibles anteriores lo son con ánimo de lucro se impondrá la pena en su mitad superior. En cuanto a la eximente, España ha optado por no castigar la conducta anterior cuando el objetivo perseguido por el autor fuere únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate. Como subtipos cualificados, con una pena de prisión de cuatro a ocho años, se castigan las conductas descritas cuando concurra bien que los hechos se cometan en el seno de una organización dedicada a ese tipo de actividad delictiva; en el caso de que el sujeto activo sea el jefe, encargado o administrador la pena se impondrá en su mitad superior o superior en grado; o bien que tales actividades hubieran “puesto en peligro la vida de las personas objeto de la infracción, o se hubiera creado el peligro de causación de lesiones graves”. Tribunales como la Audiencia Provincial de Ceuta consideran este criterio cuando la forma en la que se realiza el viaje sitúa a los inmigrantes en “riesgo serio de morir”⁷⁰⁶.

Por último, si quien comete los hechos delictivos hace prevaler su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público, se le impondrá una pena de prisión de cuatro a ocho años y otra de inhabilitación absoluta de seis a doce años.

El nuevo sistema sancionador prevé por lo tanto nuevas penas como las penas alternativas de multa así como la importante reducción de la extensión de la pena de prisión en algunas de las conductas punibles respecto a lo recogido en el Código penal anterior, lo que en opinión de la Fiscalía General del Estado⁷⁰⁷ hace imprescindible la revisión de las condenas por estas conductas como por ejemplo las penas impuestas por el subtipo cualificado de pertenencia a una organización dedicada a tales actividades, que se reduce de la pena de ocho años y un día a doce años, a la de cuatro a ocho años de prisión.

En esta línea ya prevé el apartado primero de la Disposición Transitoria segunda de la L.O. 1/2015 que los jueces o tribunales procederán a revisar las sentencias firmes. En opinión de la Fiscalía, la revisión puede iniciarse no solo de oficio sino también a instancia del penado o del Ministerio Fiscal, siempre que “el penado esté cumpliendo efectivamente la

⁷⁰⁶ *Ibíd*em

⁷⁰⁷ Circular 3/2015 de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por la LO 1/2015. Disponible en https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Circular_3_2015_Derecho_Transitorio_Rev.pdf?idFile=ca1caeba-5b88-4d97-88ea-d78854b23729. [Consulta: el 27 de julio de 2015].

pena o en vía de su cumplimiento efectivo.”. Además, “en el proceso de revisión deberá tenerse en cuenta la gravedad del hecho, las circunstancias en que el mismo se ha cometido, las características y condiciones de su autor y particularmente el tiempo que el reo lleva privado de libertad por los hechos objeto de la condena (...)”. Sin embargo, no serán revisables las penas impuestas por estos tipos penales a las personas jurídicas.

En relación con la sustitución de la ejecución de la pena de prisión por la expulsión del territorio nacional, en la reforma se ajusta el límite de pena a partir del cual podrá acordarse la expulsión a la regulación contenida en la legislación de extranjería. En este sentido, la Fiscalía General ha determinado que “los jueces y tribunales deberán establecer qué parte de la pena impuesta debe ser cumplida efectivamente en prisión, cuando se hayan impuesto penas de más de tres años; y la sustitución se condiciona, en todos los casos, a la proporcionalidad de la medida”.

9.4. EL DELITO DE FAVORECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA EN ITALIA

El instrumento más importante de control de la inmigración clandestina en Italia es el control eficaz de las fronteras que permite la interceptación de los inmigrantes indocumentados o clandestinos evitando su entrada en territorio italiano mediante la devolución o rechazo en frontera y por otro castigar las conductas de favorecimiento de la entrada ilegal de extranjeros cometidas por contrabandistas frecuentemente con ánimo de lucro.

9.4.1 El delito de favorecimiento de la inmigración clandestina en Italia

La Ley núm. 94 de 15 de julio de 2009, el denominado “paquete de seguridad”, sobre disposiciones en materia de seguridad introdujo el artículo 10 bis del Texto Único que contiene las normas de extranjería (D. Lgs. 286/1998) y en el que se recogía como delito la conducta del extranjero que entre o permanezca en Italia contraviniendo las normas de extranjería de dicho Texto dispuestas en su primer capítulo, además de las dispuestas en la Ley núm. 68 de 28 de mayo de 2007, que regula las estancias cortas de los extranjeros por motivos de visita, negocios, turismo y estudio⁷⁰⁸. Este artículo comúnmente denominado “de

⁷⁰⁸ Legge 28 Maggio 2007, n. 68 Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio. Disponible en http://img.poliziadistato.it/docs/soggiorni_breve_durata.pdf. [Consulta: el 3 de agosto de 2015].

inmigración clandestina” superó en 2010 un juicio de legitimidad constitucional⁷⁰⁹ pero no así uno del Tribunal de Justicia de la UE que lo consideró incompatible con lo dispuesto en su Directiva sobre repatriaciones⁷¹⁰. Además, las numerosas llegadas de embarcaciones con inmigrantes a las costas italianas y sobre todo la tragedia de Lampedusa en octubre de 2013 volvieron a cuestionar no solo su aplicabilidad (incluye multas a los inmigrantes de 5.000 a 10.000 euros) sino la propia eficacia de la represión penal de la clandestinidad en la lucha contra el fenómeno y su detención, cuando por ejemplo en mayo de 2013 solo se habían dictado 12 sentencias condenatorias en todo Italia⁷¹¹, la tasa de repatriaciones solo alcanzaba el 28%, o solo uno de cada cinco inmigrantes ilegales denunciado era expulsado (PAVICH 2013). El 2 de abril de 2014 el “delito de clandestinidad” fue derogado pasando a convertirse la entrada ilegal en Italia en un ilícito administrativo castigado con la expulsión como ya estaba previsto en la Ley Bossi-Fini. Un informe de la Dirección Nacional Antimafia de 2015 aplaudió la derogación de la norma por resultar ineficaz en la detención de los flujos migratorios ilegales e incluso ser perjudicial para el desarrollo de las investigaciones en los delitos de favorecimiento de la inmigración ilegal al dificultar la obtención de información válida judicializable procedente de los interrogatorios a los inmigrantes desembarcados que eran detenidos y procesados (Direzione Nazionale Antimafia (2013-2014)).

El Título II relativo a las disposiciones sobre entrada, residencia y alejamiento del territorio italiano del Texto Único sobre la inmigración, y concretamente su artículo 12, recoge las disposiciones sobre la inmigración clandestina⁷¹². Las conductas sancionadas en el primer punto, introducidas así mismo por la Ley núm. 94 de 2009, consisten en promover, dirigir, organizar, financiar o efectuar el transporte u otras actividades directas para procurar⁷¹³ el acceso de extranjeros al territorio italiano u otro territorio del que el extranjero no sea nacional o no tenga permiso de residencia permanente. La Ley 189/2002 integró en el

⁷⁰⁹Sentencia de la Corte Constitucional italiana 250/2010. Disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=250>.

⁷¹⁰Corte di Giustizia UE, sez. I, sentenza 28.04.2011 n° C-61/11, “Immigrati: Corte UE boccia reato clandestinità”

⁷¹¹Reato di immigrazione clandestina, un flop: 12 condanne in 18 mesi, (6.05.2013). disponible en www.affaritaliani.it

⁷¹² Artículo modificado por las disposiciones legales D.lgs. núm. 113 de 13 de abril de 1999; [D.L. núm. 51 de 4 de abril de 2002](#); [Ley núm. 189 de 30 de julio de 2002](#) y [D.L. núm. 241 de 14 de septiembre de 2004](#).

⁷¹³ Hay que tener en cuenta que el artículo 12 del Decreto Legislativo núm. 286 de 25 de julio de 1998 hablaba de otras actividades directas para “favorecer” la entrada de extranjeros. La acción de “favorecer” fue derogada por el legislador con la entrada en vigor del artículo 11 de la Ley núm. 189 de 30 de julio de 2002 que la sustituyó por el término “procurar”, modificación confirmada posteriormente por la Ley núm. 94 del 2009 (paquete de seguridad), lo que supuso que la acción de “favorecer” no fuera ya tratada como delito por lo que acciones como proporcionar información han quedado despenalizadas. En sentencia de la Corte de Casación se afirma que efectivamente se ha restringido el espectro de aplicación de la norma pues el término “favorecer” incluye al de “procurar” pero no al revés (corte di cassazione, sez. iii penale - sentenza 30 maggio 2012, n.20880).

tipo penal otras actividades directas que favorezcan la entrada ilegal en otro Estado (inmigración clandestina de tránsito), trasponiendo la Directiva comunitaria 90/2002 de 28 de noviembre sobre definición de favorecimiento de la entrada, tránsito y estancia ilegales.

Se trata de un delito grave en el que la Corte de Casación exige que exista dolo específico como elemento determinante de la conducta definida en el tipo⁷¹⁴, en el que se obliga en los casos descritos en los párrafos 1 y 3 a la detención flagrante del sujeto/s activo/s y el decomiso del medio de transporte, castigándose la conducta con pena de prisión de uno a cinco años y con multa de 15.000 euros por persona.

En el punto 2 de este artículo 12 se recoge que no se considera delito las actividades de auxilio y asistencia humanitaria prestadas en Italia a los inmigrantes que se encuentren en el país en estado de necesidad.

El punto 3 recoge los subtipos agravados de este delito castigados con una pena de cinco a quince años de prisión y multa de 15.000 euros por persona, si las conductas recogidas en el tipo de favorecimiento de inmigración clandestina para entrar o permanecer en territorio italiano se realizaran con cinco o más personas; haya existido peligro para su vida o integridad física o sometida a trato inhumano o degradante; se ha realizado mediante el concurso de tres personas o más, o mediante servicios internacionales de transporte, o documentos falsos o falsificados; los sujetos activos disponen de armas o explosivos. Concurriendo en los hechos que se produzcan dos o más circunstancias de las descritas anteriormente, se eleva la pena. En estos casos la legislación italiana recoge en el artículo 416 párrafo 6 del código penal el delito de asociación para delinquir (delitos contra el orden público) en relación a la asociación directa para cometer las conductas descritas en el mencionado artículo 12 punto tres bis del Texto Único sobre la inmigración descritas en este párrafo.

En el punto 3-ter por su parte recoge circunstancias que agravan tanto el tipo básico del punto 1 como los subtipos del 3 con penas de prisión que son elevadas desde un tercio a la mitad de las previstas y con multa de 25.000 euros, como son el que la finalidad de este favorecimiento de la inmigración clandestina sea reclutar a los inmigrantes para ejercer la prostitución u otros trabajos o se trate de menores involucrados en actividades ilícitas, e incluso cuando el lucro se obtenga de manera indirecta. El delito de trata de seres humanos y

⁷¹⁴ Sentencia de la Corte de Casación n. 26457 de 18 de junio de 2013

otros como el de mantenimiento en esclavitud se recogen directamente en el código penal italiano respectivamente en los artículos 601 y 600.

Las circunstancias atenuantes contempladas para estos casos son las previstas en los artículos 98 y 114 del código penal italiano, que tendrán su aplicación sobre la pena total calculada con las circunstancias agravantes correspondientes, así como otra atenuante prevista específicamente en el texto consistente en la colaboración con las autoridades policiales o judiciales para la obtención de pruebas decisivas en el esclarecimiento de los hechos delictivos o la detención de los culpables que reduciría las penas impuestas a la mitad. Además los componentes de los grupos interfuerzas constituidos en las regiones italianas especialmente receptoras de inmigrantes tienen facultades para conceder permisos de residencia “por motivos de justicia” al inmigrante que colabore en las investigaciones y con cuyo testimonio se llegue a detener a algún miembro de las redes organizadoras de las travesías (Monzini 2008:36).

Este texto dispone la detención para las personas implicadas en las acciones descritas anteriormente así como la prisión preventiva en los casos en los que existan graves indicios de culpabilidad y sea aconsejable imponer medidas cautelares, medida que fue introducida por la Ley núm. 94 de 2009 y declarada parcialmente inconstitucional en sentencia de 16 de diciembre de 2011 del Tribunal Constitucional que prefiere la imposición de otras medidas cautelares diferentes a la de prisión para conseguir el mismo efecto. Resulta de mucho interés la disposición sobre el decomiso en todos los casos de los medios de transporte utilizados que pueden ser destruidos con autorización judicial y decisión del Presidente del Consejo de Ministros o autoridad en quien delegue, puesto que se trata de una medida que puede tener impacto económico en las organizaciones dedicadas a la inmigración clandestina constituyendo una medida con gran poder de disuasión en el caso de empleo de los buques nodriza.

Así mismo, se recoge como conducta sancionable, con hasta cuatro años de prisión y multa, el favorecimiento de la estancia irregular en Italia de un inmigrante con la finalidad de aprovecharse injustamente de su condición de persona en situación irregular; agravándose el tipo cuando la acción la cometen dos o más personas que estén de acuerdo o los sujetos pasivos del delito sean cinco o más personas. Con una pena de seis meses a tres años de prisión se castiga a quien también, con la finalidad de aprovecharse injustamente de su condición de persona en situación irregular y con ánimo de lucro, aloja o alquila un

alojamiento a un extranjero en situación irregular. También en este caso está prevista la confiscación del bien salvo que pertenezca a un tercero ajeno a los hechos.

9.4.2. Aplicación de la jurisdicción internacional por los Tribunales italianos

El 8 de septiembre de 2010 la Corte Suprema de Casación italiana⁷¹⁵ anuló una sentencia condenatoria del tribunal de Locri, confirmada posteriormente por el tribunal de apelación de Reggio Calabria, ya que no consideró procedente que un tribunal italiano ejerciera la jurisdicción penal extraterritorial en un caso de interceptación en aguas internacionales⁷¹⁶. La noche del 23 de abril de 2007, la Guardia de Finanzas detectó cerca de las costas de Calabria el trasbordo de un número no determinado de personas de un buque con bandera turca a una embarcación neumática transportada por dicho buque. La embarcación neumática fue interceptada a 23 millas náuticas de la costa italiana y posteriormente el buque nodriza a unas 50 millas de ésta, siendo detenidos sus ocho tripulantes de nacionalidad turca y condenados en primera instancia a ocho años de prisión y el pago de una multa millonaria por favorecimiento de la inmigración clandestina.

Para la Corte Suprema de Casación solo es posible que los tribunales italianos conserven su jurisdicción en relación a los delitos que se hayan consumado en aguas internacionales cuando estén directamente vinculados a delitos cometidos en el mar territorial en el ejercicio del derecho de persecución contemplado en el artículo 23 de la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre el alta mar. Este derecho de persecución, recogido anteriormente, puede ser también ejercido en la denominada “zona contigua”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de la Convención de Montego Bay de 1982. Por último, y para el caso descrito, el Tribunal aplicó lo dispuesto en el artículo 97 de la Convención de Montego Bay por el que no puede ser ejercida la acción penal contra ningún miembro de la dotación de un buque en alta mar más que por las autoridades jurisdiccionales o administrativas del país del pabellón del mismo, que en este caso era Turquía, país que además no ha ratificado dicha Convención.

La doctrina de la Corte suprema de Casación y el frecuente uso por parte de organizaciones criminales de naves nodriza sin bandera o con bandera de conveniencia provistos de medios de navegación y tripulaciones con conocimientos de navegación para transportar inmigrantes irregulares de manera masiva desde Libia, y que posteriormente son

⁷¹⁵ En el sistema jurídico italiano la Corte suprema di cassazione es equivalente al Tribunal Supremo español

⁷¹⁶ Corte di Cassazione Sentenza n. 32960/2010.

distribuidos en aguas internacionales a embarcaciones más pequeñas con la finalidad de entrar en Italia, originó una reunión el 23 de octubre de 2013, convocada por la Fiscalía Nacional Antimafia italiana y en la que tomaron parte representantes de las autoridades competentes en la materia como la Marina, la Guardia de Finanzas, los Carabinieri, la Dirección Central de Inmigración y de Fronteras del Departamento de Seguridad Pública y las Fiscalías de Catania, Reggio Calabria y Lecce, sedes de la Fiscalía antimafia en las provincias en donde se producen estas llegadas masivas de inmigrantes, al objeto de interpretar la jurisdicción italiana en estos casos a la luz de las normas nacionales e internacionales y establecer medidas de coordinación en los procedimientos de control e interceptación de estas embarcaciones en aguas internacionales así como sobre el desembarco de los inmigrantes (Direzione Nazionale Antimafia 2013).

En el caso del control de embarcaciones en aguas internacionales de las que se sospeche se dedican a servir de nave nodriza como es el caso de las que transportan embarcaciones más pequeñas, y siempre que existan indicios como que la derrota seguida hace prever un posible desembarco de inmigrantes en territorio italiano, la Fiscalía considera que se trata de un delito recogido en el artículo 416 del código penal referido a la asociación para delinquir.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del código penal italiano, la Corte Suprema de Casación aplica en sus sentencias el principio de ubicuidad y la consiguiente competencia de la jurisdicción italiana para ejercer la coerción penal en los casos de detención de contrabandistas que operan con pequeñas embarcaciones y/o naves nodrizas en aguas internacionales que transportan inmigrantes irregulares cuando existan elementos de prueba que vinculen a los patrones de las embarcaciones con personas cómplices operando desde Italia, pues este Tribunal considera suficiente para ello que una pequeña parte de la acción punible, aunque sea preparatoria, se desarrolle en Italia incluso con antelación a la consumación del delito (GRASSO 2011). En estos casos se autoriza a las autoridades policiales italianas a intervenir en alta mar en el buque sin bandera sospechoso de tráfico de inmigrantes ilegales y adoptar las medidas necesarias de derecho de visita, incautación del buque y detención de la dotación de acuerdo al derecho internacional⁷¹⁷

⁷¹⁷ Sentenza Corte di Cassazione, n. 36052/2014, in materia di esercizio di poteri coercitivi da parte delle autorità italiane in caso di nave priva di bandiera controllata in alto mare. Disponible online: <http://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=27243&content=in+materia+di+esercizio+di+pote>

Si la necesaria vinculación anterior no existe o hay dudas razonables sobre su existencia se debe proceder a controlar las embarcaciones al objeto de documentar el momento en el que la embarcación pequeña se separa de la nodriza para que, en el preciso instante en el que aquella entre en aguas territoriales italianas, se pueda ejercer la jurisdicción penal italiana por lo que respecta al delito de asociación para delinquir en relación con el favorecimiento de la inmigración clandestina recogido en el Texto Único sobre la inmigración. Respecto a la nave nodriza en aguas internacionales, la DNA diferencia entre los casos en los que ésta no tenga pabellón o éste sea de conveniencia. En el primer caso puede ser detenida y controlada a la espera de instrucciones judiciales sobre su acompañamiento por la fuerza a territorio italiano u otras medidas cautelares. En el segundo caso, no muy frecuente, es necesario solicitar la colaboración del Estado de la bandera según el derecho internacional. En estos casos en los que hay existencia de nave nodriza, el tribunal competente para conocer los hechos es la Fiscalía antimafia.

Las medidas aplicadas a pequeñas embarcaciones controladas en aguas internacionales, sin que existan pruebas de la existencia de una nave nodriza, son aplicadas por la Fiscalía territorial ordinaria.

Otro caso importante que recogen las normas de la Fiscalía antimafia es el de las embarcaciones sin pabellón, nodriza o pequeña, que realizan una petición de auxilio en la mar en aguas internacionales. Respecto a este caso se considera que en cumplimiento de las obligaciones internacionales de salvamento, la nave nodriza puede ser detenida, controlada e incautada. Igualmente, cuando se considere que están en peligro los ocupantes de una embarcación pequeña por considerarse excesivo el número de pasajeros, en razón de las condiciones de navegación o porque no tenga gobierno, y por lo tanto sin necesidad de que exista petición de auxilio, se procede a detener, controlar e incautar a la nave nodriza que lo acompañe. En estos casos la entrada ilegal en territorio italiano se consuma una vez se produce ésta como consecuencia de una operación de rescate en la mar. En las situaciones de transporte masivo de inmigrantes por mar con activación de una operación de rescate, la justicia italiana considera que existe una instrumentalización de las situaciones de peligro con las que se consuma el delito de favorecimiento de la inmigración clandestina. En estos casos de petición de auxilio en la mar, la DNA prevé que el Ministro de Justicia pueda efectuar una petición de proceder contra los contrabandistas que solicitaron el auxilio en aplicación del

[ri+coercitivi+da+parte+delle+autorit%C3%A0+italiane+in+caso+di+nave+priva+di+bandiera+controllata+in+alto+mare&content_autho](#)r= , [Consulta: 24 de agosto de 2015].

artículo 10 del código penal sobre la competencia de la jurisdicción italiana para casos de favorecimiento de la inmigración clandestina.

**PARTE QUINTA: “OTRAS RESPUESTAS AL FENÓMENO MIGRATORIO
ILEGAL POR MAR: LOS CASOS DE LOS EE.UU. Y AUSTRALIA”**

CAPÍTULO 10

LA RESPUESTA JURÍDICA Y PENAL DE LOS EE.UU. Y AUSTRALIA

10.1. EEUU Y SU POLÍTICA DE CONTROL MIGRATORIO ILEGAL POR MAR

10.1.1 Las cifras de la inmigración ilegal por mar en EEUU

Las fronteras marítimas americana y europea tienen elementos comunes como su extensión, incluyendo varios países con varios miles de kilómetros de costa, y la proximidad geográfica a países con economías en vías de desarrollo (SÁNCHEZ-ALONSO 2011, 260). La región del Caribe es desde los años 80 la mayor desde el punto de vista del número de inmigrantes que tratan de entrar ilegalmente por mar en los Estados Unidos de América (EEUU), principalmente desde Haití, Cuba y la República Dominicana (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 20).

En el gráfico nº29 se reflejan los datos estadísticos del número total de inmigrantes ilegales interceptados por vía marítima en el periodo que va desde 1995 hasta el 1 de octubre de 2014⁷¹⁸; en el gráfico nº30 se recoge el número de inmigrantes ilegales llegados a EEUU en el mismo periodo de tiempo de las tres nacionalidades principales que conforman los movimientos migratorios clandestinos por mar hacia los EEUU: Cuba, República dominicana y Haití; y en el gráfico nº31 se muestra el porcentaje que estas nacionalidades representan sobre el total de las interceptaciones efectuadas en el periodo de estudio.

Los años fiscales en los que EEUU vivió los mayores flujos de inmigrantes ilegales por mar fueron 1992 y 1994 en los que se produjeron 40.600 interceptaciones (37.600 de haitianos) y 64.400 (25.300 haitianos y 38.500 cubanos) respectivamente (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 21).

Tras una disminución del 86% en el número de interceptaciones en 1995, los dos incrementos más significativos en el número de interceptaciones totales se produjeron en los años 1996 y 2004 con la interceptación de 9.080 y 10.899 inmigrantes respectivamente, de los que en 1996 los dominicanos representaron un 69% y los haitianos un 25%; y en 2004 un 46% de dominicanos y un 30% de haitianos.

⁷¹⁸ Hay que tener en cuenta que a los efectos de estadística migratoria los años utilizados en EEUU son años fiscales comprendidos entre el 1 de octubre de un año y el 30 de septiembre del siguiente.

Los años en los que se produjeron un menor número de interceptaciones en el mar correspondieron al año 1997, en el que respecto a 1996 se redujo un 76% el número de interceptados, pasando de 9.080 a 2.194; y el año 2010, en el que respecto a 2004 se redujo en un 81% el número de interceptados, pasando de 10.899 a 2.088. A partir de 2010 comenzó de nuevo a crecer de manera muy moderada el número de interceptaciones con un punto de inflexión en 2013, hasta las 3.587 interceptaciones en 2014.

Por lo que respecta a las nacionalidades, los años de mayor número de interceptaciones de ciudadanos dominicanos se produjeron en 1996 y 2004; de ciudadanos cubanos en 1999, 2008 y 2013; y de haitianos en 1998, 2002 y 2010. Respecto a la composición del total de flujos migratorios por años y nacionalidades, el mayor porcentaje se produjo respecto a los ciudadanos haitianos con un 51% y un 66% en 2009 y 2010 respectivamente; dominicanos con un 63% y un 69% en 1995 y 1996 respectivamente; y cubanos con un 65% y un 59% en 2013 y 2014 respectivamente. En el periodo de 20 años analizado y haciendo la media aritmética de los porcentajes de cada una de las tres nacionalidades más presentes en los flujos migratorios por mar se obtiene que la nacionalidad más frecuente es la haitiana con un 31%, seguida de la cubana con un 30%, y por último la dominicana con un 26%, correspondiendo el resto a nacionalidades presentes minoritarias como mexicana, ecuatoriana y otras.

Desde comienzo de los 80' hasta mediados de los 90 el 50% de las interceptaciones eran de ciudadanos de Haití, seguidos por los cubanos con un 29% y dominicanos en un 15% (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 20). En 1981 los EEUU firmaron un acuerdo con Haití y en 1994 con Cuba. Por lo que respecta a los medios empleados para el transporte por mar desde Cuba y otros países del Caribe hasta los EEUU a través del estrecho de Florida, el más utilizado son las embarcaciones rápidas o "go fast" que con tres motores de gran potencia pueden desarrollar velocidades de hasta sesenta nudos; estas embarcaciones sobrecargadas con máxima potencia de los motores de las embarcaciones representan en sí mismas un gran riesgo para la vida de los inmigrantes que realizan el viaje con un coste de 8.000 a 10.000 dólares por persona (ROBINSON 2010, 20).

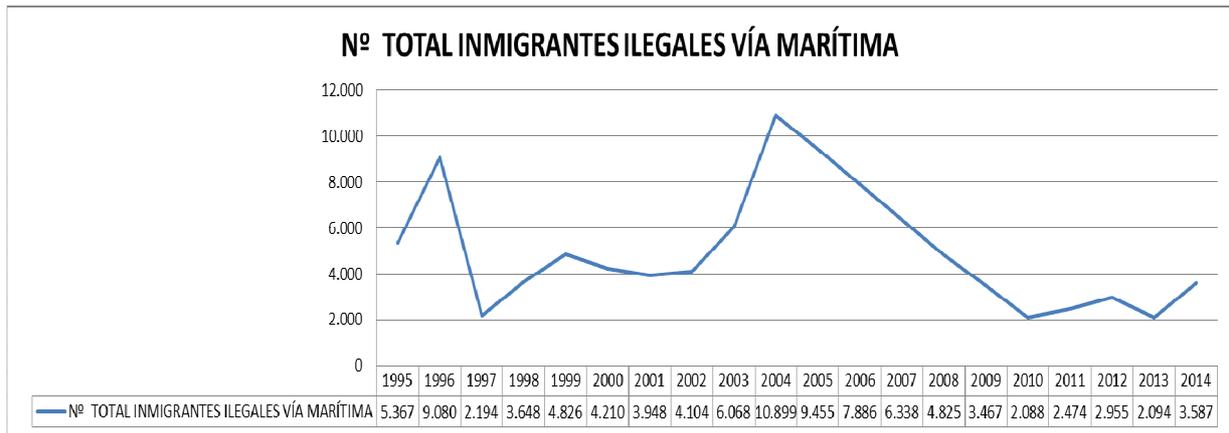


Gráfico n°29. Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Elaboración propia. Datos disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>.

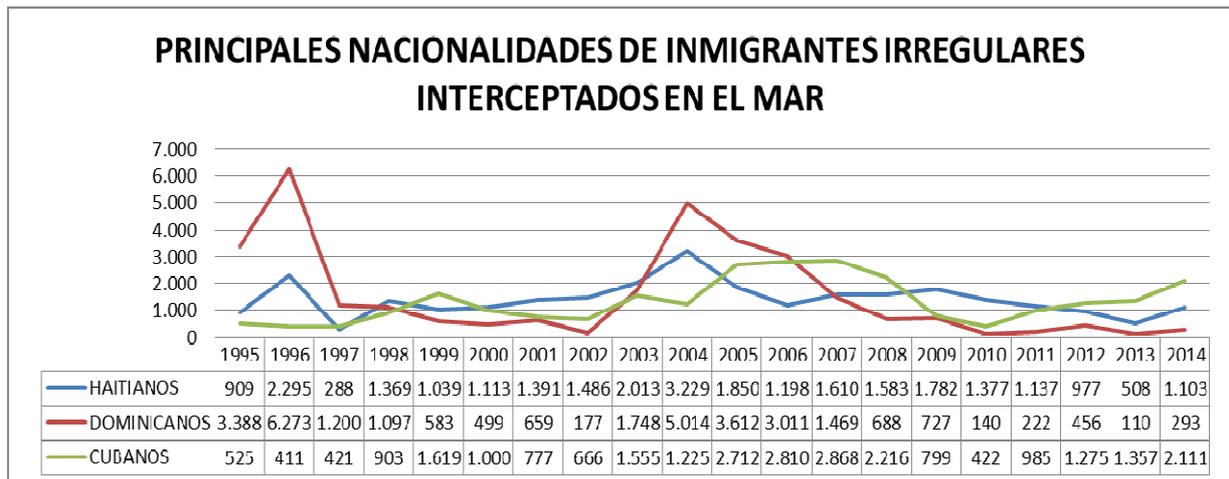


Gráfico n°30. Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Elaboración propia. Disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>

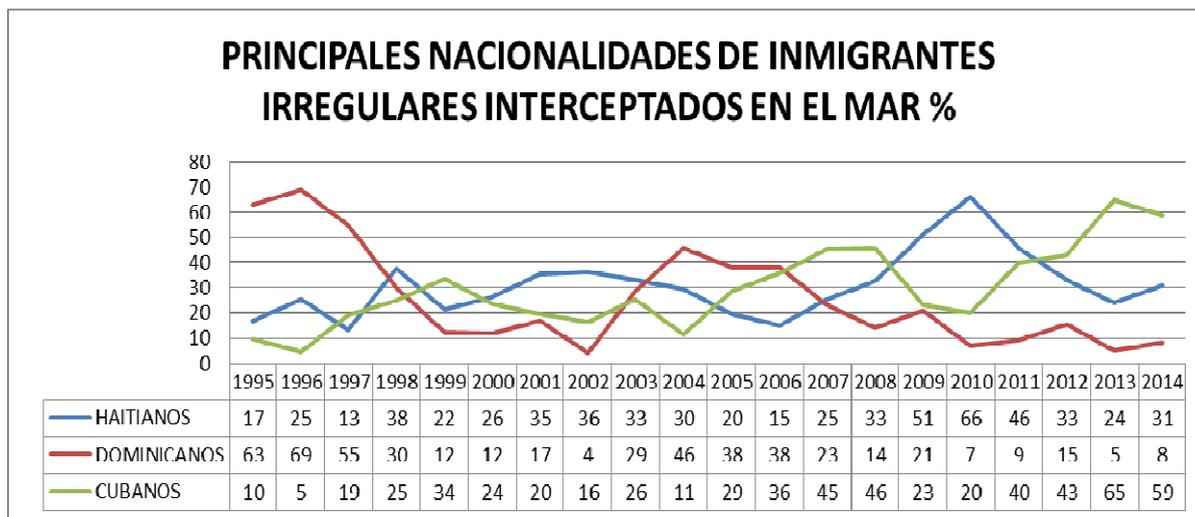


Gráfico n°31. Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Elaboración propia. Disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>

10.1.2 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno demócrata de Bill Clinton desde 1995 hasta 2001

"I now invite every country to [endorse] a no-sanctuary pledge, so we could say together to organized criminals, terrorists, drug traffickers, and smugglers, "You have nowhere to run and nowhere to hide."

Presidente de los EEUU Bill Clinton en su discurso en las Naciones Unidas el 22 de Octubre de 1995

Desde que el Presidente de los Estados Unidos de América Harry S. Truman en 1953 ordenara al Gobierno diseñar una respuesta coordinada al fenómeno de la inmigración ilegal, el problema que supone el contrabando de personas ha estado presente en las Directivas políticas de los diferentes Presidentes americanos, tanto demócratas como republicanos, produciendo numerosas reformas legislativas⁷¹⁹. El progresivo incremento en el número de inmigrantes ilegales tuvo como consecuencia la publicación en 1986 durante la administración del Presidente Reagan, de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, también llamada Simpson-Rodino, que introducía los procesos de regularización de inmigrantes ilegales, las sanciones a empleadores de trabajadores en situación irregular y fuertes medidas de refuerzo fronterizo (MUÑOZ BRAVO 2009, 138). El Presidente Ronald

⁷¹⁹The United State Response en Bills Digest No. 41 2001-02. Border Protection Bill 2001. Disponible en http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd0102/02bd041. Consultada el 4.04.2015

Reagan, que vinculó la inmigración ilegal por mar al crimen organizado considerándola una amenaza al Estado del Bienestar y a la seguridad nacional en su proclamación 4865⁷²⁰, había autorizado ya en 1981 la interceptación de buques en alta mar que transportaran inmigrantes ilegales para evitar su entrada en los EEUU, en virtud de una orden ejecutiva presidencial que es considerada como el inicio de la política ejecutiva de las interceptaciones de inmigrantes en el mar (VAN SELM 2005,11; ROBINSON 2010, 30).

En 1992 el Presidente Bush reforzó la orden ejecutiva 13234 de Reagan con la orden ejecutiva 12807 que designaba a la Guardia Costera como Agencia Federal que lideraría las interceptaciones de embarcaciones en el mar y que procedería a repatriar a los inmigrantes a su país de origen o a un tercer país salvo que el Fiscal general decidiera que se trataba de refugiados (ROBINSON 2010, 31).

Las Directivas políticas que contienen las decisiones presidenciales de los diferentes Presidentes norteamericanos son documentos básicos para el análisis político. De entre ellos, cabe destacar la Directiva política de William Clinton sobre el contrabando de extranjeros de Junio de 1993⁷²¹. Esta Directiva política de Bill Clinton de 18 de junio de 1993 encontraba su fundamento en la preocupación del Gobierno por el incremento en el número de redes criminales asiáticas dedicadas al contrabando de personas de origen chino por tierra, mar y aire en condiciones inhumanas y particularmente peligrosas, si bien en el año fiscal 1994 se produjo la mayor cifra de inmigrantes interceptados en el mar en EEUU del periodo 1982-2014, compuesta fundamentalmente por ciudadanos de origen haitiano y cubano.

El Gobierno de los EEUU se proponía prevenir, interceptar y erradicar el fenómeno del contrabando de extranjeros desmantelando las redes criminales organizadoras actuando en origen para prevenir y disuadir la inmigración ilegal con políticas conjuntas con terceros países origen; en tránsito mediante la interceptación de buques en alta mar y la cooperación de los Estados cuyos buques son utilizados en el transporte de inmigrantes ilegales; en las fronteras con la acción del Servicio de Inmigración en las repatriaciones y de Justicia en la aplicación de penas así como de Defensa en la gestión de los centros de internamiento; y en el interior de los EEUU, si bien no se propusieron medidas específicas para ello.

⁷²⁰ Proclamation 4865--High seas interdiction of illegal aliens. Disponible en <http://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/04865.html>. [Consulta el 16 de abril de 2015].

⁷²¹ Presidential Decision Directive/nsc-9. The White House Washington. June 18, 1993. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-9.pdf>. [Consulta el 4 de abril 2015].

En definitiva, como así se pone de manifiesto en el documento analizado, la Administración Clinton trataría de interceptar a los inmigrantes y mantenerlos lejos de las fronteras americanas, repatriarlos “cuando sea apropiado”; lo que en opinión de Robinson con esta expresión se incorpora la obligación de analizar las peticiones de asilo de quienes manifiesten miedo creíble a la devolución (ROBINSON 2010, 32), aumentando las penas para los contrabandistas, y promoviendo esta medida en otros países, así como procurando procesamientos rápidos y garantizando la protección de los refugiados “de buena fe”.

Las medidas propuestas para el cumplimiento de los objetivos de la administración Clinton consistirían en el desarrollo de operaciones de *Law Enforcement* o imposición de la Ley e investigaciones fuera de los EEUU en virtud de acuerdos interagencias bajo la autoridad de la justicia y del servicio de inmigración americanos; la asignación a la Guardia Costera de las funciones en materia de interceptación de los inmigrantes en el mar con el apoyo del Departamento de Defensa; la implicación del Servicio de Inteligencia americano en las operaciones de interceptación, y la creación de un grupo de trabajo sobre seguridad de las fronteras con función coordinadora de las operaciones.

En los años 90, y como consecuencia del aumento en el número de llegadas por mar procedentes de países hispanoamericanos, asiáticos y africanos, el Gobierno del entonces Presidente Clinton puso en marcha como respuesta la Ley de reforma sobre la inmigración ilegal y de responsabilidad individual de 1996⁷²² con el objetivo de disuadir a los “inmigrantes económicos”, incluyendo para ello la figura de la detención de personas en situación irregular y su internamiento en centros específicos y en prisiones estatales (MILLBANK 2001, 10).

Se trata de un texto legal amplio y complejo que incluye muy diferentes aspectos sobre la inmigración legal e ilegal en los EEUU y en el que se incluía la detención automática de refugiados y solicitantes de asilo mientras se examinaba su solicitud. De entre los aspectos más destacables que guardan relación con este trabajo, esta Ley enfatizaba la necesidad de reforzar la acción de control externo mediante los controles en frontera, así como los controles internos sobre los visados solicitados y los concedidos. Asimismo, incrementaba las sanciones

⁷²² Illegal Immigration Reform & Immigrant Responsibility Act. 1996. H.R. 3610; Pub.L. 104-208; 110 Stat. 3009-546. 104th Congress; September 30, 1996. Disponible en http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/1996_illegal_immigration_reform_and_immigrant_responsibility_act.html. [Consulta el 1 de abril de 2015].

por transportar extranjeros en situación irregular a los EEUU e incluso la participación en actividades y comportamientos fraudulentos relacionados con la residencia en este país. También incorporaba prácticas de evaluación, detención, encarcelamiento y devolución de extranjeros en situación irregular. En opinión de Muñoz Bravo, esta reforma marcó de manera decisiva la política migratoria estadounidense basada en el control de inmigrantes ilegales mediante el empleo de patrullas y establecimiento de barreras físicas de las que son un ejemplo las operaciones “Blockade” en la zona de El Paso (Texas) en 1993; la “Operation Gatekeeper”, en la zona de San Diego (California) en 1994, y la “Operation Rio Grande” en la zona sur de Texas en 1997 (MUÑOZ BRAVO 2009, 138-139).

Durante el mandato del Presidente Bill Clinton, del 20 de enero de 1993 al 20 de enero de 2001, el contrabando de inmigrantes y otros delitos relacionados se tipificaron como delitos de crimen organizado mediante las reformas en 1996 de la Ley *Racketeer Influenced Corrupt Organizations Act*, prevista en 1970 durante el Gobierno de Richard Nixon para luchar contra los grupos mafiosos, y de la Ley sobre Inmigración y Nacionalidad con la que se elevaron las penas previstas para este tipo de delitos. Asimismo, la Estrategia sobre el control del Crimen internacional de 1998, declaraba la inmigración ilegal y el contrabando de personas y mercancías amenazas del crimen internacional a los intereses de los Estados Unidos de América por vincularlos al tráfico de drogas y al terrorismo⁷²³. En esta Estrategia se daba especial importancia a la protección de las fronteras, destacando la necesidad de aumentar las interdicciones aéreas y marítimas en alta mar. También se incluyó la referencia al contrabando de extranjeros en la Directiva Presidencial de 21 de octubre de 1995 sobre el crimen organizado internacional⁷²⁴.

10.1.3 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno republicano de George W. Bush (20 de enero de 2001 a 20 de enero de 2009)

“The first thing is illegal immigration is a serious problem. The first thing we got to understand as a country is that illegal immigration undermines the rule of law. It creates an underground economy. It can danger [sic] our national security. And therefore, we need to do something about it (...) The United States is a nation of laws, and we're going to enforce our laws. We're also a nation of immigrants and we're going to uphold that tradition. And these

⁷²³International Crime Control Strategy-June 1998. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/iccs/iccsii.html>. [Consulta el 4 de abril de 2015].

⁷²⁴Presidential Decision Directive nsc-42. The White House Washington. October 21, 1995. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-42.pdf>. [Consulta el 04 de abril de 2015].

are not contradictory goals. America can be a lawful society, and America will be a welcoming society at the same time”

Presidente de los EEUU George W. Bush en el Centro de Adiestramiento para fuerzas de policía den Artesia (Nuevo México) el 6 de junio de 2006.

La política de control de los flujos migratorios por mar que realizan los Gobiernos de los EEUU ha estado siempre basada en la interceptación de las embarcaciones en alta mar y la posterior repatriación de los inmigrantes, política que a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 incluyó tanto a inmigrantes económicos como a refugiados (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 46). El Presidente Bush encontró en su llegada al Gobierno una situación migratoria complicada con cerca de 8 millones de inmigrantes residiendo irregularmente en los EEUU y una tasa de entrada clandestina de unos 500.000 inmigrantes irregulares al año (MUÑOZ BRAVO 2009, 139).

El Presidente George W. Bush cambió en 2001 la denominación de las comunicaciones de las decisiones presidenciales sobre políticas de seguridad nacional, pasando a llamarse Directivas presidenciales sobre seguridad nacional y diferenciándolas de las Directivas presidenciales sobre seguridad interior. La primera Directiva presidencial sobre seguridad nacional de la administración Bush fue la del 13 de febrero de 2001 sobre el sistema de seguridad nacional y en concreto la organización del Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council-NSC)⁷²⁵, de la que lo más destacable fue la supresión de los grupos de trabajo interagencias como sistema de trabajo utilizado en el ámbito de la seguridad desde 1989, sustituido por la creación en el seno del NSC de 6 Comités de Coordinación de políticas (NSC- Policy Coordination Committees) con responsabilidad regional y de 11 comités de coordinación de políticas responsables de áreas temáticas en el ámbito de la seguridad.

La primera Directiva presidencial sobre seguridad interior de la administración Bush fue la del 29 de octubre de 2001⁷²⁶ sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Seguridad Interior, con estructura análoga al Consejo de Seguridad Nacional, de la que lo más

⁷²⁵ National Security Presidential Directive NSPD-1. Organization of the National Security Council System. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

⁷²⁶ Homeland Security Presidential Directive-1. October 29, 2001. Organization and Operation of the Homeland Security Council. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-1.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

destacable es la creación en el seno del Consejo de once Comités de Coordinación de política de seguridad interior (HSC Policy Coordination Committees-HSC/PCCs), siendo el número cinco el responsable de discutir las cuestiones relacionadas con la seguridad en las fronteras y en las aguas territoriales.

En la misma fecha, y como consecuencia directa de los atentados del 11 de septiembre en los EEUU, el Presidente Bush hizo pública su segunda Directiva sobre seguridad interior titulada “Combatiendo el terrorismo mediante las políticas sobre inmigración”⁷²⁷ y con la que se ponía de manifiesto el endurecimiento de las políticas migratorias de la administración Bush. El fenómeno migratorio se había convertido en una prioridad para la política de seguridad nacional en los EEUU (MUÑOZ BRAVO 2009, 141). En esta comunicación se vinculaba parcial pero explícitamente la inmigración con el terrorismo al afirmar que: “The United States has a long and valued tradition of welcoming immigrants and visitors. But the attacks of September 11, 2001, showed that some come to the United States to commit terrorist acts, to raise funds for illegal terrorist activities, or to provide other support for terrorist operations, here and abroad”.

Esta Directiva fue fundamentalmente orientada a detectar y detener a los inmigrantes sospechosos de participar en actividades terroristas contra los intereses de los EEUU, reforzando para ello las capacidades de los Servicios de Inmigración y de Aduanas poniendo especial acento en el control de los visados concedidos a los estudiantes extranjeros, el intercambio de datos e información sobre identificación de inmigrantes y los acuerdos con Canadá y México para analizar las características de los flujos migratorios procedentes de esos países caso por caso (motivos de la entrada en los EEUU, antecedentes, etc) para tratar de minimizar los riesgos a la seguridad interior procedentes de la inmigración.

El salto hacia el futuro en términos conceptuales en la gestión de fronteras en los EEUU se produjo el 25 de enero de 2002, cuando el Presidente anunció el modelo norteamericano basado en dos principios: en primer lugar la función de las fronteras como defensa de los americanos frente a las amenazas para la seguridad entre las que además del terrorismo internacional incluía el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, sin descuidar en segundo lugar los intereses económicos del país para lo que el control fronterizo no debía ser

⁷²⁷Homeland Security Presidential Directive-2. October 29, 2001. Combating Terrorism Through Immigration Policies. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-2.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

un obstáculo para el comercio y el tráfico de viajeros. Este planteamiento dio lugar a lo que los EEUU denominaron modelo de gestión de “fronteras inteligentes”, que comenzó con la puesta en marcha de un Plan de acción bilateral con Canadá, y que se basaba en la adopción de medidas de control preventivo en origen de mercancías y personas, intercambio de información entre las Agencias competentes y seguimiento del tráfico terrestre, aéreo y marítimo con un presupuesto que en 2003 ascendía a 11 billones de dólares suponiendo 2,2 billones dólares más respecto a 2002⁷²⁸.

El 14 de mayo de 2002, ocho meses después de los atentados del 11 de septiembre, el Presidente Bush firmó una de las Leyes más importantes en materia de control migratorio, la Ley de reforma del visado de entrada y de seguridad mejorada de las fronteras⁷²⁹, que hacía interoperables las bases de datos sobre extranjeros del servicio de inmigración haciendo posible el intercambio de datos entre las fuerzas de policía y las Agencias de inteligencia así como adoptando un sistema de visado con identificador biométrico. Especial significado tiene la orden ejecutiva 13276 del Presidente George W. Bush de 15 de noviembre de 2002 por la que se ordenaba al Departamento de Defensa apoyar los cometidos de la Guardia Costera, mantener a los inmigrantes interceptados en instalaciones fuera del territorio americano, y asignar cometidos a las Agencias participantes⁷³⁰. El 25 de noviembre de 2002 el Presidente Bush firmó la creación del nuevo Departamento de seguridad interior con el que pretendía situar bajo una misma dirección los Organismos, Instituciones y Agencias dedicados a la lucha contraterrorista⁷³¹.

Tras afrontar el Presidente Bush un escenario político complejo en el que los atentados terroristas del 11 de septiembre, la guerra de Afganistán en 2001, y la invasión de Iraq en 2003 centraron los intereses políticos nacionales en cuestiones de seguridad nacional, retrasando la necesaria propuesta de reforma migratoria hasta 2004, lo que fue considerado como una maniobra electoralista para conseguir el voto hispano en las elecciones de noviembre de ese año, la administración Bush inició una propuesta de reforma de la política migratoria que aun siendo restrictiva y basada en el control fronterizo trataba de preservar los intereses económicos de los EEUU y ofrecer una solución al gran número de inmigrantes en

⁷²⁸ Disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020125.html>

⁷²⁹ Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ173/html/PLAW-107publ173.htm>

⁷³⁰ Executive Order 13276 of November 15, 2002 Delegation of Responsibilities Concerning Undocumented. Aliens Interdicted or Intercepted in the Caribbean Region. Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2002-11-19/pdf/02-29580.pdf>. [Consulta: el 16 de abril de 2015].

⁷³¹ Disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/11/20021125-6.html>

situación irregular mediante la puesta en marcha de un Programa de trabajadores temporales por tres años, por el que se ofrecía a los inmigrantes en situación irregular la posibilidad de adscribirse al Plan mediante el pago de una cuota única y descartando la obtención directa de su residencia (MUÑOZ BRAVO 2009, 143). Además, se prohibía a los empresarios la contratación de inmigrantes ilegales.

La presentación de la proposición de Ley de reforma migratoria integral “*The Comprehensive Immigration Reform Act of 2007*”, fue pospuesta y retomada varias veces desde 2004 por razones de oportunidad electoral y debatida en el 110 Congreso de los EEUU en el periodo 2007-2008⁷³². Por un lado se pretendía establecer vías de regularización de inmigrantes ilegales y la concesión de visados para trabajadores de alta cualificación, y por otro un refuerzo del control y protección de las fronteras mediante el incremento de medios humanos y materiales disponibles a tal fin. Finalmente, el 27 de junio de 2007 se rechazó en el Senado la posibilidad de aprobar la iniciativa y pasar a la votación final ante la incapacidad de la administración Bush de convencer a los sectores más conservadores (MUÑOZ BRAVO 2009, 148).

Sin embargo, y a pesar del discurso más reformista del Presidente Bush en política migratoria desde 2004 hasta 2007, en el contexto del control de la inmigración ilegal en el mar la administración Bush continuó siendo implacable en la aplicación de las interceptaciones de inmigrantes en alta mar procedentes de Haití y su inmediata devolución mediante operaciones en el mar como la "Operation Able Sentry", incluyendo esta postura oficial en sus discursos políticos públicos. Este fue el caso de las instrucciones del Presidente Bush a la Guardia Costera el 25 de febrero de 2004 cuando afirmó que “we will turn back any refugee that attempts to reach our shore. And that message needs to be very clear, as well, to the Haitian people. We will have a robust [law enforcement] presence with an effective strategy, and so we encourage, strongly encourage, the Haitian people to stay home as we work to reach a peaceful solution”⁷³³, aun reconociendo la grave situación de crisis política y social en Haití como consecuencia de la mala gestión y de las prácticas poco democráticas del

⁷³² Comprehensive Immigration Reform Act of 2007. S.1348, disponible en <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1348>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

⁷³³ U.S. Coast Guard Returns 651 Haitian Migrants to Port-au-Prince. 29.04.2004. Disponible en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2004/04/20040429123845aeneerg0.8114588.html#axzz3Wqi96WRh>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

Presidente Aristide que tuvieron como desenlace los violentos enfrentamientos entre fuerzas rebeldes y las leales al Presidente⁷³⁴.

El 21 de diciembre de 2004 la administración Bush definió en una Directiva Presidencial la Política de Seguridad Marítima de los EEUU⁷³⁵ con el objetivo de definir la política marítima e implementar las acciones necesarias para reforzar la seguridad nacional y la seguridad pública protegiendo los intereses marítimos de los EEUU. De esta manera, con la creación del Comité de Coordinación para la Política de seguridad marítima se buscaba un enfoque integral de la acción en el mar de la administración federal, estatal, local e incluso del sector privado y se daban instrucciones para el diseño de una Estrategia de seguridad marítima. Dicha Estrategia de seguridad marítima vio la luz en 2005⁷³⁶. En ella el Gobierno de los EEUU reconoce las migraciones masivas por mar como un “importante problema para la seguridad marítima y reto para los próximos diez años”, llegándose incluso a relacionar el terrorismo con las redes de migración ilegal y el contrabando de personas, en su afán por escapar al control en las fronteras marítimas y los puertos.

El diseño de esta estrategia marítima dio lugar a ocho planes de desarrollo que la complementan. El primero de ellos es el Plan Nacional para alcanzar el “Maritime Domain Awareness” (MDA) o “conocimiento efectivo de todo lo asociado al dominio marítimo que podría afectar la protección, la seguridad, la economía o el medioambiente de los Estados Unidos e identifica amenazas tan pronto y tan lejos de nuestras costas como sea posible”, lo que hace necesario un esfuerzo conjunto y transversal mediante la participación de todos los organismos del Estado implicados en el control de las migraciones irregulares. Por dominio marítimo se ha de entender según dicho Plan “todas las áreas y cosas de, en, sobre, bajo, relacionadas con, adyacentes o ribereñas al mar, océano u otras vías navegables, incluyendo todas las actividades marítimas relacionadas, infraestructura, personas, carga, y naves y otros transportes marítimos”.

El 16 de diciembre de 2006 se aprobó en la cámara baja la proposición de Ley denominada H.R. 4437 o Ley para el control de la inmigración, el antiterrorismo y la

⁷³⁴Statement on Haiti. 28.02.2004. Disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040228-2.html>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

⁷³⁵National Security Presidential Directive NSPD-41. December 21, 2004. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

⁷³⁶Disponible en <http://www.ise.gov/sites/default/files/0509%20National%20Strategy%20for%20Maritime%20Security.f>

protección de las fronteras de 2005 (The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005) también denominada como "Sensenbrenner Bill" (proyecto de ley Sensenbrenner) que incluía entre otras cosas la criminalización de la condición de ilegal en los EEUU, la ampliación del muro fronterizo con México, eliminaba determinados programas de visados como el Diversity Immigrant Visa, y penalizaba la ayuda a los inmigrantes ilegales para permanecer en los EEUU⁷³⁷.

La imposibilidad de sacar adelante la anteriormente mencionada reforma migratoria de 2007 llevó a la administración Bush a concentrar su política migratoria, a partir del 10 de agosto de ese año, en acciones de control externo en las fronteras, de control interno y de asimilación de los inmigrantes. Entre las medidas de control interno más destacables reforzó las infraestructuras fronterizas; incrementó los medios técnicos de vigilancia como el empleo de UAV y el número de efectivos dedicados a estos cometidos; mantuvo la política de “catch and return” por la que los inmigrantes irregulares permanecían detenidos hasta ser devueltos e inició una política de visados más restrictiva elaborando listas de miembros de grupos mafiosos al objeto de prevenir su entrada en el país. En cuanto a las medidas de control interno se puso en marcha un sistema de repatriaciones voluntarias, así como se pusieron en marcha numerosas medidas de control de los trabajadores extranjeros en situación ilegal⁷³⁸.

10.1.4 La política de control de la inmigración ilegal en los EEUU con el Gobierno demócrata de Barack Obama (20 de enero de 2009 hasta la actualidad)

"We didn't raise the Statue of Liberty with her back to the world, we did it with her light shining as a beacon to the world. And whether we were Irish or Italians or Germans crossing the Atlantic, or Japanese or Chinese crossing the Pacific; whether we crossed the Rio Grande or flew here from all over the world — generations of immigrants have made this country into what it is. It's what makes us special."

Presidente Obama, 21 de noviembre de 2014

En política migratoria, la administración Obama, tras reconocer que un país como EEUU con cerca de 11 millones de extranjeros en situación irregular tenía un sistema

⁷³⁷ H.R.4437 — 109th Congress (2005-2006). Disponible en <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

⁷³⁸ The White House: “Improving Border Security and Immigration Within Existing Law”, Fact Sheet, disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070810.html>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

migratorio “dañado” y era necesario diseñar “un sistema migratorio del s.XXI”, ha centrado su reforma migratoria en dos tipos de acciones complementarias. Por un lado ha basado su proyecto en el refuerzo de los canales legales para la inmigración con medidas como la concesión de visados a emprendedores extranjeros y a estudiantes extranjeros con buenos resultados en materias de ciencias, así como la potenciación de los mecanismos de reunificación familiar. Además ha ofrecido una oportunidad a aquellos extranjeros que habiendo permanecido en los EEUU más de cinco años y tengan hijos americanos quieran regularizar su situación mediante la obtención de la ciudadanía cumpliendo determinados requisitos de idioma y sometiéndose a controles por parte de la justicia y del sistema de seguridad nacional. Por otro lado, y para que estas medidas resulten eficaces también ha basado su proyecto en la lucha contra la ilegalidad con la puesta en marcha de dos acciones, una en el ámbito del mercado laboral, castigando a los empleadores y a las empresas que contraten extranjeros en situación irregular, y la segunda con el refuerzo de la seguridad fronteriza⁷³⁹.

La política norteamericana de lucha contra la inmigración ilegal continuó contemplando medidas de interceptación en las fronteras y devolución de los inmigrantes interceptados. Nunca antes en la historia de los EEUU se había contado con tantos medios humanos y tecnológicos del Departamento de Seguridad Interior (DHS) dedicados a la vigilancia de las fronteras, lo que sin duda ha contribuido a una drástica reducción del número de personas en situación irregular. Desde 1990 hasta 2007 el número de inmigrantes en situación irregular en EEUU creció de los 3,5 a los 11 millones de personas, situándose en la actualidad el número total de interceptaciones de inmigrantes ilegales en las fronteras en su menor nivel desde los 70⁷⁴⁰. Sin embargo, como ya ha quedado expuesto, las interceptaciones en el mar aumentaron progresivamente desde 2010 pasando de 2.088 inmigrantes ese mismo año a 3.587 en 2014.

La Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América de 2010⁷⁴¹ señaló como elemento indispensable de la seguridad nacional el eficaz control de sus fronteras que impida las entradas ilegales, aunque uno de los documentos políticos más importante para identificar la línea estratégica que la administración Obama seguiría durante su mandato en relación al

⁷³⁹The White House. President Barack Obama. Immigration. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/issues/inmigracion>. [Consulta: el 5 de abril de 2015].

⁷⁴⁰The White House. President Barack Obama. Continuing to Strengthen Border Security. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/border-security>. [Consulta: el 5 de abril de 2015].

⁷⁴¹ Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

control de la inmigración ilegal lo encontramos en el Plan Estratégico del Departamento de Seguridad Interior para los años 2012-2016, publicado el 13 de febrero de 2013⁷⁴². En el mensaje introductorio de la Secretaria del Departamento, Janet Napolitano, mencionaba que asegurar y gestionar las fronteras así como reforzar las leyes migratorias de la Nación eran las dos misiones más importantes de las cinco que se marcaban en el Plan. En este documento se proponían dos objetivos principales para cumplir la misión de asegurar las fronteras. El primero sería evitar la entrada en EEUU de personas y mercancías ilegales mediante el análisis e intercambio de información, el empleo de técnicas avanzadas de detección, el empleo de los conceptos “*trusted traveller*”⁷⁴³ o “*trusted shipper*”, y la cooperación internacional y del sector privado.

El segundo objetivo sería el desmantelamiento de las organizaciones criminales de contrabando de personas, que volvían a vincularse a otros tráficoos ilegales y al terrorismo. En cuanto al refuerzo de las leyes migratorias, el principal objetivo sería favorecer los canales migratorios legales y la integración de los inmigrantes en la sociedad norteamericana. El segundo objetivo, luchar contra la inmigración ilegal mediante políticas que eliminen las vulnerabilidades del sistema migratorio como el fácil acceso al empleo de los inmigrantes en situación irregular, o el empleo del fraude, el abuso y la explotación para eludir las leyes, procediendo a evitar las entradas ilegales, deteniendo a los inmigrantes en situación irregular, y someténdolos a procesos de enjuiciamiento y devolución con todas las garantías de protección de sus derechos.

Por otro lado, el Presidente Barack Obama ha centrado sus Directivas presidenciales en el ámbito de la seguridad nacional en el refuerzo de la lucha contra la piratería en áreas regionales de interés para los EEUU como el Golfo de Guinea y la lucha contra el terrorismo.

10.1.5 La política de interceptación de los EEUU y la estructura actual de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar

10.1.5.1 La política de interceptación en el mar en los EEUU

La política de los EEUU de interceptación en el mar ha sido influenciada fundamentalmente por tres acontecimientos: el fenómeno conocido como Mariel Boatlift, los

⁷⁴² Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years 2012-2016. February 2012. Disponible en <https://www.hsdl.org/?view&did=700830>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

⁷⁴³ Programa de viajeros frecuentes desde o hacia Canadá y México que mediante un sistema de control previo y examinados sus antecedentes se les concede la categoría de “viajeros de confianza”. Información disponible en <http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs>. [Consulta: el 7 de abril de 2015].

flujos masivos desde Cuba y Haití en los años 90', y los atentados terroristas del 11 de septiembre (NEWLAND 2005, 78). Esta política ejecutiva comenzó con la administración del Presidente Reagan, se expandió con el Presidente Bush y se ha modificado aunque mantenido con el resto de Presidentes de los EEUU íntimamente ligada al concepto de seguridad nacional ya que el contrabando de inmigrantes por mar no constituye una mera violación de las leyes migratorias sino que en conexión con redes internacionales de contrabando exige una respuesta penal y de protección de las fronteras (Robinson 2010:33-34).

Este enfoque del control migratorio en el mar basado fundamentalmente en la práctica de interceptaciones no es específico de los EEUU. Los Estados Unidos de América junto con Canadá y Australia pertenecen a un grupo de países con políticas migratorias de control de los flujos ilegales en el mar muy similares basadas en la interceptación y detención (MILLBANK 2001, 10). Tras la interceptación, los inmigrantes ilegales interceptados son sometidos a diferentes procesos en función de su procedencia. En el caso de los haitianos son devueltos inmediatamente al país de origen o bien tras su identificación a bordo son llevados a las infraestructuras ubicadas en la Base Naval de Guantánamo en la isla de Cuba. En el caso de cubanos y chinos se les da la oportunidad de que declaren en una entrevista, en el primer caso, o por escrito en el segundo, las razones por las que salen de sus respectivos países (VAN SELM 2005, 11). Concretamente las políticas de interceptación aplicadas a los inmigrantes cubanos han dependido tanto de la política nacional como de los intereses políticos de los EEUU en el exterior, evolucionando desde las políticas que favorecieron las operaciones de búsqueda y rescate de refugiados cubanos en el mar en el contexto de la guerra fría de los años 60' hacia políticas más restrictivas de control en el mar de las salidas masivas de cubanos en los 80' como la Operación "Mariel" de respuesta al fenómeno "boatlift"⁷⁴⁴ consecuencia de la política cubana de fronteras abiertas, y hacia las políticas de interdicción en alta mar tal y como las entendemos en la actualidad puestas ya en marcha por el Presidente Reagan en 1981, y con las que se trataba de evitar las llegadas clandestinas de ciudadanos cubanos ilegales en embarcaciones como es el caso de la Operación "Able Vigil" (1994) (NEWLAND 2005, 71-72).

⁷⁴⁴ El Boatlift o Mariel Boatlift fue un fenómeno peculiar de inmigración ilegal por mar en 1980 que consistió en que miembros de la comunidad cubana establecidos en Florida navegaran con embarcaciones privadas norteamericanas hasta las costas cubanas para recoger a refugiados que deseaban salir de la isla tras el anuncio de la política de Fidel Castro de puertas abiertas con la finalidad de provocar el caos.

El 24 de mayo de 1992 el Presidente H.W.Bush, con la finalidad de frenar el incremento de llegadas de inmigrantes haitianos que salían del país tras el golpe de estado del 91', dio instrucciones a la Guardia Costera y puso en marcha la operación "Able Manner" (1993-1994) para que interceptaran las embarcaciones con inmigrantes indocumentados en alta mar y tras examinar sus documentos proceder a devolver al punto de origen a la embarcación que los transportara y a los inmigrantes, salvo que el Fiscal general decidiera discrecionalmente que no fuera así en el caso de algún refugiado (NEWLAND 2005,73).

Las políticas de interceptación y devolución inmediata puestas en marcha con las operaciones "Able Vigil" y "Able Manner" se mantuvieron hasta la llegada del Presidente Bill Clinton en 1993. Esta política de devolución de los inmigrantes haitianos y cubanos cambió temporalmente con la llegada del Presidente Bill Clinton en 1993, quien comenzó una política de "safe haven" e internamiento en Guantánamo de los inmigrantes interceptados hasta su repatriación definitiva en el caso de los inmigrantes haitianos e internamiento en Guantánamo, y otros sitios del Caribe, hasta su reasentamiento en terceros países o incluso su liberación condicional en territorio norteamericano, en el caso de los cubanos y que finalizó con un Acuerdo entre los EEUU y Cuba sobre cuotas de admisión anuales de refugiados e inmigrantes cubanos admitidos en los EEUU.

En 2004 se puso en marcha con el Gobierno de George W. Bush la operación "Able Sentry" que debía evitar la llegada clandestina por mar de refugiados a las costas de los EEUU y ser devueltos a su punto de salida, siendo considerados una amenaza para la seguridad y dejando clara la política de interceptación en el mar.

El desafío más importante a la política de interceptación y repatriación de inmigrantes en alta mar puesta en marcha con la orden ejecutiva 12807 del Presidente Bush en 1992 quedo resuelto con el criterio de la Corte Suprema de los EEUU expuesto en sentencia de 21 de junio de 1993⁷⁴⁵ (ROBINSON 2010, 31) y por el que este Tribunal dejaba claro que las devoluciones de ciudadanos haitianos a sus países de origen tras la interceptación en el mar no vulneraban ni el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, ni lo dispuesto en el artículo 243 (h) 1 de la Ley sobre Inmigración y

⁷⁴⁵ Supreme Court of the United States. Sale, acting commissioner, immigration and naturalization service, et al. v. Haitian Centers Council, INC., et al. certiorari to the United States court of appeals for the second circuit No. 92-344. Argued March 2, 1993 -- Decided June 21, 1993. Sale v. Haitian Ctrs. Council, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993). Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supct/html/92-344.ZS.html>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

Nacionalidad de 1952, ya que ninguna de las dos disposiciones legales puede imponer obligaciones extraterritoriales limitando el poder presidencial para ordenar que la Guardia Costera repatrie a los inmigrantes ilegales interceptados en alta mar, siendo además solo aplicables las anteriores disposiciones legales a los inmigrantes ilegales que se encuentren en territorio norteamericano y no fuera de sus fronteras terrestres. En este punto cabe recordar que los EEUU no son Estado parte de la Convención sobre la Ley del Mar (United Nations Convention on the Law of the Sea-SOLAS)⁷⁴⁶. En opinión de ACNUR, la opinión de mayoría de la Corte Suprema en *Sale* no refleja con precisión el alcance del Artículo 33 (1) de la Convención de 1951 ya que dicho artículo no reconoce limitaciones geográficas⁷⁴⁷.

En el caso de los inmigrantes procedentes de Haití y de la República Dominicana, considerados “inmigrantes económicos” son sometidos a procedimientos rápidos de devolución y que pueden incluir su detención con carácter indefinido, sin posibilidad de solicitar asilo. Incluso las solicitudes de asilo aceptadas son analizadas mientras los inmigrantes son reasentados mientras tanto fuera de territorio de los EEUU en Guantánamo tratando de ser ésta una medida disuasoria y en aplicación de la política de puerto seguro “Safe Haven Policy” puesta en marcha a finales de los 90 con haitianos y posteriormente con cubanos. En estos años se procesaban las peticiones a bordo de los buques de la Guardia Costera y aquéllos a quienes se les reconocía la protección eran llevados a Guantánamo y los demás eran repatriados. Más adelante eran llevados directamente a Guantánamo donde se les ofrecía el retorno voluntario o el reasentamiento en otro “puerto seguro” aunque siempre fuera de territorio de los EEUU como terceros países de Latinoamérica o Canadá. Con los cubanos sin embargo se llegó a diferenciar entre los *wet foot* y los *dry foot* en una política puesta en marcha en la era Clinton en la que se les consideraba refugiados especiales que huían del comunismo (VAM SELM 2005, 13-21).

No obstante, la política seguida por las Autoridades de los Estados Unidos en relación con el fenómeno migratorio por mar ha seguido diferentes criterios en función de los países de procedencia de los inmigrantes. Respecto a los cubanos, se ha distinguido si los inmigrantes habían llegado a tierra firme (*dry foot* o pie seco), en cuyo caso se les autorizaba a permanecer en los EEUU y solicitar la residencia pasado un año, o si habían sido interceptados en el mar

⁷⁴⁶ Lista disponible en http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

⁷⁴⁷ Sentencia. Asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*. Demanda nº 27765/09. Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estrasburgo 23 de febrero de 2012.

(*wet foot* o pie mojado), lo que en este caso suponía la repatriación a Cuba. Si solicitaban asilo se les internaba en Guantánamo durante el proceso que de resultar positivo suponía su reasentamiento en terceros países⁷⁴⁸ como Canadá (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 46). Estas políticas con los inmigrantes cubanos inexistentes con otras nacionalidades han incentivado sin duda las llegadas ilegales en embarcaciones desde Cuba a pesar de la existencia de canales de inmigración legal (NEWLAND 2005,75). Esta es también la opinión de Robinson, para el que estas políticas unidas a la 1966 Cuban Adjustment Act (CAA), por la que el Fiscal general puede todavía hoy conceder la residencia permanente a los inmigrantes cubanos tras residir en EEUU durante al menos un año, constituyen un acceso rápido a la ciudadanía (ROBINSON 2010, 28).

En relación a los ciudadanos de la República Dominicana el procedimiento de interceptación y devolución es análogo al empleado en el caso de los inmigrantes de nacionalidad haitiana y para el que se organizó la operación “Able Response”.

Actualmente se desarrolla el plan operativo “*Vigilant Sentry*” en el Caribe mediante el control de 675 millas náuticas de costa. Este plan ha servido para disuadir a más de 100.000 inmigrantes en los últimos 8 años. De hecho, su finalidad principal es precisamente la disuasión. En perspectiva comparada, las operaciones de vigilancia y control del mar en el escenario mediterráneo son mucho más complejas que en el Caribe por varias razones: el fenómeno migratorio ilegal en el escenario atlántico y mediterráneo afecta a muchos más países e involucra a diversas agencias de dos continentes; la longitud de la costa vigilada es casi el triple en el Mediterráneo, 1.510 millas náuticas desde Gibraltar hasta Atenas, que en el Caribe con 675 millas náuticas; la evaluación de la solicitud de protección se produce en las embarcaciones o en las playas para lo que integran en las dotaciones asesores legales; en el Caribe no hay barcos que transporten inmigrantes de distintas nacionalidades sino que sus

⁷⁴⁸<http://irb-cisr.gc.ca/Eng/ResRec/RirRdi/Pages/index.aspx?doc=451704> *Immigration and Refugee Board of Canada*, Responses to Information Requests: “the United States and Cuba entered into a May 2, 1995 agreement allowing the United States to return Cubans interdicted at sea directly to the Republic of Cuba. However, such returns only occur after it has been determined that a migrant does not have protection concerns. ... Those migrants who cannot be returned to the Republic of Cuba are referred to the Department of State for resettlement in a third country, not the United States. Outside of the context of the Migration Accords, Cuba does not recognize its obligation under international law to accept the return of its citizens. Cuban migrants who reach United States shores are not covered by the 1995 agreement and, because the United States Government does not have a return agreement with the Government of Cuba, these individuals cannot be repatriated to Cuba from the United States. In addition to the rights afforded to all aliens arriving in the United States under the INA, Cubans may apply for permanent residence under the CAA, once they have been present in the United States for at least one year and have been admitted or paroled, provided they are admissible as immigrants. Disponible en <http://irb-cisr.gc.ca/Eng/ResRec/RirRdi/Pages/index.aspx?doc=451704>

ocupantes son de la misma nacionalidad lo que facilita las labores de identificación por idioma y de repatriación.

Para poder llevar a cabo estas operaciones de interceptación la Guardia Costera cuenta con numerosos acuerdos bilaterales firmados por el Gobierno de los EEUU con los países de origen y tránsito para la coordinación de operaciones de supresión del contrabando de inmigrantes por mar en la región del Caribe como por ejemplo con Bahamas, Haití y la República Dominicana que además incrementan la seguridad de las personas en el mar (ROBINSON 2010, 27). Algunos de estos acuerdos permiten también la realización de patrullas conjuntas en aguas territoriales de terceros países con embarcaciones norteamericanas que cuentan con un oficial de enlace del país firmante del acuerdo a bordo o “*shiprider*”, así como interceptar y abordar embarcaciones de bandera del Estado al que pertenece dicho oficial de enlace sospechosas de contrabando de personas habiéndose convertido estas prácticas en una herramienta fundamental en la lucha contra el fenómeno migratorio ilegal. En casos como el de los acuerdos con Bahamas y la República Dominicana se permite el control marítimo de medios navales de los EEUU en sus aguas territoriales previo aviso y en aquellos casos en los que no es posible disponer a tiempo de un medio naval propio del país.

En el caso cubano, en virtud de los acuerdos de 1994 entre el Gobierno de los EEUU y de Cuba se acordó evitar las salidas de embarcaciones con inmigrantes desde Cuba para evitar pérdidas humanas en el mar, así como facilitar las repatriaciones voluntarias de los interceptados en el mar y de los confinados en instalaciones de detención como la de Guantánamo. En la posterior reforma de los acuerdos de 1995, se acordó la repatriación inmediata de únicamente aquellos nacionales cubanos que hayan sido interceptados en el mar, salvo alguna excepción en la que han conseguido llegar a tierra firme como el caso de Elián González en 2000, lo que justifica en opinión de Robinson las diferencias en el tratamiento de los “*feet dry*” respecto a los “*feet wet*” (ROBINSON 2010, 29).

10.1.5.2. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar

El punto de inflexión en las políticas de seguridad en los EEUU y por lo tanto de los cambios normativos en materia de seguridad y de las estructuras administrativas que debían implementarse fueron los atentados del 11 de septiembre en ese país. La Ley de Seguridad

Interior de 2002 creó el Departamento de seguridad interior (DHS)⁷⁴⁹ que entre otras funciones concentró la gran parte de las desarrolladas en el ámbito del control de las fronteras en una estructura que recibió el nombre de Dirección de la Seguridad Fronteriza. Esta nueva estructura integró a la Oficina de aduanas y protección de las fronteras (CBP), encargada entre otras funciones de la inmigración y las aduanas; la Oficina Ejecutiva sobre Inmigración y Aduanas (ICE) responsable de las investigaciones, y la administración para la seguridad del transporte (TSA). Como una división dependiente directamente del DHS se situó a la agencia de Guarda Costas de los Estados Unidos (USCG), anteriormente dependiente del departamento de transporte.

La agencia federal americana que lidera todo lo relacionado con la investigación sobre inmigración ilegal es la agencia Immigration and Customs Enforcement (ICE) ⁷⁵⁰. Esta agencia es la que se encarga de investigar a las personas que han entrado de forma ilegal a USA y a proceder a su expulsión del país. En las diferentes “Task Force” en las que se agrupan las diferentes agencias de seguridad⁷⁵¹, ICE es la encargada de gestionar todo lo relativo a inmigración. Dentro de ICE, la unidad Homeland Security Investigation (HSI) es la unidad de investigación de esa agencia y de todo el Departamento de Homeland Security.

La agencia americana encargada de proteger las aproximadamente 2.600 millas de costa y realizar las interceptaciones en el mar es el servicio de Guardacostas de los Estados Unidos (The U.S. Coast Guard-USCG), en virtud de lo dispuesto en la Ley sobre inmigración y nacionalidad (INA) de 1952⁷⁵². Es la fuerza policial a la que el Congreso de los EEUU le asignó el cometido de velar por el cumplimiento de las leyes en el mar y en los buques sujetos a la jurisdicción norteamericana de todas las leyes de los EEUU⁷⁵³, y por lo tanto el

⁷⁴⁹ Homeland Security Act 2002. Disponible en <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>. [Consulta: el 3 de abril de 2015].

⁷⁵⁰ Entrevista personal con el Teniente Coronel José Luis Ramírez Agregado de Interior en la Embajada de España en Washington (EEUU) el 20 de diciembre de 2014.

⁷⁵¹ En EEUU tras el atentado del 11 de septiembre de 2001 se pusieron en marcha medidas para facilitar la coordinación entre agencias. La creación del Departamento de Homeland Security supuso la agrupación de la mayoría de las agencias de seguridad, salvo FBI y DEA que siguieron dependiendo del Departamento de Justicia. Como plataformas de coordinación, bajo el liderazgo del FBI se crearon las Joint Terrorism Task Force; consultar http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism_jtfts, coincidiendo con sus Oficinas territoriales principales. Bajo el liderazgo del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) se crearon los denominados “Fusion Center” y en la actualidad hay en torno a 80; consultar <http://www.dhs.gov/state-and-major-urban-area-fusion-centers>.

⁷⁵² Immigration and Nationality Act. Disponible en <http://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>. [Consulta: el 3 de abril de 2015].

⁷⁵³ Reunión mantenida por el Agregado de Interior de España en Washington con representantes del United States Coast Guard (USCG), Sr. Athar Pirzada, Consejero Regional para Europa, África, Oriente Próximo y el Sur de Asia y el Sr. Lou Orsini, Consejero Senior para asuntos de aplicación de la ley en el mar. Servicio de

Organismo encargado de todos los aspectos relacionados con la Seguridad Marítima, que incluye desde las amenazas económicas y medioambientales hasta los tráficos ilícitos y la protección de fronteras.

Con 36.235 personas en activo a los que se añaden más de 100.000 componentes en reserva, civiles y personal auxiliar⁷⁵⁴, es la única Organización en Estados Unidos que desempeña tanto tareas militares como civiles, asumiendo competencias en casi la totalidad de las funciones que se desempeñan en la seguridad del entorno marítimo.

Entre las misiones desempeñadas cabe destacar como más importantes las relacionadas con la seguridad en los puertos, costas y vías fluviales; lucha contra el tráfico de estupefacientes; ayudas a la navegación; salvamento marítimo; lucha contra la inmigración irregular por mar; protección del medioambiente y los recursos marinos; operaciones en zonas árticas; y otras misiones en el ámbito de la Defensa bajo la autoridad de la Armada estadounidense.

Su misión en materia de control de la inmigración ilegal por vía marítima consiste en detectar, interceptar, evitar situaciones peligrosas y facilitar la repatriación temprana de los inmigrantes interceptados. Así mismo, es la Agencia encargada de las operaciones de búsqueda y salvamento en la mar en virtud de lo dispuesto en la 14 U.S.C. 88. En materia de control de los tráficos ilegales en el mar, los EEUU han firmado 45 acuerdos bilaterales de cooperación policial en materia de lucha contra el tráfico de drogas pero sólo 3 en el ámbito de lucha contra la inmigración ilegal con Bahamas, Panamá y República Dominicana. El acuerdo con Bahamas incluye otros países del área y abarca otros aspectos además de la inmigración. El suscrito con Panamá también abarca la lucha contra el narcotráfico. Disponen además de un acuerdo con Cuba en materia de repatriaciones. Actualmente, en materia de vigilancia y control en el mar no tienen acuerdo firmado con México ni con Haití, ya que el existente en el pasado con este país dejó de tener vigencia.

Asimismo, disponen de acuerdos operativos de cooperación con varias agencias, entre ellas la de protección de fronteras y aduanas, que incluye aspectos como la delimitación de

Guardacostas de los Estados Unidos, el 5 de junio de 2013 en la Embajada de España en Washington DC, EEUU.

⁷⁵⁴ Coast Guard Snapshot – 2014, información disponible en www.uscg.mil/top/about/doc/uscg_snapshot.pdf

zonas de patrullaje; y con el departamento de justicia respecto al tratamiento de las evidencias en caso de comisión de delitos en el caso de que intervenga la USCG. A nivel local se comparte información y se elaboran planes operativos conjuntos aunque no hay mecanismos formales de colaboración a nivel federal.

Cuando un barco de la Guardia Costera localiza a una embarcación con inmigrantes, lo comunica a su base en un puerto americano donde habrá alguna de las “Task Force” en las que tendrá representación de las agencias ICE y HSI. A partir de ese momento, si se trata de inmigrantes cubanos o haitianos, serán directamente repatriados a sus países al existir un convenio firmado que establece ese procedimiento. Si son de otra nacionalidad, son llevados a un puerto en donde la HSI se encarga de tomar todos los datos documentales y biométricos de cada individuo. Si es la segunda vez que intenta entrar en territorio americano constituye un delito federal y por lo tanto cumplirá condena y será expulsado al finalizar la misma. Una vez tomados los datos, la ICE se encarga de su deportación.

No mantienen centros de estancia de inmigrantes ilegales en suelo americano, sino que en cuanto una persona en esta situación llega a su territorio, se inicia un procedimiento judicial en el que interviene la agencia USCIS (US Citizenship and Immigration Services). En la bahía de Guantánamo disponen de infraestructuras para atender hasta 45.000 personas con tiendas de campaña, agua y electricidad. Sus patrullas marítimas son, en muchas ocasiones, visibles desde Haití, República Dominicana o Cuba, actuando así como elemento disuasorio.

Desde el punto de vista de las rutas migratorias marítimas, las que generan mayor preocupación operativa se sitúan entre la República Dominicana y Puerto Rico. En ese sentido, y al objeto de identificar claramente inmigrantes y traficantes, utilizan datos biométricos para facilitar la identificación de los reincidentes y de esta manera favorecer el incremento de las penas que oscilan entre los 2 y los 5 años si no hay heridos en la operación o superiores si hay heridos o fallecidos.

En cuanto a la tecnología en apoyo al control marítimo, después de 2001 se hizo un gran esfuerzo económico en la implantación de sistemas, pero a partir de 2004 no ha habido cambios significativos. En lo relativo a la respuesta operativa en el mar, cuentan con una herramienta denominada “Maritime Operation Threat Response”, que es un procedimiento para aplicar a cualquier situación no estándar y que puede suponer la implicación de cualquier administración americana.

Además de la Estrategia Marítima de 2005, Estados Unidos de América dispone desde 2012 de un Plan de Respuesta Operacional en el ámbito marítimo a las amenazas o “Maritime Operational Threat Response (MOTR)”⁷⁵⁵. Este Plan de respuesta en el ámbito marítimo trata de integrar horizontalmente a las Agencias Federales, con estructuras organizativas, capacidades y prioridades propias, en un foro que dependiendo directamente del Presidente desarrollan las respuestas políticas y las acciones necesarias para afrontar una situación de crisis en el mar. En este foro, mediante Protocolos de Coordinación y de Intercambio de Información, se decide a qué amenaza para la seguridad se enfrentan, qué autoridad tiene la capacidad y debe actuar; qué acciones, quién y cuándo deben ser tomadas, cómo se resuelven los desacuerdos entre Agencias así como define los sistemas de coordinación vertical de las comunicaciones. Es muy importante señalar que no se ha establecido una estructura de Mando y Control de unas Agencias sobre otras bajo el lema de “*used by all and owned by none*”. Una de las amenazas que afrontan es la interceptación de inmigrantes en el mar.

Este foro interagencias dispone de un Centro Global de Coordinación creado en 2010 para la implementación de la MOTR o Global MOTR Coordination Center (GMCC). El GMCC se encarga de implementar los Protocolos de Coordinación y no del diseño de políticas o del proceso de toma de decisiones. En él se integran representantes de los Departamentos de Estado, Defensa, Justicia, Comercio, Transporte e Interior. Este Centro de Coordinación es un Organismo del Departamento de Interior (DHS) y está integrado en la Guardia Costera (U.S. Coast Guard)⁷⁵⁶.

10.2. LA RESPUESTA JURÍDICA A LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EEUU

10.2.1 La respuesta penal al fenómeno migratorio ilegal por mar: el delito de contrabando de seres humanos (human smuggling) en el derecho norteamericano

En el derecho norteamericano se distingue claramente entre el tráfico de seres humanos (human trafficking) y el contrabando de seres humanos (human smuggling). El tráfico de seres humanos comporta la explotación de personas con fines laborales o sexuales, mientras que el contrabando de seres humanos consiste en la importación de personas a los EEUU mediante un acto deliberado de sustraerse a las leyes migratorias incluyendo este delito

⁷⁵⁵Maritime Operational Threat Response (2012), disponible en www.rrt1.nrt.org/.../Maritime_Operational_Threat_R...

⁷⁵⁶Global MOTR Coordination Center (GMCC), disponible en <http://www.dhs.gov/global-motr-coordination-center-gmcc>

transportar extranjeros en situación irregular al país así como transportar o cobijar extranjeros que ya se encuentran en EEUU en situación irregular⁷⁵⁷.

En el derecho norteamericano, las conductas punibles en relación con la inmigración ilegal por mar están descritas en el título 8 del Código de los Estados Unidos que recoge la legislación federal general. Concretamente en el subcapítulo 2 parte VIII del capítulo 12 dedicado a la inmigración y la nacionalidad, se describen dichas conductas.

La sección 1323 está dedicada al transporte de extranjeros indocumentados a territorio de los Estados Unidos en embarcaciones o aeronaves, en este caso se refiere a la entrada sin pasaporte o sin visado en vigor, castigando con multas de 3.000 dólares por cada extranjero transportado en condiciones irregulares a quien los traiga o al propietario, oficial al mando de la nave, fletador o consignatario. Además serán multados con una cantidad similar por cada extranjero a los efectos de asumir los gastos de su repatriación al punto de origen que conste en el billete⁷⁵⁸.

En el caso de la inmigración ilegal por mar es la sección 1324 (a) (1) en donde se castiga en primer lugar a quien, a sabiendas de que una persona es extranjera, la introduce o trata de introducirla en los EEUU por cualquier medio y por un punto de entrada no habilitado, con independencia de que el extranjero tenga autorización previa para viajar, entrar o residir en los EEUU; en segundo lugar a quien a sabiendas o por despreocupación imprudente del hecho de que el extranjero viaja, ha entrado o permanece de manera ilegal en territorio de EEUU lo transporta o traslada, o intenta transportarlo o trasladarlo dentro de los EEUU por cualquier medio de transporte; en tercer lugar a quien, a sabiendas o por despreocupación imprudente del hecho de que el extranjero viaja, ha entrado o permanece de manera ilegal en territorio de EEUU, encubre, aloja o protege de su detección en cualquier sitio, incluido un edificio o cualquier medio de transporte; en cuarto lugar a quien alienta o induce a un extranjero a viajar, entrar o residir en los EEUU a sabiendas o por despreocupación imprudente del hecho de que haciéndolo de esa manera lo hace violando la

⁷⁵⁷ ICE, Human Trafficking and Smuggling, Fact Sheet 16 de enero de 2013. Disponible en <http://www.ice.gov/factsheets/human-trafficking>.

⁷⁵⁸ U.S. Code 8 § 1323 - Unlawful bringing of aliens into United States. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1323>. [Consulta: el 15 de abril de 2015].

Ley; en quinto lugar a quien conspira para llevar a cabo cualquiera de las conductas anteriores o a los cómplices de la comisión de cualquiera de las conductas descritas⁷⁵⁹.

La graduación de las penas para los tipos básicos así como las previstas en función de determinadas circunstancias agravantes del tipo penal están previstas en las subsecciones B y C de la 1324. Las penas previstas para las conductas que se refieren a la introducción o el intento de introducción de un extranjero indocumentado en los EEUU por punto no habilitado, la conspiración para llevarlo a cabo o en el resto de los casos, excepto el de complicidad, cuando existe ánimo de lucro o de ventaja comercial son de multa, de prisión hasta 10 años o ambas. En el caso de las conductas descritas en segundo, tercer y cuarto lugar sin que exista ánimo de lucro o de ventaja comercial así como la complicidad se castigan con multa y pena de prisión hasta cinco años o ambas penas.

Cuando durante la comisión de los actos punibles o en relación con ellos se causan lesiones físicas graves o se pone en peligro la vida de cualquier persona, las penas se agravan consistiendo en multa, prisión de hasta 20 años o ambas. Cuando como consecuencia de las conductas descritas resulte la muerte de cualquier persona se impondrá la pena de muerte, la cadena perpetua o los años de prisión que se determinen, una multa o ambas penas de prisión y multa.

Los tribunales aprecian que han existido lesiones físicas graves cuando haya un riesgo sustantivo de muerte, dolor físico extremo, desfiguraciones, o pérdida o menoscabo de la función de algún miembro, órgano o facultad mental, según se recoge en la sección 1365.

Sin embargo, los tribunales federales norteamericanos en sus Directrices sobre la imposición de sentencias y graduación de penas, en casos de contrabando de personas por mar, no reconocen en sus sentencias el peligro implícito existente en la mera realización de estas actividades, y recomiendan imponer penas de entre 10 a 16 meses de prisión para el tipo básico sin circunstancias agravantes; penas que compensan a los contrabandistas frente al ingreso de unos 400.000 dólares por viaje, no produciéndose por ello efectos disuasorios en las redes organizadoras del contrabando del sur de Florida (ROBINSON 2010, 21-22). Además, existen otros problemas procesales a la hora de poder imponer penas mayores como el de la necesidad de disponer de testigos y la dificultad en probar que ha existido inducción

⁷⁵⁹ U.S. Code 8 § 1324 - Bringing in and harboring certain aliens. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1324>. [Consulta: el 15 de abril de 2015].

al delito, ánimo de lucro o comercial para lo que necesitan testigos que identifiquen a los contrabandistas por lo que en estos casos no conviene mantener a los inmigrantes interceptados fuera del territorio de los EEUU.

La Guardia Costera junto con el Departamento de Justicia propusieron en 2008, por considerarla pieza clave en los efectos disuasorios del fenómeno migratorio por mar, la incorporación de una Ley específica contra el contrabando marítimo de personas (Maritime Alien Smuggling Law Enforcement Act- MASLEA) que castigara esta conducta básica con una pena mínima de tres años así como incluir específicamente la conducta de aquellos patrones de embarcación que transportan inmigrantes ilegales y conscientemente no cumplan las órdenes de detención en el mar de la Guardia Costera u otra fuerza policial. En la actualidad los tribunales aplican en estos casos lo dispuesto en la 18 U.S.C 2237 que prevé penas para los operadores y pasajeros de embarcaciones que no obedecen las órdenes de la Guardia Costera en la mar⁷⁶⁰. En opinión de Robinson, la actual previsión normativa para afrontar el contrabando de personas en el mar es compleja y confusa así como claramente insuficiente por las razones que han quedado expuestas, siendo necesaria una Ley específica que recoja la particularidad del fenómeno migratorio ilegal por mar en toda su dimensión y castigue severa y directamente la conducta criminal consistente en introducir a inmigrantes ilegales en los EEUU mediante embarcaciones (ROBINSON 2010, 37).

Hay que tener en cuenta que Estados como Arizona, Colorado y Utah tienen disposiciones penales estatales sobre el ilícito de contrabando de personas.

Especialmente importante es la aplicación extraterritorial de la Ley migratoria de los tribunales de justicia de los EEUU en aquellos casos en los que la interceptación de embarcaciones con inmigrantes ilegales se produce en alta mar por considerarse que la protección de las fronteras afecta de manera directa a la seguridad nacional. Este criterio jurisprudencial se ha aplicado en numerosas sentencias como la del caso de los 191 ciudadanos ecuatorianos que el 27 de mayo de 2002 embarcados en una embarcación de pesca desde Santa Elena hasta México con la intención de entrar después ilegalmente en los EEUU por la frontera terrestre y que fueron interceptados por la Guardia Costera a 170 millas náuticas de Guatemala y México siendo detenidas posteriormente tres personas como autoras de un delito recogido en el 8 U.S.C. § 1324(a). El criterio de aplicación extraterritorial de la

⁷⁶⁰ U.S. Code 18 § 2237 - Criminal sanctions for failure to heave to, obstruction of boarding, or providing false information. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2237>. [Consulta: el 25 de abril de 2015].

Ley se basó en el siguiente argumento: “Read in context, § 1324(a) applies extraterritorially. On its face, it concerns much more than merely "domestic conditions." It protects the borders of the United States against illegal immigration. As the terrorist attacks of September 11, 2001 reminded us starkly, this country's border-control policies are of crucial importance to the national security and foreign policy of the United States, regardless whether it would be possible, in an abstract sense, to protect our borders using only domestic measures. This contextual feature of § 1324(a) establishes that it is fundamentally international, not simply domestic, in focus and effect”⁷⁶¹.

10.3. AUSTRALIA Y SU POLÍTICA DE CONTROL MIGRATORIO ILEGAL POR MAR

10.3.1 Las cifras de la inmigración ilegal por mar en Australia

La particular posición geopolítica de esta Isla-Continente⁷⁶², sexta nación más grande del mundo, sin frontera terrestre, con doce millones de kilómetros cuadrados de área oceánica de soberanía repartidos en tres océanos diferentes y más de 25.000 km de costa, hacen de Australia un territorio de excepcional interés a la hora de analizar los sistemas de gestión de sus fronteras marítimas así como sus políticas de control migratorio. Aunque el principal modo de entrar ilegalmente en Australia ha sido la vía aérea, estos movimientos se han caracterizado por su nivel constante de crecimiento de entre 1.000 y 2.000 inmigrantes ilegales por año, mientras que desde mediados de finales de los 90 la llegada de inmigrantes irregulares por mar ha ido creciendo notoriamente hasta situarse en 2013 en sus niveles históricos más elevados como puede apreciarse en el gráfico n°32 (KOSHER Y MCAULIFFE 2013, 5).

Australia ha experimentado en su historia varios periodos de importantes flujos migratorios irregulares. Los vietnamitas en los 70; chinos y camboyanos a principio de los 90; afganos e iraquíes a finales de los 90 y principios de 2000, y por último los flujos migratorios por primera vez de carácter mixto en 2010 y los provenientes de Sri Lanka en 2012 e Irán en 2013 (MCAULIFE 2014, 23).

El año 2009, como consecuencia del repunte en la llegada de inmigrantes ilegales por mar pasando de 161 inmigrantes ilegales en 2008 a 2.726 en 2009, la mayoría solicitantes de

⁷⁶¹ 374 F.3d 1337. UNITED STATES of America, Appellee, v. Jose DELGADO-GARCIA, Appellant. 23 de julio de 2004. Disponible en <http://openjurist.org/374/f3d/1337/united-states-v-delgado-garcia>. Consultada el 25.04.2015

⁷⁶² <http://www.australia.com/es-cl/facts/cities-states-territories.html>

asilo procedentes de Sri Lanka y Afganistán, situó definitivamente al fenómeno migratorio clandestino por mar en el centro de las agendas políticas de Australia (BOULUS et al. 2013, 300).

En dicho gráfico pueden apreciarse también claramente dos de los momentos más importantes de reducción en el número de llegadas por mar a Australia que siguieron a la adopción por este país de la Estrategia del Pacífico, pasando de recibir 5.516 inmigrantes ilegales en 2001 a 1 en 2002 y de la “Operación Fronteras Soberanas” y la política de “cero reasentamientos para inmigrantes que hayan entrado ilegalmente” con la que se pasó de 20.587 inmigrantes ilegales en 2013 a 160 en 2014. Los contrabandistas de personas cobran en la actualidad para hacer la travesía entre 7.000 y 20.000 dólares (GLENDAY 2013). Los lugares de salida más frecuentes son Indonesia, Camboya, Sri Lanka, China y Vietnam (Department of Immigration and Citizenship 2008).

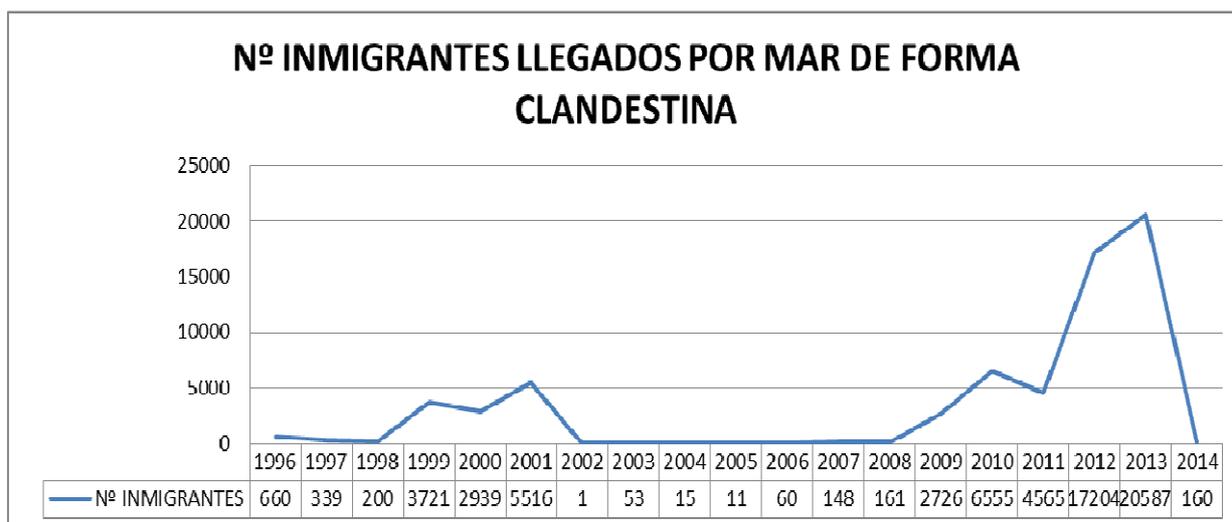


Gráfico nº32. Datos University of Queensland. Elaboración propia. Disponibles en <http://www.law.uq.edu.au/migrantsmuggling-statistics#boat-arrivals>

En relación al origen de los inmigrantes, en el periodo 2012-2013, los principales países de origen fueron Afganistán (45%), Irán (33%), Irak (9%), Pakistán (6%), Sri Lanka (5%), siendo el 89 % de los que llegaron hombres (MCAULIFFE 2013a). Se calcula que en Australia había unos 53.900 inmigrantes ilegales en 2010 y 58.400 en 2011 (MCAULIFFE Y MENCE 2014, 60).

Hay que destacar que si bien Australia recibe flujos migratorios de carácter mixto entre los que se encuentran solicitantes de asilo, refugiados y migrantes económicos, la mayoría de solicitantes de asilo realiza su entrada por vía aérea y de manera regular con un visado de turista o de estudiante haciendo su solicitud mucho tiempo después de su entrada en territorio australiano.

A muchos autores, entre los que se encuentran McAuliffe, Boulus, Downing y Pietsch, les sorprende entonces la importancia política, social y mediática que se le concede en Australia al fenómeno de las llegadas de inmigrantes en embarcaciones que en número es bastante inferior a las que se producen en otros países desarrollados como España o Italia. En opinión de McAuliffe, la preocupación de los australianos frente al fenómeno migratorio no es tanto debido al aumento de los solicitantes de asilo y refugio sino al hecho de que éstos lleguen al país con procedimientos irregulares al margen del control fronterizo y por lo tanto de manera no controlada, lo que pone de relieve que la preocupación social está relacionada con la percepción de una falta de seguridad en el control de las fronteras y por lo tanto en el interior del territorio, lo que explica las diferentes políticas puestas en marcha por los diferentes Gobiernos de Australia. Así lo explica Millbank cuando se refiere a la integridad de las fronteras australianas como razón fundamental que justifica la detención de los inmigrantes ilegales, especialmente los que han llegado de manera clandestina por mar incluidos los refugiados (MILLBANK 2001, 7). En esta línea, Boulus afirma que a la opinión pública y a la administración australiana le preocuparon más en 2010 las 8.250 personas que llegaron irregularmente y solicitaron asilo que los 53.900 inmigrantes en situación irregular como *overstayers*, por ser percibidos los primeros como un problema de seguridad nacional (BOULUS et al. 2013, 303). De hecho ya en los 90 los *overstayers* no eran internados en centros de detención a diferencia de los considerados inmigrantes llegados de manera clandestina (MILLBANK 2001, 5).

En definitiva, las políticas migratorias en Australia han situado al Estado-Nación en el corazón de los procesos de control migratorio convirtiéndolo en el protagonista principal que gestiona y limita los flujos migratorios en ejercicio de su soberanía nacional con la finalidad de no perder el control de sus fronteras (WALSH 2008, 809). Por ello, la política migratoria de control en Australia, tanto durante los años de Gobierno del Partido Laborista como de la Coalición Liberal/Nacional, ha tenido el objetivo común de combatir el fenómeno del contrabando de personas hasta “detener la llegada de embarcaciones” garantizando la

seguridad de las fronteras, aunque para ello ambas formaciones políticas han llevado a cabo políticas con matices diferentes en función del análisis sobre la última causa de las migraciones irregulares. En este sentido, los Gobiernos laboristas han partido de los factores de empuje o “push factors” de la inmigración clandestina como los crecientes conflictos existentes en la región y los consiguientes desplazamientos forzados de la población, mientras que los Gobiernos liberales han situado el incremento de los movimientos clandestinos por mar en factores de atracción o “pull factors” como las políticas laboristas desarrolladas especialmente en 2008 (PHILLIPS 2011).

En opinión de Phillips, los dos grandes partidos han mantenido posturas encontradas respecto a la Estrategia del Pacífico y la protección temporal de los inmigrantes, y de consenso respecto a las iniciativas de lucha contra las redes dedicadas al contrabando de personas, la exclusión de determinados territorios de la legislación migratoria australiana y la detención de inmigrantes.

10.3.2 La política de control migratorio en la etapa de gobierno del partido liberal (1996 a 2007)

El término de “boat people”, con el que se conoce en Australia a los inmigrantes ilegales por mar, tiene su origen en los primeros flujos migratorios de finales de los años 70 en los que llegaron embarcaciones a las costas australianas con ciudadanos vietnamitas que pretendían solicitar asilo en este país tras la guerra de Vietnam (PHILIPS Y SPINKS 2013, 1).

Hasta finales de los años 80 llegaron a Australia 2059 embarcaciones vietnamitas en la “primera oleada”, y desde esa fecha hasta finales de los 90, o “segunda oleada”, llegaron a Australia unas trescientas personas por año procedentes de Camboya, sur de China y Vietnam. La “tercera oleada” procedente de Oriente Próximo comenzó en 1999 destacando por un mayor número de llegadas y la participación de contrabandistas en el proceso migratorio ilegal. Sin embargo, cifras como los 4.565 inmigrantes ilegales llegados a Australia en 2011 son muy pequeñas en comparación con los más de 61.000 inmigrantes ilegales llegados por mar a Italia ese mismo año. Además, se da la paradoja de que el coste por atender a los

solicitantes de asilo en el mundo recae fundamentalmente en los países más pobres como Pakistán que acogía en 2011 a 1,7 millones de refugiados⁷⁶³.

Australia se enfrentó desde los años 70, debido en parte a su posición geográfica cercana a países en vías de desarrollo y en parte a su creciente economía, a un aumento progresivo de las llegadas por mar de inmigrantes ilegales, de carácter económico y solicitantes de asilo. A finales de los años 90 Australia junto con otros 77 países trataron de darle una solución integral a los flujos migratorios procedentes de Indochina adoptando el llamado Plan Integral de Acción para los Refugiados Indochinos propuesto por ACNUR. Las herramientas fundamentales de Australia en la lucha contra la inmigración ilegal por mar en esos años fueron tanto la detención de inmigrantes, en virtud de la Ley sobre inmigración de 1958 y la Ley sobre inmigración (llegadas clandestinas) de 1980 (MILLBANK 2001, 5), así como los acuerdos de cooperación con los países de origen y tránsito el primero de los cuales es el Plan de Acción Global (CPA) de 1989 para refugiados indochinos. Este Plan contemplaba el internamiento de los inmigrantes en campos en Hong Kong, Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas a la espera de que ACNUR acordara su repatriación o reasentamiento en un tercer país (MILLBANK 2001, 4).

Si en los 70 y los 80 los dos partidos mayoritarios de la escena política australiana, laboristas y liberales, apoyaron políticas de reasentamiento de inmigrantes procedentes de Indochina, a partir de los 90 comenzaron a diseñarse políticas migratorias cada vez más restrictivas, con el consenso de ambos partidos, como en el caso de la introducción en 1992⁷⁶⁴, por el Gobierno del laborista Paul Keating (Primer Ministro del 20 de diciembre de 1991 al 11 de marzo de 1996), de la figura de la detención obligatoria o *mandatory detention* de los inmigrantes ilegales en Australia, reformando con ello la Ley migratoria de 1958⁷⁶⁵, y por la que si un oficial de inmigración tiene sospechas razonables de que una persona se encuentre en Australia en situación irregular está obligado a detenerlo⁷⁶⁶, y a menos que se le conceda un visado es repatriada lo antes posible. En opinión del entonces Ministro para la inmigración, esta figura legal ahorra costes lo que sin embargo, en opinión de la organización Refugee Action Coalition Sydney, no era cierto ya que estas detenciones cuestan

⁷⁶³ Actualmente solo unos 20 países participan en los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR aceptando cuotas anuales, siendo Australia el tercer país que más acogió en 2011 con 9.200 después de los Estados Unidos de América y Canadá.

⁷⁶⁴ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A04315>. [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

⁷⁶⁵ Disponible en http://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00023/Html/Volume_1#_Toc409443480

⁷⁶⁶ Migration Act 1958. Division 7—Detention of unlawful non-citizens. 189 Detention of unlawful non-citizens.

239.000 dólares al año por inmigrante para las detenciones efectuadas en Australia y 400.000 dólares si se trata de detenciones en Nauru o Manus, frente a los 12.000 dólares que supondría si se le permitiera al inmigrante integrarse en la comunidad mientras se gestiona su petición de asilo. Además, en opinión de dicho Ministro las detenciones facilitaban los procesos de revisión de peticiones de asilo y era un evidente elemento disuasorio de los flujos migratorios. Esta polémica política de las detenciones obligatorias muy criticada por las organizaciones de Derechos Humanos se ha mantenido con todos los gobiernos australianos si bien sujeta a matizaciones y modificaciones a lo largo de los años.

A partir de 1994 y hasta mediados de 2000, periodo en el que gobernó en Australia la coalición liberal/nacional de John Howard, se pusieron en marcha políticas de control migratorio cada vez más restrictivas basadas en la vigilancia y protección de fronteras, lo que dio comienzo al periodo de mayor discrepancia y polarización de los dos partidos mayoritarios respecto a las políticas migratorias relacionadas con la interceptación en el mar; la aplicación efectiva a partir de septiembre de 1994 de las denominadas leyes de detención obligatoria para todos los “no ciudadanos” ilegales; la exclusión de determinados territorios de la jurisdicción de los tribunales australianos, y la introducción de visados de protección temporal unidas a medidas clásicas de refuerzo de la vigilancia marítima, así como la cooperación internacional con Malasia e Indonesia para frenar las salidas en origen (PHILIPS Y SPINKS 2013, 10).

Estas políticas restrictivas de los 90 llevaron a un cambio en la política de asilo australiana en 1999 que comenzó a distinguir entre un estatus de protección temporal, con la introducción de los visados de protección temporal (TPV), y otro permanente para los inmigrantes en función de cómo se hubiera producido la entrada en el país (PATRICK AND COOPER 2005, 82). El TPV se extendía a aquellos inmigrantes llegados de manera ilegal a Australia a los que el Departamento de Inmigración clasificaba como refugiados adquiriendo durante tres años derechos de acceso al sistema sanitario y de previsión social hasta que consiguieran definitivamente el visado permanente lo ocurrió en unos 10.000 casos entre los años 1999 y 2007, si bien no adquirirían derecho de reunificación familiar (PHILIPS Y SPINKS 2013, 18).

Una enmienda a la legislación sobre protección de fronteras en diciembre de 1999⁷⁶⁷ permitió a la marina y a las unidades marítimas del servicio de aduanas australiano interceptar embarcaciones con inmigrantes ilegales en sus aguas territoriales y zona contigua hasta las 24 millas náuticas (VAN SELM; COOPER 2005, 11). En las interceptaciones, los barcos con inmigrantes ilegales eran advertidos, incluso con disparos al mar de advertencia, para en el caso de no renunciar a entrar en aguas australianas ser abordados por la fuerza asumiendo las autoridades el control de la nave y llevarlos hasta aguas territoriales de Indonesia. La Ley de Protección de las Fronteras de 2001 autorizaría la interceptación y abordaje en aguas internacionales de embarcaciones sospechosas de dedicarse al contrabando de personas⁷⁶⁸.

Australia dispone desde julio de 2000 de una herramienta de cooperación internacional con Indonesia⁷⁶⁹, como país de tránsito y salida por mar de una buena parte de los inmigrantes ilegales, y que implica a la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), denominada Indonesian Regional Cooperation Arrangements (RCA), en virtud de la cual se evita el embarque hacia Australia de inmigrantes ilegales mediante su detención previa, o se devuelven a Indonesia en el caso de que sean interceptados en el mar, siendo atendida su solicitud de asilo en la oficina de ACNUR en Yakarta⁷⁷⁰ que en caso positivo (alrededor de un 30% de los solicitantes hasta 2005) los deriva a un tercer país de acogida, y en caso negativo los pone a disposición de la IOM (VAN SELM Y COOPER 2005, 15-16 y 83).

Sin embargo, el endurecimiento definitivo de las políticas migratorias de control en el mar llegó en 2001 con la puesta en marcha de la Estrategia del Pacífico tras los acontecimientos del *MV Tampa* y de alguna manera como consecuencia de la introducción en las agendas políticas de la vinculación de los movimientos migratorios no controlados al fenómeno terrorista tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América.

10.3.2.1. El endurecimiento de las políticas de control migratorio en el mar en 2001: El caso del buque noruego MV TAMPA

⁷⁶⁷ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A00551>. [Consulta: el 19 de marzo de 2015].

⁷⁶⁸ Border Protection Act 2001. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A00886>

⁷⁶⁹ Indonesia no ha firmado todavía la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El Estado actual de ratificaciones de la Convención está disponible en <http://www.ACNUR.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>, [Consulta: el 19 de marzo de 2015].

⁷⁷⁰ El Gobierno de Indonesia permite el asentamiento de refugiados mientras ACNUR tramita las peticiones de asilo. Los gastos de las operaciones son financiados por Australia.

El 26 de agosto de 2001 el buque noruego *MV Tampa*, tras una llamada de socorro del Centro de Rescate australiano, encontró a 246 millas de Indonesia y 76 millas de la isla australiana de Navidad una embarcación de pesca de 20 metros de eslora que se estaba hundiendo con 438 inmigrantes ilegales, la mayoría afganos, que fueron recogidos y llevados hacia la isla de Navidad; en aguas territoriales australianas y cuando se encontraba a cuatro millas de sus costas, las autoridades australianas, con la intención de enviar un mensaje a los contrabandistas de inmigrantes de que Australia no se conmovía fácilmente, ordenó al capitán del barco detenerse, se cerró el puerto de Navidad, las fuerzas de defensa de Australia (SAS) abordaron y custodiaron el *MV Tampa* evitando que éste se acercara a la costa, que fuera asistido por otros barcos y cualquier contacto de la prensa, de abogados y del público en general con los inmigrantes (BURNSIDE 2002, 18-19). En opinión de Burnside, seis semanas antes de las elecciones federales, el Gobierno del Primer Ministro John Howard (Primer ministro de Australia del 11 de marzo de 1996 al 3 de diciembre de 2007 y miembro del Partido Liberal) pretendía recoger el voto de la derecha más radical y racista que veía con agrado las políticas migratorias restrictivas, algo que según la mayoría de autores le valió ganar las elecciones presidenciales en noviembre de 2001. Howard incluyó en su agenda política por primera vez en una campaña política en Australia la cuestión migratoria movido por la importancia desproporcionada que los medios de comunicación le dieron a temas como el terrorismo y la llegada de personas solicitando asilo, condicionando la agenda política de los partidos (BOULUS et al. 2013, 303-305).

Sin embargo, detener a los inmigrantes en aguas territoriales australianas, abordar el barco por parte de unidades militares australianas e impedir la asistencia legal, médica y humanitaria a los inmigrantes ilegales sin llevarlos a una “zona de inmigración” en tierra, vulneraba lo dispuesto en la Ley sobre inmigración de Australia de 1999, a lo que el Gobierno australiano argumentó en primer lugar que se trataba de náufragos rescatados en área de responsabilidad de Indonesia, según acuerdos con este país de 1990, y posteriormente, en los tribunales de justicia, que con independencia de lo que dispusiera la Ley de inmigración, la determinación sobre quién podía entrar en territorio australiano era una prerrogativa de la Corona en ejercicio de su soberanía (BURNSIDE 2002, 20). Los inmigrantes fueron finalmente embarcados en un buque de la marina australiana y desembarcados en la isla de Nauru tras un acuerdo con este país.

En el año 2000 Australia ya había firmado con Indonesia un Acuerdo de Cooperación Regional, pero el incidente con el *MV Tampa* fue el punto de inflexión de la cooperación internacional de Australia con Papúa Nueva Guinea (Acuerdo administrativo de octubre 2001) y Nauru (Acuerdo de septiembre de 2001)⁷⁷¹ mediante la formulación de la “Estrategia del Pacífico” por la que a cambio de una importante ayuda económica aceptarían inmigrantes irregulares interceptados por Australia que no era posible devolver a Indonesia (VAN SELM; COOPER 2005, 23 y 87).

Según esta Estrategia, contenida en la Ley de Protección de Fronteras de Australia de 27 de septiembre de 2001⁷⁷² y en la Enmienda a la Ley sobre Inmigración de 20 de junio de 2002⁷⁷³, los inmigrantes son interceptados y embarcados en un buque de la marina y conducidos a Indonesia, a centros de procesamiento de solicitudes gestionados por la IOM en la isla de Manus (Papua Nueva Guinea) o en Nauru, o bien trasladados a alguna isla de Australia como Ashmore, Cartier, Navidad o Cocos (Keeling). Estos territorios australianos fueron excluidos del régimen general de asilo e inmigración contenido en la Ley sobre Inmigración de 1958 después de septiembre de 2001⁷⁷⁴, con el apoyo de los dos partidos políticos mayoritarios (PHILLIPS 2011), y por lo tanto quedan fuera de la denominada “zona de inmigración” y de la jurisdicción de los tribunales de justicia australianos, por lo que los inmigrantes ilegales que son interceptados en aguas territoriales de estos territorios no pueden solicitar ningún tipo de asistencia legal, visado, asilo o protección internacional en Australia, salvo autorización especial del Ministro de inmigración. Estos inmigrantes ilegales son transportados a otros territorios no australianos en donde son procesadas sus peticiones al margen de la jurisdicción de los tribunales australianos, y aquellos que finalmente son reconocidos como solicitantes de asilo son acogidos en Australia o en otros Estados.

La Estrategia del Pacífico puso en marcha una política de control en el mar que consistió fundamentalmente en operaciones de interceptación de embarcaciones sospechosas de dedicarse a la inmigración ilegal, como la denominada *Operación Relex* en 2001 y su posterior devolución por la fuerza a Indonesia en virtud del RCA, lo que según las autoridades y tribunales australianos no vulnera el principio de *non refoulement* en el marco de las leyes

⁷⁷¹ Dichos Acuerdos administrativos fueron sustituidos por Memorandos de entendimiento (MOU) en octubre y diciembre de 2011 respectivamente. Disponible en <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2001-02/report38.htm>

⁷⁷² Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C01199> [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

⁷⁷³ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A00971> [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

⁷⁷⁴ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A00887> [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

nacionales. El resultado de estas medidas fue la drástica disminución del número de llegadas de embarcaciones, si bien fueron medidas muy criticadas por la opinión pública internacional al ser consideradas poco respetuosas con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (PATRICK AND COOPER 2005, 80-82).

Tras varios informes de la Comisión australiana para los Derechos Humanos e igualdad de oportunidades en 1998 y 2004, en donde se criticaron duramente las políticas de la detención obligatoria por su duración y aplicación incluso a los niños, el Gobierno de Howard introdujo leves modificaciones en la regulación de la detención con su Ley de reforma de 29 de junio de 2005. De esta reforma cabe destacar las atribuciones que se confirieron al Ministro de inmigración en materia de concesión potestativa de visados para detenidos o la determinación y/o revocación de decisiones sobre los lugares de residencia para detenidos en lugar de los centros de detención; asimismo se limitó a tres meses el tiempo para poder solicitar el visado de protección y se definieron los informes periódicos y las recomendaciones del Defensor de la Commonwealth sobre las circunstancias personales de los detenidos que llevaran más de dos años de internamiento⁷⁷⁵ (PHILIPS Y SPINKS 2013, 14). En este periodo Australia se enfrentaba a la llegada de nacionales de Irak, Afganistán e Irán, que no podían ser devueltos a sus países por carecer Australia de acuerdos de repatriación con ellos y además ser considerados la mayoría de ellos inmigrantes con derecho a protección y por lo tanto a un visado de tres años, lo que debilitó los fundamentos racionales de la política de detención obligatoria que solo facilitaba la devolución de un 10% de los llegados ilegalmente por mar aunque mantenía su eficacia como estrategia disuasoria en los países de origen y tránsito (MILLBANK 2001, 9).

Sin embargo, esta reforma de 2005 no cambió ningún aspecto relacionado con la detención de inmigrantes, la exclusión de territorios sujetos a las leyes migratorias australianas, los procesamientos fuera de la Australia continental o las devoluciones en el mar.

10.3.3 La política de control migratorio en la etapa de gobierno del partido laborista (2007 a 2013)

El cambio de signo político llegó en 2007 de la mano del laborista Kevin Rudd (Primer Ministro de Australia en los periodos de 3 de diciembre de 2007 al 24 de junio de 2010; y del 27 de junio de 2013 al 18 de septiembre de 2013) poniendo fin a muchas de las

⁷⁷⁵ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2005A00079> [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

políticas restrictivas del liberal John Howard como la “Estrategia del Pacífico” que formalmente finalizó en febrero de 2008 dejando fuera de uso los centros en Manus (Papúa Nueva Guinea) y Nauru, aunque mantuvo las zonas de exclusión del régimen migratorio y los procesamiento de las solicitudes de asilo fuera del continente en la isla de Navidad (PHILIPS Y SPINKS 2013, 10).

En 2008, el Gobierno de Rudd anunció un cambio en la política de internamiento en centros de detención. La detención pasaría de ser una práctica generalizada a una práctica con objetivos sanitarios y de seguridad en los momentos iniciales tras una llegada clandestina que se prolongaría solo en determinados casos por razones de seguridad o en aquellos en los que no se cumplieran las condiciones para solicitar un visado siendo la mayoría de los inmigrantes puestos en libertad mientras durara la incoación del expediente administrativo de determinación de su estatus migratorio. Sin embargo, hasta el momento ningún Gobierno laborista ha desactivado las políticas de detención de larga duración en Australia, antes bien al contrario se han abierto nuevos centros de detención como consecuencia del incremento de los flujos migratorios a partir de 2009 y la saturación de los existentes.

Asimismo, el 8 de agosto de 2008⁷⁷⁶, el Gobierno de Rudd abolió el sistema de visados de protección temporal puesto en marcha en 1999 por el Gobierno de Howard garantizando un visado permanente a todos los inmigrantes en posesión de un TPV y a todos los que en el futuro fueran reconocidos como refugiados:

“These Regulations amend the Migration Regulations 1994 to repeal Temporary Protection visas (TPVs) and Temporary Humanitarian visas (THVs) so that all future arrivals in Australia who are found to engage Australia's protection obligations are granted a Permanent Protection visa. The amendments also provide that holders of TPVs and THVs, and in some instances former holders of these visas who are in Australia, are eligible for a permanent Resolution of Status visa without the need to reassess protection obligations (subject to meeting health, character and security criteria)”

La eficacia de la introducción de los TPV como medida preventiva de la irregularidad, así como su posterior eliminación e influencia en el repunte de las llegadas ilegales por mar, es objeto de intensos debates en Australia. El hecho de volver a recibir Australia numerosas

⁷⁷⁶ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2008L03024>. Consultada el 22.03.2015

llegadas de embarcaciones con inmigrantes ilegales en agosto de 2012, y ante la presión de la opinión pública y de la oposición política, llevó al Gobierno laborista a advertir que reactivaría el uso de los “visados puente”, siendo calificada esta medida como una vuelta al sistema de protección temporal⁷⁷⁷.

También continuó Kevin Rudd con la política del Gobierno liberal de lucha contra las redes organizadoras del contrabando de inmigrantes introduciendo, con la Ley contra el contrabando de personas y otras medidas de junio de 2010⁷⁷⁸, modificaciones al código penal de 1995, a la Ley penal procesal de 2002 y a la Ley sobre inmigración de 1958. Sin embargo, las incorporaciones más significativas se produjeron al modificar las leyes de 1979 sobre organización del servicio de inteligencia y sobre interceptación de las comunicaciones.

En abril de 2010 suspendió temporalmente los procesos de evaluación de solicitudes de protección por parte de nacionales afganos y de Sri Lanka llegados ilegalmente a Australia en embarcaciones lo que dilató en el tiempo las detenciones (PHILLIPS 2011).

Tras perder Kevin Rudd el apoyo de su propio partido, se hizo cargo del Gobierno el 24 de junio de 2010 la también laborista Julia Gillard (Primer Ministro de Australia en el periodo de 24 de junio de 2010 al 27 de junio de 2013), quien en vista del aumento de las llegadas de embarcaciones con inmigrantes ilegales a las costas australianas volvió a poner énfasis en cortar este fenómeno a través de soluciones regionales como los acuerdos con Malasia en 2011 para que este país aceptara inmigrantes ilegales siempre que parte de ellos fueran a los cuatro años reasentados en Australia, si bien finalmente este acuerdo fue declarado inválido por el Tribunal Supremo australiano.

A partir de finales de 2011 el Gobierno de Gillard puso en marcha la expedición de los denominados “visados puente” que permitieron a 6.100 inmigrantes irregulares abandonar los centros de detención hasta la finalización del examen de sus solicitudes así como poner fin a la política de detención de los niños inmigrantes en centros de detención aunque fueron sustituidos por lugares alternativos con la misma finalidad (PHILLIPS Y SPINKS 2013, 15).

⁷⁷⁷

Disponible

en

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2013/November/A_return_to_Temporary_Protection_Visas

⁷⁷⁸Anti-People Smuggling and Other Measures Bill 2010. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2010A00050>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].

También exploró de nuevo las posibilidades de procesar a los inmigrantes en centros fuera de Australia, proponiendo para ello Timor del Este (PHILLIPS 2011).

Durante 2012 siguió creciendo el número de llegadas ilegales por mar lo que llevo a Gillard a crear una comisión de expertos sobre solicitantes de asilo, liderada por el Jefe de la Defensa Nacional Angus Houston, que presentó el 13 de agosto de 2012 un documento con recomendaciones sobre opciones políticas para hacer frente a las llegadas ilegales por mar, de las que entre otras se implementaron la reapertura de Centros Regionales de procesamiento de solicitudes de asilo en Nauru y Papua Nueva Guinea mediante la firma el 29 de agosto de 2012 de sendos Memorandos de Entendimiento⁷⁷⁹, así como la firma de un acuerdo de cooperación negociado con Malasia⁷⁸⁰. Esta decisión representó la vuelta a la abandonada Estrategia del Pacífico. En un estudio sociológico a inmigrantes ilegales en Australia realizado por Marie McAuliffe en agosto 2012, el 65% de ellos afirmaron haber elegido como destino Australia por tratarse de un país que aceptaba refugiados y el 46% por tratarse de un país que no devuelve refugiados, lo que daría la razón a quienes defienden la Estrategia del Pacífico por su eficacia preventiva (MCAULIFFE 2013b).

En 2012 se firmó con el Gobierno de Afganistán y ACNUR un Memorando de Entendimiento por el cual los solicitantes de asilo cuyas solicitudes de asilo hubieran sido denegadas serían devueltos a Afganistán como medida disuasoria de las llegadas ilegales por mar (PHILIPS Y SPINKS 2013, 11). Esta medida de devolución directa se ha implementado también durante 2013 con los nacionales de Sri Lanka que hayan llegado en embarcaciones ilegales al ser considerados directamente “inmigrantes económicos”, lo que ha significado un endurecimiento de la política migratoria laborista.

En 2013, antes del cambio de Gobierno, se firmaron nuevos Memorandos de Entendimiento con Nauru y Papua Nueva Guinea⁷⁸¹ introduciendo en sus términos que todos los inmigrantes ilegales llegados por mar a Australia a partir del 19 de julio de 2013 serían transferidos a los Centros de Detención de uno de esos países para ser analizadas sus peticiones de asilo y/o protección, pero en ningún caso tendrían la posibilidad de ser

⁷⁷⁹ Disponible en

http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/1882205/upload_binary/1882205.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/1882205%22. [Consulta: el 22 de marzo de 2015].

⁷⁸⁰ Disponible en <http://electionwatch.edu.au/sites/default/files/docs/Houston%20Panel%20Report.pdf>. [Consulta: el 20 de marzo de 2015].

⁷⁸¹ Disponibles en <http://www.dfat.gov.au/geo/nauru/Documents/nauru-mou-20130803.pdf> y en <http://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/Documents/joint-mou-20130806.pdf>

reubicados en Australia (Center for Migration Studies 2014).

10.3.4 El regreso de las políticas migratorias más restrictivas con el Gobierno de coalición liberal/nacional de Tony Abbot (18 de septiembre de 2013-31 de diciembre de 2014)

La llegada al Gobierno del nuevo Primer Ministro Tony Abbot trajo consigo la puesta en marcha de políticas de control migratorio muy restrictivas. Nada más hacerse cargo del Gobierno, en su conferencia de prensa el 16 de septiembre de 2013⁷⁸², anunció su intención de no permitir la llegada de ninguna embarcación más a las costas australianas poniendo en marcha la “Operación Fronteras Soberanas” (“Operation Sovereign Borders” OSB) que potenciaba la interceptación de embarcaciones en el mar incluso en zonas de alta mar⁷⁸³, reforzaba la cooperación con Indonesia y agilizaba los procesos de transferencia de inmigrantes interceptados a Manus en Papúa Nueva Guinea y a Nauru. A esta Operación le acompaña una explícita y contundente campaña informativa audiovisual en 18 idiomas asiáticos de países origen de la inmigración e inglés, dirigida a prevenir el contrabando de inmigrantes bajo el título “No way-you will not make Australia home”⁷⁸⁴. En esta campaña se pretende disuadir a los posibles candidatos a la inmigración ilegal por mar informándoles de la Operación Fronteras Soberanas cuyo objetivo es no dejar entrar en territorio australiano ninguna embarcación con inmigrantes ilegales, así como las nuevas normas de reasentamiento en Australia basadas en el concepto de inmigración ilegal cero. En todo el año 2014 solo se contabilizaron 160 inmigrantes llegados en embarcaciones a Australia de manera clandestina.

Una de las normas más importantes en la lucha contra la inmigración ilegal por mar es la Ley de poderes marítimos de 2013 (Maritime Powers Act 2013)⁷⁸⁵ que fue prevista para conferir potestad a los considerados oficiales marítimos, (oficiales de fronteras, miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal y otras designadas por el Ministro de inmigración), para aplicar las leyes australianas y los acuerdos y decisiones internacionales en las distintas zonas marítimas.

⁷⁸² Press Conference, Parliament House. 16 September 2013. Disponible en <http://www.pm.gov.au/media/2013-09-16/press-conference-parliament-house> [Consulta: el 22 de marzo de 2015].

⁷⁸³ Datos de las operaciones disponibles en <http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/IllegalEntryVesselArrivals-18September2013to17October2014.pdf> [Consulta: el 22 de marzo de 2015].

⁷⁸⁴ Cartel disponible en <http://www.customs.gov.au/site/offshore-communication-campaign-people-smuggling.asp>

⁷⁸⁵ Disponible en <https://comlaw.gov.au/Details/C2013A00015>. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

Si la Ley de poderes marítimos de 2013 fue de gran importancia en cuanto definió los mecanismos en las operaciones marítimas de interceptación y detención de inmigrantes, la posterior reforma en 2014 tanto de esta Ley como de la legislación en materia de inmigración (Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Bill 2014)⁷⁸⁶ supuso un nuevo cambio en el enfoque australiano de gestión de los solicitantes de asilo⁷⁸⁷. Esta última reforma precisó con más claridad lo dispuesto en la Ley de poderes marítimos sobre los mecanismos para la interceptación de embarcaciones y detención de inmigrantes ilegales, reforzando entre otros aspectos los poderes gubernamentales, como los del Ministro de Inmigración, y el apoyo a los oficiales de inmigración encargados de las operaciones marítimas de interceptación de inmigrantes.

Es especialmente importante resaltar los poderes que la Ley de poderes marítimos confiere a los oficiales marítimos respecto a personas y embarcaciones no solo en aguas territoriales de Australia sino también en la zona contigua quedando limitados éstos en alta mar en virtud de los acuerdos internacionales ratificados por Australia⁷⁸⁸.

Respecto a la reforma en 2014 de la Ley migratoria de 1958, cabe destacar la introducción entre otros aspectos de la figura de la protección temporal para los inmigrantes ilegales con derecho a protección internacional conforme a las obligaciones contraídas por Australia en este ámbito; se crearon los visados “refugio seguro”; se trató de disuadir las peticiones de asilo infundadas como medio de prolongar en el tiempo las repatriaciones y de acelerar las de aquellos que no tienen derecho a la protección; se introdujeron mecanismos de revisión rápida de las solicitudes de protección y se nombró una Autoridad judicial en materia migratoria en los tribunales de análisis de solicitudes (RRT); se aclararon aspectos de la situación legal de los niños llegados a Australia por mar de manera clandestina, y se limitó el número de visados que podía conceder el Ministro de inmigración, lo que limitó las posibilidades de emigrar a Australia de forma legal⁷⁸⁹.

⁷⁸⁶ Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014B00198>. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

⁷⁸⁷ Disponible en http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill_em/mamplatalcb2014832/memo_0.html. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

⁷⁸⁸ Consultar la posición al respecto del Tribunal Supremo australiano en *CPCF v Minister for Immigration and Border Protection* [2015] HCA 1 de 28 de enero de 2015. S169/2014. Disponible en <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2015/1.html>. [Consulta el 28 de marzo de 2015].

⁷⁸⁹ Disponible en http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r5346. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

Sin embargo, una de las finalidades más estratégicas de esta reforma legislativa fue la de plasmar en la Ley migratoria de 1958 la interpretación australiana de sus obligaciones en materia de protección de refugiados contenidas en la Convención de 1951, concretamente su particular interpretación del principio de no devolución.

El 29 de junio de 2014, una embarcación con bandera india con 157 inmigrantes fue interceptada en el mar Índico por un buque australiano de protección de fronteras⁷⁹⁰ a 16 millas náuticas de la Isla australiana de Navidad en virtud de lo dispuesto en la Ley migratoria de 1958. A pesar de que los inmigrantes eran nacionales de Sri Lanka de etnia tamil, que tradicionalmente denuncia ser objeto de persecuciones en su país, el Comité de seguridad nacional de Australia decidió el 1 de julio de 2014 que fueran embarcados en el buque que los interceptó y transportados de nuevo a la India, lugar de donde habían partido aunque finalmente allí y tras 12 días en los que hubo problemas para el desembarco el Ministro de inmigración y protección de las fronteras decidió, por razones operativas, llevarlos a las islas de Cocos.

La denuncia del incumplimiento australiano tanto del principio de no devolución o *non-refoulement* de los inmigrantes dispuesto en el art. 33 de la Convención sobre los Refugiados como de la obligación de no devolver a una persona a otro Estado en el que se tienen fundadas razones para creer que el inmigrante será torturado como se dispone en el art. 3 de la Convención contra la Tortura y otros castigos y tratos crueles, inhumanos o degradantes llegó al Tribunal Supremo de Australia. Sin embargo, este Tribunal interpretó que el principio de no devolución se aplica exclusivamente a los inmigrantes que se encuentren de manera ilegal dentro del territorio nacional sin que se extienda su aplicación de manera extraterritorial a la zona contigua en la que fueron interceptados⁷⁹¹. Además, la propia Ley de poderes marítimos en el 72 (4) atribuye al oficial marítimo el poder de decisión de trasladar al inmigrante detenido a la zona migratoria o incluso fuera de esta zona y fuera de territorio australiano, evaluando él mismo si ese lugar es considerado seguro, según lo dispuesto en el 74. En esta sentencia se observa claramente que Australia, a la hora de hacer frente a la llegada de embarcaciones con inmigrantes ilegales y/o refugiados, ha optado por el modelo normativo y operativo de interceptación de inmigrantes en la mar fuera de sus aguas

⁷⁹⁰

Disponible

en

<http://lankasrinenews.easymys.com/view.php?22CPV302kPC4e2CqFcb247Bdd364mbc2vBWe43Q1902351g3>.
[Consulta: el 28 de marzo de 2015].

⁷⁹¹ Ver sentencia Tribunal Supremo Australia <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2015/1.html>

territoriales con devolución inmediata a terceros países sin dejar de observar las disposiciones de la Ley del mar y de los Convenios de búsqueda y salvamento en el mar.

10.3.5. La estructura de mando y control en operaciones contra la inmigración ilegal por mar

El Departamento de Inmigración ha sido desde 1945 el encargado en Australia de los temas relacionados con la inmigración. Si bien desde su creación y hasta 1974 su titular recibió el nombre de Ministro para la inmigración, a lo largo de los años su denominación ha ido cambiando significativamente desde nombres como Ministerio de Trabajo e Inmigración; Ministerio de Inmigración y Asuntos étnicos o Ministerio para Asuntos Multiculturales. Desde 2007 hasta el 1 de julio de 2013 pasó a denominarse Ministerio para la Inmigración y la Ciudadanía, pasando a ser posteriormente el Ministerio para la Inmigración, Asuntos Multiculturales y Ciudadanía, o Ministerio para la Inmigración y la Protección de las Fronteras desde septiembre de 2013. Este último y significativo cambio estructural propició a partir del 1 de julio de 2015 la integración en el Departamento de los servicios de aduanas y de protección de las fronteras bajo la denominación de Fuerza de Fronteras de Australia (Australian Border Force-ABF)⁷⁹².

Es un dato relevante que a pesar de la importancia que se le concede al fenómeno migratorio por mar en Australia y su indisoluble relación con aspectos de la seguridad nacional en general y de las fronteras en particular, la primera y actual Estrategia Nacional de Australia de 2013 no incluye a la inmigración ilegal como riesgo o amenaza expresa para la seguridad aunque uno de sus pilares básicos para la seguridad nacional sea la integridad de sus fronteras, afectadas por la inmigración ilegal marítima y el contrabando de personas⁷⁹³. Más sorprendente es aún que no exista una Estrategia de seguridad marítima específica.

Sin embargo, en opinión de la policía federal de Australia, el contrabando de personas representa una grave amenaza para los australianos porque las llegadas de personas no identificadas suponen un problema de seguridad pública; suponen riesgos de propagación de epidemias y problemas sanitarios globales al sustraerse a los canales migratorios legalmente establecidos; el procesamiento de solicitudes de asilo de los refugiados ocasionan grandes

⁷⁹²Reforma estructural disponible en <http://www.immi.gov.au/About/Pages/our-organisation/profile/senior-staff.aspx>. [Consulta: el 22 de marzo de 2015]

⁷⁹³ Disponible en http://apo.org.au/files/Resource/dpmc_nationalsecuritystrategy_jan2013.pdf. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

problemas logísticos y un enorme gasto económico para el Estado, así como una merma en la soberanía de Australia al tratarse de un fenómeno que se produce en las fronteras⁷⁹⁴. Además, los movimientos migratorios clandestinos no solo están en contacto directo con el crimen organizado sino que pueden estarlo también con el terrorismo transnacional (MCINERNEY 2000)⁷⁹⁵.

En mayo de 2000 el Gobierno decidió afrontar la amenaza de la inmigración ilegal con un modelo de intervención multiagencias. Para ello se formó con base en Canberra el equipo de ataque conjunto contra el contrabando de personas (People Smuggling Strike Team-PSST) con personal de la policía federal australiana y del entonces ministerio de inmigración y ciudadanía (DIAC) con un presupuesto anual de 4,3 millones de dólares con la finalidad de centralizar las capacidades operativas de investigación y análisis de información contra los grupos de contrabando de personas existentes dentro y fuera de Australia ya que las redes son de carácter regional más que local (Australian Federal Police 2015), para lo que cuentan con capacidad de despliegue rápido en cualquier lugar en donde necesiten desarrollar una investigación. Las investigaciones criminales llevadas a cabo por el PSST cuentan con la valiosa herramienta de la extradición a Australia de presuntos integrantes de redes de inmigración irregular para ser juzgados por los delitos de inmigración irregular contenidos en la Ley sobre inmigración de 1958.

Otra de las iniciativas importantes en las que participó Australia fue el denominado Proceso de Bali en 2002 sobre contrabando y tráfico de personas así como delitos relacionados, en el que 45 países de la región acordaron desarrollar e implementar estrategias de lucha contra estos fenómenos en un marco de cooperación regional no vinculante, incluyendo en sus decisiones la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (ODCNU)⁷⁹⁶.

⁷⁹⁴ Disponible en <http://www.afp.gov.au/policing/people-smuggling>. [Consulta: el 29 de marzo de 2015].

⁷⁹⁵ En opinión de la policía federal australiana, la inmigración ilegal en Australia representa Riesgos sanitarios que suponen enfermedades erradicadas en Europa con repercusiones incluso para la agricultura nacional, riesgos para la seguridad nacional al ser una vía posible de entrada para elementos terroristas, desestabilización política y social y costes económicos elevados que se cifraban en 2008 en unos 50.000 dólares por inmigrante ilegal interceptado. Disponible en <http://www.afp.gov.au/media-centre/publications/platypus/previous-editions/2000/september-2000/1psmuagl.aspx>

⁷⁹⁶ Proceso de Bali. Disponible en <http://www.baliprocess.net/>. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

En marzo de 2005, con doble dependencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y del de Defensa, se creó un Mando Interagencias para la Protección de las Fronteras (BCP) en el que se integraba a los departamentos de Defensa, Aduanas, el Servicio de protección de fronteras, la Autoridad de gestión pesquera y el servicio de inspección y cuarentena. Al mando se encontraba un Vicealmirante de la Armada australiana con el objetivo de coordinar los esfuerzos nacionales de obtención de información y de respuesta para la protección de los intereses de Australia en el dominio marítimo (AMD) mediante la puesta en marcha de operaciones marítimas de carácter civil en las que participaron medios de Defensa, de protección de fronteras y de Aduanas para hacer frente a amenazas tan diferentes como el terrorismo marítimo o la piratería, al comercio marítimo, actividades ilegales en la mar, protección de las infraestructuras, la inmigración irregular por mar o la protección del medioambiente.

Este Mando para la Protección de las Fronteras coordinaba sus actividades con numerosas Agencias estatales y regionales de entre las que destacan la Policía Federal de Australia, la Fiscalía General y la Autoridad marítima para la protección en el mar responsable de las actividades de búsqueda y rescate en la mar.

Desde septiembre 2008 comenzaron a aumentar las llegadas a Australia de inmigrantes ilegales y refugiados por mar provenientes en su mayor parte de Afganistán, Irán, Iraq y Sri Lanka. A partir de ahí, la acción de la policía federal, siguiendo instrucciones de la Fiscalía General, se basó en un modelo de tres pilares: procesamiento de los contrabandistas en Australia y terceros países; prevención mediante el intercambio de inteligencia sobre procedimientos y rutas marítimas para evitar la salida de las embarcaciones hacia Australia, y el apoyo al desarrollo de capacidades de las agencias policiales de Indonesia, Sri Lanka, Pakistán y Malasia.

La declaración sobre la seguridad nacional de diciembre de 2008 realizada por el Primer Ministro Kevin Rudd anunció importantes cambios al sistema de seguridad australiano⁷⁹⁷. En primer lugar, se nombró un Consejero de Seguridad Nacional con la función de coordinar las agencias de seguridad nacionales. En segundo lugar, se le atribuyó la

⁷⁹⁷ The first National Security Statement to the Australian Parliament Address by the Prime Minister of Australia The Hon. Kevin Rudd MP 4 December 2008. December 2008. Disponible en <http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>. [Consulta: el 3 de abril de 2015].

competencia en materia de protección de fronteras al servicio de Aduanas que pasó a denominarse como Aduanas australianas y Servicio de Protección de Fronteras (Australian Customs and Border Protection Service-CBPS), encargado además de los cometidos de lucha contra el contrabando de personas en el mar en coordinación con el Departamento de Inmigración, la Policía Federal australiana, el Departamento de Defensa y el Servicio australiano de cuarentena e inspección.

A partir de julio de 2009 se potenció la red de oficiales de enlace en terceros países de origen como Indonesia y Sri Lanka, adoptándose el Programa de Cooperación de Fuerzas de policía para el intercambio de información (Law Enforcement Cooperation Program).

El siguiente paso efectivo, a instancias de los ministros participantes en el Proceso de Bali, fue la creación el 30 de marzo de 2011 del marco de cooperación regional (RCF) en el que se desarrollarían respuestas prácticas al fenómeno migratorio ilegal en la región de Asia-Pacífico en el ámbito del procesamiento de solicitudes de asilo y del retorno de inmigrantes sin derecho a protección internacional (australian Federal Police 2015). En 2012 se abrió en Bangkok la oficina de apoyo regional como punto de contacto regional para implementar el RCF.

En 2013, el liberal Tony Abott, recién llegado al Gobierno, puso en marcha la anteriormente mencionada “Operación Fronteras Soberanas” (OSB). Se trataba en principio de una operación de seguridad fronteriza, con dirección militar llevada a cabo por el Teniente General Angus Campbell, con el objetivo de combatir la inmigración irregular mediante su interceptación en el mar incluso más allá de sus aguas territoriales⁷⁹⁸. En esta operación participan muchas agencias federales por lo que para su mando y control se constituyó una Task Force conjunta de las agencias participantes (“Joint Agency Task Force” JATF) que en principio fue formada por tres grupos diferentes: el grupo multiagencias para la prevención y disuasión liderado por la policía federal australiana; el grupo para la detección, interceptación y transferencia liderado por la agencia de aduanas y el servicio de protección de fronteras (Australian Customs and Border Protection Service-ACBPS) cuyo jefe era un contraalmirante, y el grupo encargado de las detenciones en territorios *offshore* y el retorno liderado por el Departamento de Inmigración y Protección de las fronteras (Department of

⁷⁹⁸ Más información sobre la “Operación Fronteras Soberanas” disponible en <http://www.customs.gov.au/site/operation-sovereign-borders.asp>. Consultada el 22.03.2015

Immigration and Border Protection-DIBP). Esta organización ha estado además apoyada desde el principio por otras 16 agencias⁷⁹⁹.

En julio de 2015, al objeto de afrontar el fenómeno migratorio irregular por mar en Australia tras la reforma estructural del Departamento de Inmigración y Protección de las Fronteras se rediseñó la estructura de mando y control de la operación. El responsable en el nivel político estratégico es el Ministro para inmigración y protección de fronteras Peter Dutton, apoyado por un Comisionado de la Fuerza de Fronteras australiana. En el nivel operacional, se ha nombrado un nuevo Jefe de la Task Force conjunta, el General Mayor Andrew Bottrell. La operación fronteras soberanas ha quedado definida como una operación conducida en el ámbito militar de seguridad de las fronteras apoyada y asistida por un amplio abanico de agencias federales gubernamentales. La Task Force conjunta diseñada para la operación tiene la finalidad de asegurar la integración del esfuerzo de toda la administración para luchar contra la inmigración ilegal y proteger las fronteras australianas. La organización de la Task Force ha sufrido ligeras variaciones en cuanto a las agencias participantes y misiones encomendadas.

Esta ha quedado organizada en tres grupos: Grupo multiagencias de prevención y disuasión (DDTG) dirigido por la policía australiana, cuyo director es un Comisionado del gobierno; grupo de detección, interceptación y transferencia (DITTG) dirigido por el Mando de Fronteras Marítimas integrado en la Fuerza de Fronteras australiana, cuyo director es un Contraalmirante, y el Grupo de resolución del estatus de la inmigración (ISRG) que aglutina los esfuerzos de todos los servicios encargados de los centros de detención y es dirigido por un vicesecretario del gobierno. En el nivel táctico se encuentran la Policía Federal de Australia, el Mando de Fronteras Marítimas que integra la fuerza de defensa australiana y la fuerza de fronteras australiana, y por último el Departamento de protección de las fronteras e inmigración⁸⁰⁰

⁷⁹⁹ Las 16 Agencias participantes son: Australian Defence Force; Customs and Border Protection Service; Border Protection Command; Department of Foreign Affairs and Trade; Office of National Assessments; Australian Secret Intelligence Service; Department of Defence; Attorney-General's Department; Australian Signals Directorate, Australian Crime Commission, Australian Maritime Safety Authority, Australian Federal Police, Australian Geospatial-Intelligence Organisation, Department of Immigration and Border Protection, Australian Security Intelligence Organisation, y Department of the Prime Minister and Cabinet. Disponible en <http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/OSBOrgChartJan2015.pdf> Consultado el 22.03.2015

⁸⁰⁰ Disponible en <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders>. [Consulta: 30 de octubre de 2015].

Además, se puso en marcha en julio de 2013 por parte de la policía federal australiana un programa de recompensas, de hasta 200.000 dólares cada una, para aquellas personas que proporcionen información o pruebas relevantes sobre casos de contrabando de personas vía marítima y que lleve a detenciones, condenas o contribuya con inteligencia decisiva.

10.4. LA RESPUESTA JURÍDICA A LA INMIGRACIÓN IRREGULAR (“CONTRABANDO DE PERSONAS”) EN AUSTRALIA

El contrabando de personas se encuentra recogido tanto en la Ley sobre inmigración de 1958, para los casos de entrada ilegal en Australia, como en el Código Penal de 1995 para el resto de casos recogidos en el capítulo 4 como de protección de la integridad y seguridad de la comunidad internacional y los gobiernos extranjeros. Ambos textos fueron reformados el 1 de junio de 2010 mediante la Ley sobre contrabando de personas y otras medidas, que introdujo el delito de apoyo al contrabando de personas⁸⁰¹.

10.4.1 El delito de inmigración irregular (“contrabando de personas”) en el Código Penal australiano⁸⁰²

El capítulo 4 del Código penal australiano en vigor recibe por título “la integridad y seguridad de la comunidad internacional y los gobiernos extranjeros”. En su División 73 se tipifica el delito de contrabando de personas y otros delitos relacionados como la falsificación documental. En la subdivisión A se recogen los delitos de contrabando de personas.

Estos delitos de la subdivisión A recogidos en el 73.1, 73.2, 73.3 y 73.3A solo pueden ser cometidos por un ciudadano australiano o persona residente en Australia y la conducta tenga lugar fuera de Australia, o cuando la conducta tiene lugar enteramente o en parte en Australia y el resultado de la misma tiene lugar fuera de Australia o la persona que comete el delito pretende que así sea.

De acuerdo al 73.1 comete el delito de contrabando de personas la persona que organiza o facilita la entrada de otra en un país extranjero, vía Australia o no, sin cumplir los requisitos de entrada legalmente establecidos en ese país y sin ser ciudadano del mismo o

⁸⁰¹Australian Government. Attorney-General’s Department. Disponible en <http://www.ag.gov.au/CrimeAndCorruption/Peoplesmuggling/Pages/Peoplesmugglinglegislation.aspx>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].

⁸⁰²Criminal Code Act 1995. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00061>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].

tener residencia permanente en él. Este delito está penado con 10 años de prisión o una multa de 1.000 “unidades de pena” o penalty units⁸⁰³ o con ambas.

En el 73.3 A se tipifican los elementos que integran el delito de apoyo al contrabando de personas, castigando con las mismas penas que el delito del 73.1 a quien provea de apoyo material o recursos a otra persona o a una organización para cometer el delito de contrabando de personas, incluso aunque dicho delito de contrabando no llegue a consumarse.

Para este tipo penal de contrabando de personas se prevén dos formas agravadas contempladas en los delitos del 73.2 y 73.3. El primer delito agravado del 73.2 se refiere a cuando una persona comete el delito de contrabando de personas sometiendo a la víctima a tratos inhumanos, crueles o degradantes, o exponiéndola de manera temeraria a peligro de muerte o graves daños, o a ambas circunstancias. En este caso la pena asignada es de 20 años de prisión o una multa de 2.000 “unidades de pena” o con ambas.

El segundo delito agravado del 73.3, se refiere a la persona que organiza o facilita la entrada de un grupo de al menos otras 5 personas en un país extranjero, vía Australia o no, sin que al menos otras 5 personas cumplan los requisitos de entrada legalmente establecidos en ese país y sin que al menos otras 5 personas sean ciudadanos del mismo o tengan residencia permanente en él. En este caso la pena asignada es la misma que para el 73.2.

10.4.2 El delito de contrabando de personas en la Ley sobre inmigración

En la parte segunda, División 12 de la Ley sobre inmigración⁸⁰⁴ se regulan los delitos en relación con la entrada y permanencia en territorio australiano. En concreto, en la subdivisión A, quedan tipificados del 228 A al 236 F los delitos relativos al contrabando de personas y otros delitos relacionados.

El delito de contrabando de personas, contemplado en el 233 A, lo comete quien organiza o facilita el llevar a otra persona a Australia, o la entrada o la propuesta de entrada en Australia, y esta segunda persona no es ciudadano australiano ni tiene o tuvo derecho legal de

⁸⁰³ Las multas se cuantifican en “unidades de pena” para que el importe de la multa pueda variarse fácilmente sin modificación de la norma ya que cuando es necesario realizar una adecuación del importe se fija la equivalencia en moneda de dicha “unidad de pena”. Información disponible en <http://www.findlaw.com.au/articles/4270/what-on-earth-is-a-penalty-unit-and-why-is-it-a-pu.aspx>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].

⁸⁰⁴ <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00344>. [Consulta: el 28 de marzo de 2015].

entrar en Australia. Este delito está castigado con una pena de 10 años de prisión o multa de 1.000 unidades de pena o ambas. El hecho de que uno de los elementos necesarios que definen el tipo penal sea que el sujeto que trata de entrar en Australia sin derecho a ello sea un no-ciudadano tiene como consecuencia que el delito se considera de absoluta responsabilidad (*absolute liability*) que no se comete por omisión de la conducta debida o culpa (imprudencia o negligencia), y por lo tanto se trata de un delito en el que no cabe una defensa por error de hecho (*mistake of fact*). El error de hecho en derecho anglosajón equivale a decir que el autor habría incurrido en “una falsa representación de la concurrencia de los presupuestos fácticos de la imputación contemplados en la norma”, por lo que sería excluida su culpabilidad (OXMAN 2013, 15).

Tanto el 233 B como el 233 C y el 233 D regulan tanto las formas agravadas de este delito como el delito de apoyo al contrabando de personas respectivamente, correspondiéndose los tipos con las conductas castigadas en el Código penal en el 73.2, 73.3 y 73.3 A comentados anteriormente, si bien en este caso aplicados al caso del delito de contrabando de personas en o hacia Australia.

Además, esta Ley de inmigración incluye entre los delitos relacionados con el contrabando de personas el delito del 229 referido al transporte de no-ciudadanos indocumentados a Australia tanto por mar como por aire. En concreto, se castiga al capitán de la embarcación, propietario, fletador y operador de aquella embarcación que transporte hasta Australia a un no-ciudadano que en el momento de entrar en el país sea un indocumentado, imponiéndole una multa de hasta 10.000 dólares australianos. Es un delito de absoluta responsabilidad aunque sí cabe la defensa en determinados supuestos en los que la carga de la prueba la tiene el imputado (*evidential burden*), como por ejemplo que los sujetos de la acción punible creyeran que el no-ciudadano estaba en posesión de un visado en vigor o incluso si la embarcación entro en Australia por razones de enfermedad de una persona a bordo, climatológicas o por razones ajenas a la voluntad del capitán. Otros delitos recogidos en la Ley, y que no se contemplan en este trabajo, son los de transportar e introducir en Australia no-ciudadanos ocultos en embarcaciones, delitos en relación con el trabajo de no-ciudadanos en situación irregular o el uso de documentos falsos o falsificados.

El Código Penal australiano recoge en su División 15 una clasificación de cuatro categorías de requisitos (A,B,C y D) que se deben cumplir para aplicar en el caso de

determinados delitos una jurisdicción “extendida” o extraterritorial. El delito de tráfico ilegal de inmigrantes pertenece a la categoría B (73.12) lo que supone que la jurisdicción extendida se puede aplicar en los siguientes casos: que la conducta ilícita tenga lugar en parte o enteramente en Australia o a bordo de una embarcación australiana; que ésta tenga enteramente lugar fuera de Australia y el resultado tenga lugar en parte o enteramente en Australia o a bordo de una embarcación australiana; que la conducta ilícita tenga enteramente lugar fuera de Australia y la cometa un ciudadano australiano o con residencia en Australia (15.2).

CONCLUSIONES

El principal objetivo de esta tesis ha sido examinar la respuesta de la Unión Europea en conjunto y de España e Italia en particular al desafío que supone la llegada de importantes flujos de inmigrantes irregulares por vía marítima. Para ello se ha realizado una descripción del fenómeno, se han presentado los debates teóricos y éticos en torno a la gestión de las fronteras y de la inmigración irregular y se han analizado en detalle los debates políticos, las respuestas legales y las medidas prácticas. En la aproximación al fenómeno se ha utilizado una perspectiva comparada, para mostrar las diferencias por un lado entre la UE, EEUU y Australia, y por otro entre España e Italia. En este capítulo se resumen las principales conclusiones obtenidas en el trabajo relativas a las políticas europeas, italianas y españolas.

1.-. No existe una política común de la Unión Europea para la gestión de las fronteras marítimas. Esa gestión es competencia de los Estados Miembros lo que ha propiciado una gran diversidad de respuestas.

Tanto la UE como los Estados Miembros han considerado la afluencia espontánea y no controlada de inmigrantes una amenaza grave para la seguridad interior y el orden público en la Unión. Esa amenaza se vincula tanto al crimen organizado común como al islamismo radical y a la amenaza al Estado de bienestar. Por ello, el derecho a la libertad de circulación de las personas, contemplado en la tradición democrática liberal, queda supeditado en los Estados estudiados tanto al bien de la seguridad como al del Estado de bienestar de sus nacionales.

Sin embargo, en el caso de la migración por mar, las políticas de la Unión Europea han evolucionado hacia una mayor atención a la protección de la vida y los derechos humanos de los migrantes, velando por la aplicación del principio de no devolución en las operaciones de control, y dando prioridad a las operaciones de búsqueda y rescate de inmigrantes en el mar frente a las de vigilancia y control propiamente dichas. Así, en el periodo 2010-2014, el concepto de control fronterizo marítimo ha evolucionado hacia lo que podría calificarse de fronteras “semi-cerradas” desde el punto de vista policial por cuanto el enfoque predominante en las operaciones en la mar se ha orientado a la seguridad de la navegación y al salvamento de la vida de los inmigrantes, mucho más que a evitar su llegada.

La UE no cuenta con un modelo de acción permanente para responder a las crisis migratorias de manera estructurada sino que ha aplicado medidas de emergencia *ad hoc* sin avanzar en el diseño de estrategias que permitan la participación directa de los países de origen y tránsito en las tareas de control. Además, con motivo de estas crisis se han puesto de manifiesto diferencias de criterio en las mismas instituciones europeas, como la DG HOME, el Consejo, el SEAE y los propios Estados Miembros, respecto a la finalidad de las operaciones en el mar y al papel que la PCSD puede tener en la lucha contra los flujos migratorios irregulares por mar. Así mismo no existen a nivel de la UE instrucciones claras que determinen las competencias y coordinen las funciones a desarrollar por organizaciones como IOM o ACNUR durante las operaciones de control en el mar desarrolladas por FRONTEX.

La Unión Europea consideró las crisis migratorias de 2006 en el Atlántico y de 2011 en el Mediterráneo Central problemas locales que los respectivos Estados Miembros debían gestionar. Se produjo en ambos casos una reacción escasa, reactiva, a destiempo y sin que la UE ejerciera el liderazgo que se espera de ella, fundamentalmente en 2011 cuando surgieron disputas entre algunos Estados Miembros y se puso de manifiesto la debilidad de los acuerdos Schengen. Esta situación de debilidad de la Comisión frente a los Estados se ha repetido cada vez que la presión migratoria ha aumentado en las fronteras exteriores de la UE y la soberanía de un Estado Miembro se ha creído ver amenazada. La respuesta que la UE dió fue fortalecer los mecanismos de evaluación de Schengen y establecer un mecanismo común de reintroducción temporal de controles fronterizos internos que los Estados han vuelto a utilizar en 2015. En 2013, la respuesta de la Comisión a la crisis migratoria iniciada con la tragedia de Lampedusa fue la creación de una Task Force centrado el discurso político en la voluntad de convertir las operaciones de vigilancia y control en el mar en un potente sistema de búsqueda y rescate de inmigrantes que evitara la pérdida de vidas humanas. Además el impulso de esta iniciativa llegó bajo el paraguas de la PCSD en lugar del de los actores implicados en el ELSJ.

A partir de esa crisis se han producido numerosos documentos de contenido político estratégico y otros de seguimiento de programas con acciones de carácter genérico a las que les falta concreción y financiación para ser ejecutadas.

En las políticas de la UE ha predominado el espíritu del “incentivo positivo” del Programa de la Haya en materia de acuerdos de cooperación con terceros países. En la lucha

contra la inmigración irregular la UE no ha desarrollado políticas suficientemente eficaces en materia de retorno y readmisión mediante la firma de Acuerdos con terceros países de origen y tránsito buscando la convergencia de las políticas de todas las instituciones de la Unión para ejercer la presión necesaria para que dichos Acuerdos sean efectivamente aplicados. En este sentido el alineamiento de la política migratoria de la UE con la política exterior de la Unión sigue siendo débil. Así mismo, se detectan deficiencias en la coordinación de las políticas de desarrollo con las políticas migratorias.

2.- La gestión de las fronteras marítimas ha sido una preocupación tardía en la UE que ha surgido de manera casi simultánea a las crisis migratorias que se han originado en el mar. Su tratamiento normativo ha llegado tarde y son numerosos los aspectos de la intervención operativa en el marco de las operaciones de control marítimo que quedan por resolver.

Las fronteras marítimas no fueron objeto de atención para las instituciones comunitarias hasta el año 2003 en el que la Comisión presentó el informe sobre viabilidad de control de las fronteras marítimas. Las normas de intervención operativa llegaron en 2010, pero no fueron vinculantes hasta su publicación como Reglamento en 2014. Además, el escenario Atlántico y sus rutas migratorias han sido los grandes olvidados en la gestión de la UE de las crisis migratorias, por lo que España hizo frente prácticamente en solitario a la crisis de los cayucos en 2006.

La respuesta impulsada por la Comisión ha estado basada en la gestión de las fronteras marítimas mediante la puesta en marcha de operaciones de control que en la práctica se han convertido en operaciones de salvamento sin capacidad de producir un efecto de frenada. Por otra parte, la UE ha impulsado procedimientos de readmisión no exentos de problemas económicos y de efectivo cumplimiento por parte de los terceros países. A partir de la crisis migratoria en 2014, con el aumento del carácter mixto de los flujos migratorios, la política de la UE se ha centrado principalmente en el asilo, concretamente en el desarrollo de políticas de asilo basadas en el reparto y reubicación de refugiados. Estas políticas han generado en el seno de la UE una fuerte división de los Estados Miembros en dos grupos; aquellos que reclaman la aplicación estricta del Reglamento de Dublín, la solidaridad con los solicitantes de asilo y responsabilidad para evitar movimientos internos en la UE desde los países de entrada, y por otro, los países receptores que piden solidaridad compartida para poder

gestionar los flujos masivos de inmigrantes y medidas eficaces en el control de las fronteras y la cooperación con terceros países.

Desde el Consejo europeo de diciembre de 2013, la Unión Europea es impulsada en los asuntos relacionados con la gestión de las crisis migratorias en el mar por un cada vez mayor peso político específico de la PESC y la PSDC, con la Alta representante para Asuntos Exteriores en cabeza, frente al menor peso del área de Libertad, Justicia y Seguridad.

Esto ha llevado a la participación de la PSDC en el control de la inmigración irregular por mar con operaciones militares como EUNAVFORMED, poco apropiadas para luchar contra las redes de inmigración irregular, complicando las labores de coordinación y de mando y control en el escenario mediterráneo Central. Por su parte el área de Asuntos de Interior sigue diferenciando entre seguridad interior y exterior de la UE, apostando por la dimensión exterior de seguridad interior de la UE, situada claramente en el ámbito de los asuntos del espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, y la implicación de la PCSD en llegar a acuerdos internacionales y la coordinación de operaciones con terceros países de origen o tránsito. Sin embargo, hasta el momento son los Departamentos de Interior de los Estados miembros, favorables a que la inmigración irregular permanezca en el ámbito JAI, quienes han protagonizado la proyección exterior de las políticas de seguridad interior mediante la firma de la mayoría de los acuerdos existentes en materia de cooperación policial que han permitido la patrullas conjuntas terrestres y marítimas y el refuerzo de las capacidades de control fronterizo en terceros países de origen y tránsito de la inmigración.

En este contexto, la Unión Europea, tras la adopción del Tratado de Lisboa, trata de convertirse en actor principal en el ámbito de la seguridad marítima mediante tres herramientas fundamentales: el Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE), los Foros de Funciones Guardacostas del Atlántico Norte y del Mediterráneo (con representación de los Ministerios de Defensa) y el Foro de Funciones Guardacostas Europeo (con representación de los Ministerios del Interior ante la agencia FRONTEX).

Por el contrario, no existe un mandato ni una autoridad que coordine la cooperación entre agencias e instituciones de la UE, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, FRONTEX, EMSA, EUROPOL, la PCSD, COSI, SCIFA o la EASO.

3.- La UE ha avanzado mucho en la implementación de medios técnicos en el ámbito del control de fronteras marítimas pero casi nada en lo relacionado con los procedimientos de integración e interoperabilidad de los sistemas de obtención, análisis e intercambio de información a nivel de la UE y de los Estados Miembros, lo que no facilita por el momento la pretendida integración sectorial frente a las amenazas en el mar. Así, EUROSUR es un sistema infrautilizado que facilita el intercambio de información entre los Estados miembros, que compite con FRONTEX. Además, la información es propiedad de los Estados Miembros quienes son todavía reacios a compartirla con agencias de la UE como FRONTEX o con otros Estados. La Agencia FRONTEX no tiene competencia para el tratamiento de datos personales y sin embargo dispone de gran cantidad de información al estar sus agentes en contacto directo con los inmigrantes durante las operaciones. Por el contrario, EUROPOL dispone de mandato para analizar datos referentes a investigaciones criminales pero no tiene contacto con el problema sobre el terreno y recibe los escasos datos que FRONTEX puede proporcionarles. A esta situación hay que añadir una duplicidad en las acciones adoptadas con la incorporación del llamado “ciclo político de la UE” y sus EMPACT en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular. Igual de relevantes son los desajustes encontrados en la aplicación por parte de los Estados del SIS II y el EURODAC.

4.-. A pesar de una cierta convergencia, existen importantes diferencias en las respuestas políticas de los Estados al fenómeno migratorio irregular por mar. Son determinantes las diferencias observadas en aspectos como la interceptación o el salvamento en las diferentes áreas marítimas, las devoluciones inmediatas en alta mar y el rechazo en frontera, las condiciones de la detención, las estructuras organizativas de mando y control o la aplicación del Derecho nacional e internacional en las diferentes zonas marítimas de soberanía. Estos enfoques diferentes son producto de las diferentes tradiciones políticas en los países, de la acción de los partidos políticos, de la estructura del sistema de seguridad, policial y de respuesta a la crisis, del contexto cultural de las sociedades en que se producen los flujos migratorios y de la presión migratoria que experimentan en cada momento en sus fronteras marítimas.

4.1. EEUU

El fenómeno migratorio irregular por mar en los EEUU ha tenido carácter estructural desde los años 90, y ha estado protagonizado principalmente por nacionales de Cuba, Haití y

República Dominicana. Desde 1981, en la etapa del Presidente Reagan, se vinculó este fenómeno con el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo y la amenaza a la seguridad nacional. Desde entonces los EEUU han practicado la interceptación de embarcaciones con inmigrantes irregulares en alta mar y su devolución al país de origen, salvo en los casos en los que el Fiscal general ha decidido que se trataba de refugiados. La clave que legaliza esa devolución en alta mar es la jurisprudencia americana que no reconoce la aplicación extraterritorial de la Convención de Ginebra. Además, EEUU no es firmante de la Convención sobre la Ley del Mar. Un caso excepcional fueron las políticas de “Safe Heaven” del gobierno de Bill Clinton a través del internamiento de los inmigrantes en Guantánamo hasta su repatriación o reubicación siempre fuera del territorio estadounidense.

Las dos medidas principales de la respuesta norteamericana han sido las operaciones de Law Enforcement, asignando a la Guardia Costera las funciones de interceptación en alta mar, con apoyo del Departamento de Defensa, y la investigación de redes criminales mediante la coordinación de un sistema horizontal e inter-agencias gestionado en el nivel presidencial. Sin embargo, la aplicación de políticas de interceptación se ha visto influida por factores económicos (perturbaciones en el comercio por vía marítima), pasándose al concepto de fronteras inteligentes cuando ha interesado proteger los intereses económicos nacionales, evitando un excesivo control de las fronteras; factores de política nacional, como el impacto electoral entre la población hispana o el endurecimiento de las políticas de interceptación y devolución en el mar aplicadas tanto a inmigrantes económicos como a refugiados como consecuencia de vincular las políticas migratorias a la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11-S; y, por último, factores de política exterior, como las políticas específicas de *wet foot* y *dry foot* aplicadas a los inmigrantes irregulares cubanos.

Los acuerdos operativos alcanzados por los EE.UU. con los países de origen incluyen la coordinación de operaciones, el patrullaje conjunto en aguas territoriales de terceros países, la inclusión en sus barcos de patrullaje de oficiales de enlace nacionales del país origen del barco que se desea interceptar, e incluso la entrada de embarcaciones en aguas territoriales de terceros países previo aviso como el caso de Bahamas y R Dominicana. Los procedimientos permiten distinguir entre inmigrantes económicos y refugiados.

Los sistemas de mando y control evolucionaron desde la creación de grupos de trabajo multi-agencia a la creación del Consejo de Seguridad Nacional, y tras el 11-S el Consejo de

Seguridad Interior con un comité dedicado a la seguridad marítima y de las fronteras. Estos atentados fueron un punto de inflexión en los cambios estructurales en materia de seguridad como la creación de la Dirección de la Seguridad fronteriza que integraba aduanas y protección de fronteras. En 2004 se definió la política de seguridad marítima de los EEUU y se creó el comité de coordinación para política de seguridad marítima.

En perspectiva comparada, hay que resaltar que las operaciones de vigilancia y control del mar en el escenario mediterráneo son mucho más complejas que en el Caribe por varias razones: el fenómeno migratorio ilegal en el escenario Atlántico y Mediterráneo afecta a muchos más países e involucra a diversas agencias de dos continentes; la longitud de la costa vigilada es casi el triple en el Mediterráneo, 1.510 millas náuticas desde Gibraltar hasta Atenas, frente a 675 millas náuticas en el Caribe; la evaluación de la solicitud de protección en el Caribe se produce en las embarcaciones o en las playas para lo que integran en las dotaciones asesores legales; en el Caribe los barcos transportan inmigrantes de una sola nacionalidad lo que facilita las labores de identificación y de repatriación

4.2 Australia

El fenómeno migratorio irregular en Australia ha tenido carácter estructural y tendencia creciente hasta 2013 excepto en el periodo 2002 a 2008. A partir de 2009 los flujos por mar comenzaron a ser mixtos con el repunte de llegadas de solicitantes de asilo de Sri Lanka y Afganistán. Los solicitantes de asilo en su mayoría entran por vía aérea. Los australianos piensan que la inmigración por mar es preocupante no por el volumen de los flujos migratorios sino porque la entrada no controlada en el país implica falta de seguridad. Por ello, las políticas de detención se aplican tanto a los inmigrantes económicos como a los refugiados llegados de manera irregular.

Tanto los gobiernos Laboristas como los Liberales/Nacionales han tenido como objetivo impedir la inmigración irregular y han mantenido el consenso respecto a la lucha contra las redes, la exclusión de algunos territorios australianos de la legislación migratoria y la detención de inmigrantes irregulares con el desarrollo de la figura de la detención obligatoria o *mandatory detention*. Sin embargo, han mantenido posturas encontradas respecto a la protección temporal de los inmigrantes solicitantes de asilo, y a la llamada Estrategia del Pacífico: el traslado de los migrantes o peticionarios de asilo a los Centros Regionales de Procesamiento de solicitudes de asilo fuera de territorio australiano. Aunque el

partido laborista en principio estaba en contra de ese traslado, lo ha vuelto a reactivar con ocasión de las crisis migratorias.

El punto de inflexión en el endurecimiento de las políticas de control migratorio se produjo tras el incidente del *MV Tampa* (2001). A partir de ese momento Australia diseñó la Estrategia del Pacífico recogida en la Ley de Protección de Fronteras por la que se interceptan los inmigrantes en alta mar y se devuelven a terceros países con los que hay acuerdo o se detienen en territorios *offshore* excluidos del régimen general de asilo e inmigración en donde no pueden solicitar ningún tipo de protección internacional en Australia. Las políticas de cooperación con terceros países se han basado en el Proceso de Bali de cooperación regional no vinculante o en acuerdos con países como Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Nauru o Malasia y mediante acuerdos con Organizaciones internacionales como IOM, y ACNUR.

Las políticas más restrictivas se han implementado mediante la puesta en marcha de operaciones de interceptación de embarcaciones como la Operación Fronteras Soberanas complementada por campañas informativas de carácter preventivo muy agresivas. Un ejemplo de política restrictiva es la Ley de Poderes marítimos de 2013 y su reforma en 2014 que atribuye poderes especiales a oficiales de las Fuerzas armadas, Policía Federal y oficiales de inmigración para la aplicación de las Leyes migratorias australianas tanto en aguas territoriales como en la zona contigua.

Las soluciones australianas son poco respetuosas con la Convención de Ginebra ya que Indonesia –a quien se devuelve inmigrantes- es un país que no ha firmado esta Convención. Australia reformó la Ley migratoria de 1958 para incorporar su interpretación del principio de no devolución: en su interpretación este principio no se vulnera cuando la interceptación se produce en alta mar.

4.3. Italia

La inestabilidad del sistema político italiano y su confrontación partidista han provocado una instrumentalización electoral de la política migratoria desarrollada por gobiernos de coalición muy inestables que han mantenido posturas migratorias muy diferentes y han dado lugar a un desarrollo legislativo afectado por posturas contradictorias y ambiguas frente al control migratorio. Estos desarrollos han estado afectados por la vinculación política

y mediática del fenómeno migratorio a la seguridad ciudadana y la gran influencia de la opinión pública y de la Iglesia Católica. Tanto los Gobiernos de izquierda como los de derecha han encontrado en las regularizaciones una herramienta eficaz de la gestión migratoria. Italia puso en marcha a finales de los 90' una política de acuerdos bilaterales de readmisión con los países del Norte de África que ofrecían cuotas de migración legales a aquellos países que firmaran acuerdos de repatriación.

La Ley Bossi-Fini (2002) es considerada el inicio de las políticas migratorias fuertemente restrictivas pero no fue hasta la implementación de los “paquetes de seguridad” del tercer Gobierno de Berlusconi en 2008-2011 cuando se abarcó la lucha contra la inmigración ilegal en los ámbitos procesal, administrativo y penal enfatizando la vinculación entre inmigración y seguridad pública. Una de las decisiones más importantes fue la atribución a las Fuerzas Armadas en 2008 de competencias en materia de seguridad pública, lo que sumado al Decreto-Sbarchi por el que la Armada puede controlar en alta mar los barcos dedicados al transporte de inmigrantes, implica una importante militarización de las acciones de control en Italia

Asimismo en 2009 se retomó la política de cooperación internacional en el Mediterráneo que había iniciado Romano Prodi (2007) alcanzando acuerdos operativos con Libia y Argelia y de repatriación con Níger y Ghana. Italia ha tratado de reforzar en todas las legislaturas la capacidad operativa de FRONTEX mediante la reforma de su Reglamento e incluso apoyando la propuesta de creación de una policía europea de fronteras. Italia tiene en común con España que el fenómeno migratorio ilegal tiene raíces estructurales profundas en sus economías sumergidas, en la falta de control interno de los mercados laborales así como la falta de políticas migratorias eficaces para canalizar la inmigración legal. También los procesos de regulación como herramienta política migratoria han sido elementos comunes de ambos países.

Las medidas italianas de control en las fronteras marítimas han pasado por cuatro fases. Una primera fase de políticas restrictivas basadas en la “externalización” de las fronteras, la interceptación en alta mar y la devolución de los inmigrantes a Libia (2008-2010). Una segunda, tras la crisis de Túnez y Libia a partir de 2011, cuando la devolución se hizo imposible, en la que se permitieron los movimientos secundarios en el interior de la Unión de los inmigrantes, provocando fricciones con Francia. Una tercera durante el gobierno

de Letta en 2013 con la puesta en marcha de la operación de salvamento Mare Nostrum, forzada en gran medida por la reacción de la opinión pública a la tragedia de Lampedusa, coliderada por el Ministerio del Interior y la Armada italiana, y que ejerció un poderoso efecto de llamada, y finalmente una de cambio protagonizado por Renzi a partir de junio de 2014 con el refuerzo de la acción exterior italiana, buscando la cooperación con países de África Oriental a través del Proceso de Jartum, análogo al de Proceso de Rabat que es liderado por España.

En conjunto, las políticas de control han sido muy sensibles tanto a la presión de la opinión pública, en contra de la inmigración económica pero a favor de los refugiados, como a la presión proveniente de las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos o la Iglesia. La política italiana ha sido proactiva en la etapa 2008-2010 y a partir de julio de 2014 y reactiva en 2011-2013. En este periodo la estrategia italiana se centraba en la solicitud de ayuda a la UE, la petición de modificación del Reglamento de Dublín y la reforma de su sistema nacional de acogida de refugiados.

Respecto al modelo de gestión institucional de las fronteras marítimas, Italia dispone de un sistema de carácter transversal e intersectorial con fuerte peso del Ministerio de Interior. Carece de Estrategia de Seguridad Nacional Marítima y del correspondiente Centro Nacional de Control para situaciones de crisis que dirija y coordine la información y las operaciones. El sistema de control de los flujos migratorios en el mar no se integra por lo tanto en un sistema de gestión global de la seguridad nacional. La gestión del control migratorio en la mar se realiza mediante instrucciones particulares del Ministerio de interior y de la Dirección Nacional Antimafia. En el nivel operacional tanto la Guardia de Finanzas como la marina militar y las capitanías de puerto tiene sus propios centros de control de las operaciones. En el nivel táctico ambas fuerzas más las capitanías de puerto desarrollan competencias en la mar en materia de control directo de la inmigración irregular.

4.4. España

La inmigración irregular por vía marítima ha sido siempre la parte más llamativa del fenómeno migratorio hacia España, pese a que su porcentaje sobre el total de entradas de inmigrantes irregulares ha sido siempre minúsculo. Esta migración era originariamente sólo marroquí y llegaba a Cádiz, pero el despliegue del SIVE y la eficacia del acuerdo con Marruecos para la devolución de los migrantes marroquíes produjeron un cambio en su

composición y después en su dirección. Los marroquíes pasaron a ser sustituidos gradualmente por subsaharianos y los destinos se ampliaron a toda la costa Sur mediterránea y a Canarias.

A diferencia de Italia, España ha mantenido una continuidad en sus políticas de control de la migración irregular por vía marítima con independencia de la ideología del partido en el Gobierno. La ideología se ha manifestado en cambios como el traspaso de competencias del Ministerio de Trabajo al de Interior y viceversa, dando más o menos peso político a la integración de los inmigrantes y las políticas sociales, o creando nuevas estructuras dedicadas a la cooperación internacional (Dirección General de Extranjería e Inmigración en el Mº de Interior)

A partir de 2006, tras la denominada “crisis de los cayucos” se articuló una política proactiva de disuasión buscando una mayor implicación de la UE, la cooperación policial con terceros países en el control de sus fronteras y los acuerdos en los que se vinculaba la cooperación al desarrollo a la lucha contra las mafias dedicadas a la inmigración irregular. La respuesta española desde la crisis de los cayucos en 2006 se ha basado en la prevención en origen, mediante interceptación en aguas territoriales de terceros países, salvamento en alta mar y control y salvamento en aguas territoriales propias, la lucha contra las redes que gestionan la migración; la gestión tecnológica de las fronteras, y las medidas de cooperación operativa con terceros países de origen y tránsito para reforzar sus capacidades de control con proyectos como West Sahel Mauritania, la formación de equipos conjuntos de investigación para luchar contra las mafias y el establecimiento de redes de intercambio de información como la red Seahorse Atlántico. La prevención en origen puede definirse como de responsabilidad compartida en el control de las fronteras en lugar de “externalización” de la función fronteriza.

Entre 2008 y 2011 la lucha contra la inmigración irregular y el control de fronteras se convirtió en uno de los ejes estratégicos de la política de seguridad en el contexto de adopción de los compromisos recogidos en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y en el Programa de Estocolmo, que se tradujeron en una nueva reforma de la Ley de Extranjería en 2009. De 2012 a 2014 la política migratoria siguió una línea continuista respecto al periodo precedente con la implementación de alta tecnología en el control fronterizo, la defensa ante la UE del “modelo español” de respuesta a los flujos migratorios irregulares por mar en los foros de

análisis de las crisis migratorias en el Mediterráneo Central, y el avance conceptual que ha supuesto la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013 y el diseño del Sistema de Seguridad Nacional en 2014 en la arquitectura de gestión de las crisis migratorias y de la seguridad en el ámbito marítimo. Esta Estrategia incluye la existencia en el nivel político de un órgano coordinador de carácter transversal e intersectorial en el que se integran las operaciones en el ámbito de la seguridad en el mar, aunque carece de autoridad de coordinación nacional y de centro de coordinación propio. En el ámbito operacional, por lo que al control migratorio se refiere el Centro Nacional de Coordinación reside en el Cuerpo de la Guardia Civil. A diferencia del resto de países analizados en este trabajo, España dispone de una fuerza policial de carácter militar, el Cuerpo de la Guardia Civil que constituye una herramienta fundamental del Estado en la lucha contra la inmigración irregular por mar.

5.- Los sistemas europeos actuales de gestión de los flujos migratorios irregulares en las fronteras marítimas tienen importantes debilidades: La falta de adaptación del Derecho marítimo internacional al ámbito de la seguridad, entendida como *security* de los Estados y no como *safety* del viaje del migrante; la dificultad en la identificación de los inmigrantes interceptados para conseguir que terceros países de origen los acepten; la existencia de Estados africanos que todavía no han ratificado el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire; la escasa participación de los terceros países y organismos como ACNUR y OMI en los acuerdos bilaterales operativos, y, por último la indefinición normativa en la determinación del puerto más adecuado para el desembarco tras un rescate o interceptación.

Los aspectos fundamentales a determinar desde el punto de vista legal en las operaciones de control de los flujos migratorios en el mar son la opción entre interceptación o salvamento de los inmigrantes y como consecuencia de ello la designación del lugar de desembarco en el contexto del respeto al principio de no devolución. En este punto son grandes las diferencias observadas entre los países analizados, concretamente en la aplicación del principio de no devolución.

España utiliza un modelo mixto de interceptación en origen y salvamento en el resto de áreas marítimas con pleno respeto en ambos casos al principio de no devolución. No obstante, la singular situación de Ceuta y de Melilla, y las crecientes presiones migratorias que sufren ambas ciudades han propiciado la incorporación a la Ley de Extranjería española

de la figura del “rechazo en frontera” y de un nuevo concepto operativo de frontera. De igual manera la singularidad geográfica y política de los peñones de soberanía española en el Mediterráneo, como la Isla de Tierra o el Archipiélago de Alhucemas, escenario de presiones migratorias en 2012, exigieron una cuidadosa interpretación del Derecho del Mar por parte de España para cumplir escrupulosamente con el principio de no devolución.

Italia utiliza un modelo basado en las operaciones de salvamento en todas las áreas marítimas y pleno respeto al principio de no devolución, excepción hecha del periodo 2008-2010 en el que el modelo utilizado fue de interceptación de embarcaciones en alta mar y devolución inmediata de los inmigrantes a origen, política por la que Italia fue condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Hirsi Jamaa (2012)

Por otro lado nos encontramos con el modelo anglosajón. Los EE.UU. utilizan un modelo basado en la interceptación en alta mar y devolución a los países de origen o territorios propios excluidos de la aplicación de sus leyes migratorias, y en algunos casos la puesta en marcha de operaciones de salvamento. Este país no es firmante de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y hace una interpretación propia y diferente a la europea de la aplicación en alta mar del Convenio de Ginebra de 1951. Por último, Australia utiliza un modelo fuertemente basado en la interceptación de inmigrantes en alta mar - o de “inmigración ilegal cero”- en lo que se ha denominado “Estrategia del Pacífico” consistente en la devolución inmediata de los inmigrantes a los países de salida, terceros países con los que ha firmado acuerdos de repatriación o a territorios nacionales en donde no se aplican las leyes migratorias de Australia.

En general en los países estudiados la responsabilidad sobre el proceso completo de gestión de las fronteras marítimas se comparte entre numerosas agencias, organismos o fuerzas policiales con competencias en las diferentes fases: la investigación de las redes de tráfico de personas, el control y la vigilancia en el mar, la materialización de la detención policial, la identificación y custodia en centros de internamiento, los procedimientos administrativos para proceder a efectuar devoluciones, expulsiones o repatriaciones. Esta fragmentación del proceso y la existencia de numerosos actores intervinientes dificultan la coordinación de las operaciones, la obtención de lecciones aprendidas y los procesos de investigación e intercambios de información.

Por tanto podemos concluir que el esfuerzo de los Estados para la interceptación y/o rescate en el mar de inmigrantes irregulares así como los procedimientos de devolución, requiere una revisión del Derecho Marítimo Internacional: en la actualidad se plantea una clara contradicción entre la obligación de salvar vidas en la mar y el interés general del Estado de no incentivar la inmigración irregular. Son necesarias pequeñas reformas en la aplicación de los Convenios SOLAS y SAR, que fueron redactados para aquellos casos en los que se trata de náufragos por accidente y no de personas que tratan de burlar los controles fronterizos de entrada a los países de destino.

El Convenio de las Naciones Unidas del Derecho del Mar no ha dado solución a una de las cuestiones más problemáticas a la hora de afrontar las operaciones en el mar y claves en la gestión y control de los flujos migratorios por mar, la determinación del “lugar seguro” al que deben conducirse los inmigrantes en el caso de que sean objeto de una operación de salvamento marítimo, y de las obligaciones contraídas en este ámbito por las diferentes Regiones de Salvamento competentes. Por otro lado, ha existido falta de iniciativa por parte tanto de la UE como de los Estados Miembros para proponer las necesarias reformas del Convenio de las Naciones Unidas del Derecho del Mar y el Protocolo de Palermo en aspectos tan fundamentales para las labores de control como la regulación del “paso inocente” en las distintas áreas marítimas o la obligación de visita y registro de un buque del que se sospecha que esté involucrado en tráfico ilícito de inmigrantes. Ni la UE ni España o Italia han avanzado para encontrar nuevas soluciones legales para la situación administrativa transitoria de los inmigrantes rescatados durante el proceso de interceptación o salvamento en alta mar hasta su entrada en algún territorio de la UE. Tampoco se ha avanzado en una revisión de los límites de las áreas SAR y la asignación de responsabilidades a los países de origen impulsando que firmen y ratifiquen los Acuerdos internacionales necesarios para hacer frente a la inmigración irregular por mar.

6.- FRONTEX, herramienta operacional de la Unión Europea para la gestión de las fronteras exteriores, se enfrenta a varios problemas que impiden su plena y eficaz intervención en las operaciones de control marítimo que coordina. Aunque haya un consenso generalizado en la necesidad de reforzar la dimensión operativa de FRONTEX existe resistencia por parte de los Estados Miembros a una colaboración efectiva. El carácter voluntario de las contribuciones motiva una insuficiente disponibilidad de medios aeromarítimos puestos a disposición de la Agencia por parte de los Estados para las operaciones de control, lo que deja la lista CRATE

sin utilidad real. En segundo lugar, falta una adaptación de su base jurídica para ampliar su mandato, dotarla con poderes ejecutivos que le permitan estar más orientada a la obtención, análisis y difusión de la información, al tratamiento de información de carácter personal, y a la coordinación con EUROPOL en el análisis de inteligencia sin solaparse, realizar patrullas conjuntas en aguas territoriales de terceros países o celebrar tratados internacionales. Las normas vinculantes para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia han llegado tarde, están limitadas a su aplicación exclusiva en las fronteras marítimas exteriores y adolecen de falta de realismo práctico a la hora de ser aplicadas a los escenarios Atlántico y Mediterráneo Central.

7.- Existen importantes diferencias entre las respuestas de derecho penal de los países mediterráneos y de los anglosajones. La principal diferencia es que en los países mediterráneos la tipificación de estas conductas no tiene en cuenta el mar como un ámbito específico en donde se produce el hecho delictivo, mientras que en los EE.UU. y Australia se recoge específicamente y de forma diferenciada la entrada irregular por mar. La segunda diferencia que cabe destacar es que en los EE.UU. y Australia esta legislación es más compleja y confusa. Igualmente las penas que pueden imponerse en los EE.UU. son mucho más duras llegando a la pena de muerte en el caso de que haya existido peligro para la vida de los migrantes.

Por lo que respecta a la respuesta penal, España se caracteriza por haber sido algo confusa a la hora de identificar el concepto de inmigración irregular y trasponer el Protocolo de Palermo, identificando “smuggling” con “tráfico ilícito de inmigrantes”. Se ha tipificado desde 2010 de manera autónoma la facilitación de la entrada irregular diferenciándola de las conductas consistentes en el delito de trata de seres humanos; la diferencia de criterio entre las Audiencias Provinciales y el Tribunal Supremo a la hora de apreciar la competencia de la jurisdicción española en las detenciones de patrones de embarcación en aguas internacionales llevó a la reforma del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2007; se ha limitado la aplicación de la justicia internacional a la exigencia previa de querrela por el agraviado o por el Ministerio Fiscal, por la definitiva transposición en 2015 de la Directiva comunitaria de 2002, lo que ha conllevado la revisión de la tipificación del delito de ayuda a la entrada irregular de un no nacional y la rebaja de las penas impuestas; por último, los tribunales de justicia han apreciado que el traslado de los inmigrantes de manera irregular en

embarcaciones siempre pone en peligro la vida de las personas lo que supone considerarlo como un tipo de delito agravado.

Los problemas que supone realizar las labores de identificación de los patrones durante las operaciones de salvamento en la mar han llevado a una disminución en el número de patrones detenidos a lo largo del periodo de estudio. Asimismo, la estadística judicial no discrimina qué condenas se han impuesto por aplicación del artículo 318 bis del Código Penal en el caso de patrones de embarcaciones por lo que no es posible analizar los efectos de frenada que la aplicación de las medidas penales pudiera tener en los flujos migratorios irregulares.

En el caso de Italia, el denominado paquete de seguridad introducido por el gobierno de Berlusconi en 2009 modificó el código penal para recoger el “delito de clandestinidad” hasta su derogación en 2014. Las conductas sancionadas se recogen en el Texto Único sobre la inmigración en su artículo 12 transponiendo la Directiva comunitaria de 2002 de manera análoga a como lo hizo España antes de la reforma de 2015 y manteniendo penas elevadas. Los tribunales italianos consideran que se conserva la jurisdicción en aguas internacionales cuando haya elementos de prueba que vinculen a los patrones de embarcaciones con las redes operando en territorio italiano lo que complica el procesamiento de los patrones. Aun así Italia ha realizado un gran esfuerzo en la detención de patrones cuyo número ha aumentado considerablemente en los últimos años así como el número de embarcaciones destruidas.

Por lo que respecta a Australia, su Código penal recoge el delito de favorecimiento de entrada irregular que incluye las conductas de organizar o facilitar esta entrada de extranjeros sin cumplir los requisitos ya sea directamente o a través de otro país. Las penas son elevadas como en el caso italiano. Se castiga la cooperación necesaria aunque no se consume el delito. Se agrava con circunstancias como el peligro o trato inhumano, con 20 años o multa. También se recogen los delitos de favorecimiento de entrada irregular en la Ley de inmigración que incluyen la organización, facilitación, la entrada irregular o la propuesta de entrada irregular de un extranjero. El hecho de que quien entra irregularmente sea un extranjero lo convierte en un delito de los denominados de absoluta responsabilidad, que no puede cometerse por imprudencia o negligencia.

La legislación americana en este ámbito se caracteriza por ser compleja y confusa: en este ámbito hay una Ley federal y algunas leyes particulares de los Estados. Existe una

distinción clara entre los delitos de inmigración irregular y trata de personas, una tipificación específica para la inmigración irregular por mar en una sección que castiga la introducción por punto de entrada no habilitado de un extranjero tanto a sabiendas de su situación administrativa como por imprudencia. También quedan recogidas todas las formas de participación como la tentativa, la cooperación, la complicidad, el encubrimiento e incluso la inducción y la conspiración para delinquir.

Las penas son elevadas, de hasta 10 años, salvo que no haya ánimo de lucro (hasta 5 años) aunque si se pone en peligro la vida de los inmigrantes o hay lesiones graves apreciadas por el tribunal pueden imponerse penas de hasta 20 años de forma análoga a como lo recoge Italia. Se procesa a los patrones detenidos en alta mar por aplicación extraterritorial de la Ley migratoria, ya que la protección de fronteras afecta a la seguridad nacional.

TABLA COMPARATIVA DEL TIPO BÁSICO DELITO INMIGRACIÓN ILEGAL

	ELEMENTOS BÁSICOS DEL TIPO	COMISIÓN POR DOLO O CULPA	GRADOS DE PARTICIPACIÓN	FORMA DE PARTICIPACIÓN	CONDUCTAS AGRAVADAS	APLICACIÓN EXTRATERRITORIAL DE LA LEY
PROTOCOLO DE PALERMO	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar entrada ilegal • Sujeto pasivo:Extranjero • Ánimo de lucro directo o indirecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin especificar 	<ul style="list-style-type: none"> • Tentativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Complicidad • Organización o dirección 	<ul style="list-style-type: none"> • Peligro para la vida • Trato inhumano 	
DIRECTIVA UE 2002/90/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a entrar o transitar • Inducción • Sujeto pasivo:Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo específico 	<ul style="list-style-type: none"> • Tentativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Inducción • Complicidad 		

<p>AUSTRALIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar o facilitar entrada ilegal • Sujeto pasivo:Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación material 	<ul style="list-style-type: none"> • Inducción 	<ul style="list-style-type: none"> • Peligro para la vida • Graves daños • Trato inhumano • +cinco inmigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • En determinadas circunstancias
-------------------------	--	--	--	---	--	--

<p>ESPAÑA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, Favorecer, Facilitar el tráfico ilegal de personas/ entrada y tránsito (Antes de la Reforma de 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificil de apreciar 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificil de apreciar 	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas vulnerables • Ánimo de Lucro • Peligro para la vida • Trato inhumano 	<ul style="list-style-type: none"> • 2007: persecución extraterritorial en alta mar • 2009: solo con conexión nacional del delito • 2014: Querrela del Ministerio Fiscal
---------------	--	--	---	---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a entrar o transitar irregularmente • Sujeto pasivo: Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo específico 			<ul style="list-style-type: none"> • Ánimo de lucro • Organización • Sujeto activo: jefe • Peligro para la vida • Lesiones graves 	
--	--	---	--	--	--	--

<p>EE.UU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir por punto no habilitado • Transportarlo interior EEUU • Alojarse/proteger de detección • Sujeto pasivo: Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo específico • Culpa 	<ul style="list-style-type: none"> • Tentativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Encubrimiento • Inducción • Conspiración 		<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la extraterritorialidad por razones de seguridad nacional
----------------------	--	--	---	--	--	---

<p>ITALIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar entrada irregular (Promover, dirigir, organizar, financiar, transportar) • Sujeto pasivo: Extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolo específico 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • + 5 inmigrantes • Peligro para la vida • Trato inhumano • Concurso de 3 personas o más • Documentos falsos • Transporte internacional • Armas y Explosivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación de los patrones con cómplices en Italia
----------------------	--	---	---	---	--	---

8.- Existen también importantes diferencias entre los Estados analizados respecto a la organización, la estructura y el sistema de mando con el que se ejercen las tareas de control de las fronteras marítimas en relación con la migración irregular.

En el caso español, y norteamericano sus sistemas de gestión procuran una acción del Estado altamente especializada, intersectorial y con capacidad de ejecutar operaciones interagencias a nivel operacional y táctico. No obstante en el caso español es preciso mejorar los sistemas de coordinación y cooperación horizontales. Asimismo, en el caso español y en el italiano se produce una fragmentación de la información sobre el entorno marítimo al carecer de una herramienta común de intercambio de información. Tanto en el caso norteamericano, italiano como en el australiano los centros operacionales están descentralizados en los ministerios de interior por lo que respecta a los dos primeros y en el de inmigración respecto a Australia. En cualquier caso la división departamental y administrativa común a España e Italia no favorece la respuesta integral a las amenazas en el mar.

TABLA COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS DE MANDO Y CONTROL EN EL MAR

	ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA	AUTORIDAD DE COORDINACIÓN NACIONAL SEGURIDAD MARÍTIMA	CENTRO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD MARÍTIMA	NIVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO DEL CONTROL MIGRATORIO EN EL MAR	NIVEL OPERACIONAL DEL CONTROL MIGRATORIO EN EL MAR	NIVEL TÁCTICO DEL CONTROL MIGRATORIO EN EL MAR
AUSTRALIA	NO	NO	NO	Ministerio de Inmigración	Task Force Interagencias	Defensa-marina militar
ESPAÑA	SÍ	NO	NO	Presidencia del Gobierno Comité de Seguridad Marítima	Ministerio del Interior Guardia Civil-NCC	Ministerio del Interior Guardia Civil

EE.UU.	SÍ	NO	NO	PRESIDENTE MOTR	GMCC	DEPARTMENT HOME SECURITY Coast Guard
ITALIA	NO	NO	NO	MINISTERIO DEL INTERIOR	MINISTERIO DEL INTERIOR Polizia di Stato-NCC	MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEFENSA Marina Militare Guardia di Finanza

9.- En resumen, la Unión Europea y los Estados miembros tienen carencias notables en el ámbito legal (derecho aplicable en el mar), en el político (relaciones con los países de origen y de paso) y en el de gestión (integración en los sistemas de seguridad y gestión de crisis, disponibilidad de estrategias, múltiples actores en el mar, racionalización de los medios y obtención, gestión y difusión de la información) para afrontar de forma ordenada el reto de la inmigración irregular por vía marítima.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD Rocío, (2015), “El juez archiva la causa de la muerte de 15 inmigrantes en El Tarajal”, Diario El País, (15.10.2015), disponible en http://politica.elpais.com/politica/2015/10/15/actualidad/1444910694_874660.html.
- ABELLÁN Lucía, (2014), “La llegada de inmigrantes sin papeles a Europa se triplica”, Diario El País, 14.05.2014, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/14/actualidad/1400090339_174282.html
- ACNUR, (2011), “Refugiados y solicitantes de asilo en peligro en el mar. ¿Como responder mejor?”, Reunión de expertos en Djibouti, Documento de discusión. Disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fabde792>. [Consulta: el 9 de mayo de 2011].
- ACOSTA DÍAZ, Francisco José, (2011), *El papel de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea (FRONTEX) en la gestión integrada de las fronteras marítimas exteriores*, Trabajo Fin de Master Ciencias de la Seguridad y Criminología, Facultad de Derecho, Universidad Católica San Antonio, 1-57
- Actas – II Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – Universidad La Laguna, (2010), “Trayectoria del fenómeno migratorio por vía marítima desde África hasta Canarias (1999-2009)”, *Revista Latina*, ISBN: 978-84-938428-0-2, disponible en http://www.revistalatinacs.org/10SLCS/actas_2010/122_Merino.pdf
- Acuerdo existente entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente firmado el 13.02.1992, BOE nº 100 de 25.04.1992. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>. Consultada el 26.07.2012, ratificado en BOE nº 299 de 13.12.2012. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/13/pdfs/BOE-A-2012-15050.pdf>.

Acuerdo firmado entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, hecho «ad referendum» en Rabat el 6 de marzo de 2007, BOE n° 70 de 22.03.2013. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2013/03/22/pdfs/BOE-A-2013-3140.pdf>. Consultada el 26.07.2015

Acuerdo de Cooperación en materia de lucha contra la contaminación y salvamento marítimo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos firmado «ad referendum» en Rabat el 6 de febrero de 1996. 110/000099 (CD). Boletín Oficial de las Cortes Generales N° 71 de 10 de abril de 1997.

ADAMSON Fiona B., (2006), “Crossing Borders: International Migration and National security”, *International Security*, Vol.31, n°1, 165-199.

Agencias, “Malmström amenaza con sancionar a España por la tragedia de Ceuta”, (26.02.2014), Elperiodico, disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/malmstrom-amenaza-con-sancionar-espana-por-tragedia-ceuta-3137615>

Agencia Dpa, (2011), “Flüchtlinge aus Nordafrika: Deutschland will Grenzen stärker kontrollieren”: “Die Bundesregierung reagiert auf den Flüchtlingsstrom aus Nordafrika nach Europa: Innenminister Friedrich kündigt verschärfte Grenzkontrollen an - und warnt Italien, Vertriebene nach Frankreich oder Deutschland ausreisen zu lassen.”, diario Der Spiegel, disponible en <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-aus-nordafrika-deutschland-will-grenzen-staerker-kontrollieren-a-756242.html>, [Consulta: el 19 febrero 2013].

Agencia Afp, (2011), “Berlusconi: La solución para los inmigrantes de Lampedusa es repatriarlos”, diario El Mundo, (1.04.2011), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/01/internacional/1301657628.html>.

(2015), “Italia alerta ante el egoísmo y la improvisación en la crisis migratoria”, diario El Mundo, (23.08.2015), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/23/55d9b53ae2704e92398b4577.html>

Agencia Efe, (2011a), “Los inmigrantes de Túnez llegados a Italia podrán ir a los países del área 'Schengen'”, diario El Mundo, Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/06/internacional/1302113673.html>

(2011b), “Francia suspende los trenes desde Italia para frenar la entrada de inmigrantes”, diario El Mundo, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/17/internacional/1303045656.html>

(2013), “Armada prevé la estrategia europea de seguridad marítima para 2014”, Revista Atenea, (28.06.2013), disponible en http://www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_13843_ES_P.asp

(2015a), “Macedonia decreta el estado de emergencia en sus fronteras ante la ola de refugiados”, diario El Mundo (23.08.2015), disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/20/55d5db48e2704e86148b4581.html?cid=MNOT23801&s_kw=macedonia+decreta+el+estado+de+emergencia+en+sus+fronteras+ante+la+ola+de+refugiados

(2015b), “Récord de entrada de inmigrantes en Hungría: 2.000 a lo largo de la noche”, diario El Mundo (25.08.2015), Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/25/55dc249e46163f0c3d8b4570.html>.

Agencia EFE, disponible en <http://www.lavozdigital.es/cadiz/20090419/internacional/italia-malta-enfrentadas-barco-200904191913.html>

AGRELA B., (2004), *El efecto dominó del levantamiento de fronteras: La política española de extranjería e inmigración en el marco de la Unión Europea*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo, México.

ALDEEB ABU-SAHLIEH Sami A., (1996), “The Islamic Conception of Migration“, *International Migration Review*, nº 30(1), 37-57.

ALDEN Edward, (2012), “Immigration and Border Control”, *Cato Journal*, Vol.32, nº1, 107-124.

- ALEINIKOFF A, (2002), "International Legal Norms and Migration: An Analysis", *International Dialogue on Migration*, nº 3, IOM, Ginebra.
- ANDERSON James y O'DOWD Liam, (1999), "Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, 33, 593-604.
- ANDREAS P. y SNYDER T., (2000), *The wall around the west. State, Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Rowman and littlefield.
- ANNAN K., (2004), "An Immigration Strategy of Europe", *Population and development Review*, Vol. 30, nº1.
- Anti-People Smuggling and Other Measures Bill 2010. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2010A00050>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].
- AJA e, MONTILLA j., y ROIG E., (2006), *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Instituto de Derecho Público, nº 9, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ARANGO Joaquín., (2006), Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración. *Arbor*. (2007), "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", *Vanguardia Dossier*, nº 22.
- ARGUMOSA Jesús, (2013), "Estrategia de Seguridad Nacional 2013, política de Estado", *Revista Atenea*, disponible en http://www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_13453_ES_P.asp?acuerdosn=N&vcomentario=11142
- ARIAS FERNÁNDEZ Gil, (2004?), *Inmigración y Política Comunitaria*, Instituto del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, disponible en Internet en: http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm.
- ARTEAGA Félix, (2007), "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Real Instituto Elcano, ARI*, nº 54. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xB

z9CP0os3jjYB8fmxBnR19TE2e_kEAjV2NDAwjQL8h2VAQARvEPuA!!/?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+54-2007

(2010), “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, *Real Instituto Elcano*, ARI 75/2010, 21.04.2010.

(2013a), “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *Comentario Elcano* 37/2013, 31 de mayo de 2013.

(2013b), “Las Estrategias de Ciberseguridad Nacional y de Seguridad Marítima Nacional de 2013”, *Comentario Elcano* 76/2013, 9 de diciembre de 2013.

ARTEAGA Félix y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ Carmen, (2015), “La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo”, *Real Instituto Elcano*, ARI 40/2015 , 22/7/2015.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants”, Resolution 1821 (2011), disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-XrefViewPDF.asp?FileID=18006&lang=en>. [Consulta: el 20 de julio de 2015].

ASKOLA Heli, (2010), *Illegal Migrants, Gender and Vulnerability: The case of the EU,s Returns Directive*, *Fem Leg Stud* DOI 10.2007/s10691-010-9153-2, 159-178.

ASTILLERO FUENTES José Angel, (2013), “El control de la inmigración irregular: la crisis entre Italia y Libia”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 97-103.

ATTANASIO Paolo; PITTAU Franco; RICCI Antonio, (2010), “Rapporto annual sulle politiche 2009”, European Migration Network, Italian National Contact Point, Roma disponible en www.emnitaly.it.

(2011), “Rapporto annual sulle politiche 2010”, European Migration Network, Italian National Contact Point, Roma disponible en www.emnitaly.it.

Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni davanti alla Commissione bicamerale per l'Infanzia per l'indagine conoscitiva sui minori non accompagnati, del 25 febbraio 2009. Disponibile en

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni_parlamentari/2009/0878_25_02_09_Audizione_Ministro_com_infanzia.pdf

Australian Federal Police (2015). People smuggling. Disponibile en <http://www.afp.gov.au/policing/people-smuggling>

Australian Government. Department of Immigration and Citizenship. (2008). Media. Fact Sheet 73-People Smuggling. Disponibile en <http://www.immi.gov.au/About/Pages/media/fact-sheets.aspx>. Consultada el 2.02.2012

AVAILABILITY OF SEARCH AND RESCUE (SAR) SERVICES. SAR 8. Circular 3 de 17 de junio de 2011. Disponible en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg534/nsarc/SAR.8-Circ.3%20Global%20SAR%20Plan.pdf>. Consultado el 24.07.2015

BADER Veit, (2005), "The Ethics of Immigration", *Constellations*, Vol.12, nº3, 331-361.

Balance 2014 lucha contra la inmigración irregular. Ministerio del Interior de España. Disponible en www.interior.gob.es.

BALDWIN-EDWARDS Marti, (2007), "La migración en la región del Mediterráneo", *Vanguardia Dossier*, nº 22.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Angel.(2014), "La política común de seguridad y defensa tras el consejo europeo de diciembre 2013", *Instituto español de estudios estratégicos*, Documento de Análisis. 03/2014.

BARTRAM David, (2010), "International Migration, Open Borders Debates, and Happiness", *International Studies Review*, nº 12, 339-361.

BATTISTELLA Graziano, (2005), *Migration without Borders: A Long Way to Go in the Asian Region*, Scalabrini International Migration Institute (SIMI), Italia, 1-22, disponible en

- <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139150e.pdf> . [Consulta: 25 octubre 2015].
- BAUDER Harald, (2003), "Equality, Justice and the problem of international borders: The case of Canadian Immigration Regulation", *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, nº 2 (2), 167-182.
- BENAM ÇIĞDEM H., (2011), "Emergence of a "Big Brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration", *Insight Turkey*, Vol.13, N°3, 191-207.
- BENHABIB Seyla, (2005), "Borders, Boundaries, and Citizenship", *Political Science and Politics*, Vol.38, nº4, 673-677.
- BERNABÉ Mónica, (2015), "4.400 inmigrantes rescatados frente a las costas italianas en las últimas horas", *Diario El Mundo*, <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/23/55d8c94946163fb3478b4581.html>. [Consulta 23 agosto 2015].
- BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo, (2003), *La inmigración a debate: El problema es el Estado*, Fundación internacional para la libertad, Madrid.
- BERTOSSI, Christophe, (2006), *L'immigration clandestine dans l'espace Schengen en provenance d'Afrique*, Rapport final octobre, marché nº 2005/099, notifié le 17 octobre 2005.
- Border Protection Act 2001. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A00886>
- BLAKE Michael y Mathias Risse, *Is There a Human Right to Free Movement? Immigration and Original Ownership of the Earth*, disponible en <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/Courses/RISSEBLAKEimmigration.pdf>. [Consulta: 14 diciembre 2011]
- BLANCO C., (2000), *Las migraciones contemporaneas*, Madrid, Alianza Ed.

BLASCO DE AVELLANEDA, (2012), “Ejército y Guardia Civil se preparan para “repeler” la entrada de inmigrantes en Chafarinas”, (16.06.2012), disponible en <http://periodismohumano.com/migracion/ejercito-y-guardia-civil-se-preparan-para-%E2%80%9Crepeler%E2%80%9D-la-entrada-de-inmigrantes-en-chafarinas.html>

BORJAS George J., (1999), *Heaven’s Door*, Princeton University Press.

BOSWELL, Christina, (2003), “The external dimension of the EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, 79, 3, 619-638.

BOULUS Paul, DOWDING Keith y PIETSCH Juliet, (2013), “Policy Agendas and immigration in Australia 1996-2012”, *Australian Journal of Social Issues*, Vol.48, nº3, 299-318.

BREDELOUP Sylvie; PLIEZ Olivier, (2011), “The Libyan Migration Corridor”, *European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 1-15

BRUNET-JAILLY Emmanuel, (2005), “theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective”, *Geopolitics*, 10, 633-649.

(2011), “Special Section: Borders, Borderlands and Theory: An Introduction”, *Geopolitics*, 16,1-6.

BUCHANAN Allen, (2004), *Justice, Legitimacy, and self-determination*, Oxford University Press.

Bundesministerium des Innern, „Innenminister von Deutschland, Frankreich und Spanien halten an nationaler Souveränität bei Grenzkontrollen fest“, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011>.

Bundesministerium des Innern, “Aufnahme von nach Malta geflüchteten Nordafrikanern”, 29.11.2011, "Malta ist aufgrund seiner geografischen Lage und im Hinblick auf seine geringe Einwohnerzahl in besonderer Weise durch die Migrationsbewegungen aus Nordafrika belastet. Mit dieser erneuten humanitären Aufnahme von Flüchtlingen aus

- Malta tragen wir zur Entlastung des europäischen Partnerstaates bei”, 29.11.2011, disponible en <http://www.bmi.bund.de>.
- BURNSIDE Julian, (2002), "Refugees: the Tampa case.", *Postcolonial Studies* 5, no. 1, *Academic Search Premier*, EBSCOhost ,17-28, [Consulta: 18 de marzo de 2015].
- BUSTAMANTE J., (2004), “Proposition 187 and Operation Gatekeeper. Cases for the Sociology of International Migration and Human Rights”, *Migraciones Internacionales*, Vol.1, nº1.
- CAFFIO Fabio, (2010),”Diritto del mare. L’emergenza immigrazione riaccende la tensione tra Italia e Malta”, *Affarinternazionali. Rivista online di politica, strategia ed economia*, disponible en <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1440>, [Consulta: el 19 de mayo de 2015].
- CALLIA Raffaele; PITTAU Franco; RICCI Antonio, (2009), “Rapporto annual sulle politiche 2008”, European Migration Network, Italian National Contact Point, Roma 2009, 1-26, disponible en www.emnitaly.it.
- CALVO Erena, (2012), “Madrid y Rabat desalojan a ‘escondidas’ a los 'sin papeles' de Isla de Tierra”, (4.09.2012), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/04/espana/1346718166.html>.
- CALVO Erena, (2012), “Los inmigrantes de Isla de Tierra, expulsados a la frontera con Argelia”, (5.09.2012), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/04/espana/1346774921.html>
- CANETTA Emanuela, (2007), “The EU Policy on Return of Illegally Staying Third-Country Nationals”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 435-450.

CARDIEL OJER, Cándido, (2007?), “La Frontera Exterior: una aproximación al problema de la inmigración ilegal”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, Madrid.

CARENS J., (1987), “Aliens and Citizens: the case for open borders”, *Review of Politics*, nº 49 (2), 250-73.

(1992), “Migration and Morality: A liberal Egalitarian Perspective”, en Barry E. and Goodin (eds), *Free Movement*, London, Harvester Wheatsheaf, 25-47.

(1996), “Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration”, *International Migration Review*, Vol. XXX, nº1,156-170.

(1997), “A response to Veit Bader”, *Political Theory*, Vol 25, nº6, 814-820.

(1999), “Reconsidering Open Borders”, *IMR*, Volume 33, nº 4, 1082-1097.

(2000), “Open Borders and Liberal Limits: A Response to Isbister”, *International Migration Review*, Vol.34, nº 2, 636-643.

(2003a), “Who should get in? The Ethics of Immigration Admission”, *Ethics and International Affairs*, 17(1), 95-110.

(2003b), “Who should get in? The Ethics of Immigration Admissions”, *Ethics and International Affairs*, 17 (1), 95-110.

CASSARINO Jean Pierre, (2006), *Approaching Borders and Frontiers: Notions and Implications*, Research Report, CARIM-RR 2006/03, Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons, MEDA Programme, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for advanced studies, RSCAS.

CASEY John P., (2010), “Open Borders: Absurd Chimera or Inevitable Future Policy?”. *IOM International Migration*, Vol. 48(5),14-62.

CASTLES Stephen, (2004a), “The factors that make and unmake migration policies”, *International Migration Review*, 38(3), 852-884.

(2004b), “Why migration policies fail?”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol.27, nº2, 205-227.

CEMBRERO Ignacio, (2012), “Marruecos protesta por la presencia de guardias civiles en Chafarinas”, *Diario El País*, (12.07.2012), disponible en http://politica.elpais.com/politica/2012/07/12/actualidad/1342095357_948269.html. [Consulta: el 26 de julio de 2015].

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro de Mayo, *Estudio nº 2.511*, Mayo 2003, disponible en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2500_2519/2511/Es2511.pdf

Center for Migration Studies, (2014), “Immigration Control beyond Australia’s Border”, disponible en <http://cmsny.org/immigration-control-beyond-australias-border/>

CESARINI Enrico; GIULIANI Marta; PITTAU Franco; RICCI Antonio, (2012), “Rapporto annual sulle politiche 2011”, European Migration Network, Italian National Contact Point, Roma, disponible en www.emnitaly.it.

CESARINI Enrico; CRAMEROTTI Raniero; GALLI Chiara; PASTOR Susanna; PITTAU Franco e RICCI Antonio, (2013), “Rapporto annuale 2013 sulle politiche di immigrazione ed asilo in Italia (parte 2)”, European Migration Network, Italian National Contact Point, Roma, disponible en www.emnitaly.it.

CHARRO BAENA Pilar, RUIZ DE HUIDOBRO José María, (2000), “La mal llamada ley de extranjería: ¿un paso hacia la integración de los inmigrantes?”, *Diario La Ley*, Ref.º D-122, Tomo 4.

CHECA F., (1998), *Africanos en la otra orilla, trabajo, cultura e integracion en la España mediterránea*, Barcelona, Icaria.

CHICHARRO ORTEGA Juan Antonio, (2013), “La estrategia de seguridad marítima nacional”, (16.12.2013), disponible en http://www.republica.com/2013/12/16/la-estrategia-de-seguridad-maritima-nacional_739197/

Circular 3/2015 de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por la LO 1/2015. Disponible en https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Circular_3_2015_Derecho_Transitorio_Rev.pdf?idFile=ca1caeba-5b88-4d97-88ea-d78854b23729.

Consultada el 27.07.2015

CIVIPOL (doc. 11490/1/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 458), “Feasibility study on the control of the European Union’s maritime borders - Final report », Project 114410, Comunicado a la DG JAI el 4 de julio de 2003.

CLOPTON Zachary, (2011). “Bowman lives: The extraterritorial application of U.S. criminal law after Morrison v. national Australia bank”, disponible en http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/NYU-Annual-Survey-67-2-Clopton.pdf. [Consulta: el 24 de abril de 2015].

Código Penal italiano acorde con el decreto Balduzzi, *D.L. 13 de septiembre de 2012, n. 158*, convertido en Ley de *8 de noviembre de 2012, n. 189*, con la Ley de *1 de octubre de 2012, n. 172* y con la *Ley anticorrupción de 6 de noviembre de 2011, n. 190*). Disponible en <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36653>.

COLINA ROBLEDO Miguel, (2006), “Consejo de empleo, política social, sanidad y consumidores (EPSSCO)”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 62, 279-298.

COLLETT Elizabeth, (2014), “La llegada de inmigrantes sin papeles a Europa se triplica”, *El País*, Madrid, 14 de mayo de 2014. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/14/actualidad/1400090339_174282.html.

Comprehensive Immigration Reform Act of 2007. S.1348, disponible en <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1348>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

Comisión de las Comunidades Europeas (2002), “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la unión europea con países terceros”, COM (2002) 703 final. Disponible en <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/UnionEuropea/ComunicacionesConsejosEuropeos/documentos/CASTELLANO.pdf>. [Consulta: 3 julio 2012].

Comisión Europea, (2001), COM (2001) 672 final

Comisión Europea, (2006), COM (2006) 402 final

Comisión Europea, “Una visión global para un sistema europeo integrado de gestión de las fronteras para el siglo XXI”. IP/08/215 de 13 de febrero de 2008. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-215_es.htm?locale=fr , [Consulta el 13 febrero 2013].

Comisión Europea, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism”, COM (2006) 401 final, de 19 de julio de 2006.

Comisión Europea, (2013), “Cecilia Malmström celebra el voto del Parlamento Europeo sobre EUROSUR”, nota de prensa, MEMO/13/863 de 10/10/2013, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-863_es.htm, [Consulta: el 04 noviembre 2013].

Comisión Europea, (2013), “La Comisión presenta un nuevo conjunto de medidas para proteger mejor a los ciudadanos europeos”, nota de prensa, IP/10/1535 de 22.11.2010, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_es.htm?locale=en, [Consulta: el 14 febrero 2013].

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Enfoque global de la migración y la movilidad”, Com(2011) 743 final.18.11.2011

Commission Staff Working Document Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea Brussels, 15.5.2007, SEC(2007) 691

Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document Study on the International Law instruments in relation to illegal immigration by sea, Brussels, 15.5.2007 SEC(2007) 691, 58

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court”, COM (2005) 621 final, Bruselas, 30/11/2005.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, com (2008) 67 final, “Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency”, Bruselas, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, com (2008) 68 final, “Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)”, Bruselas, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, com (2008) 69 final, “Preparing the next steps in border management in the European Union”, Bruselas, 13.2.2008, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Study on the

links between legal and illegal migration”, COM (2004) 412 final Bruselas, 4.6.2004.
Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean. Brussels, 4.12.2013 com(2013) 869 final.
Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf

Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad,(2014), Diario de sesiones del congreso de los diputados, nº525, 19.03.2014,17.

Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad Martínez Vázquez para exponer las últimas novedades de la lucha contra la inmigración irregular y custodia de las fronteras de Ceuta y Melilla y aportar información sobre los sucesos ocurridos en la frontera de Ceuta el 6 de febrero de 2014. A propuesta del Gobierno (Número de expediente 212/001517). Sesión núm. 26 celebrada el miércoles 19 de marzo de 2014. 2014. X Legislatura. Núm. 525, 1-50.

Comparecencia del señor ministro del interior Fernández Díaz para informar ante el trágico suceso en el que nueve inmigrantes subsaharianos perdieron la vida el día 6 de febrero de 2014 al intentar entrar a nado en Ceuta tras ser rechazados por tierra. Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.(Número de expediente 213/001283). Sesión núm. 25 celebrada el jueves 13 de febrero de 2014. 2014. X Legislatura. Núm. 500, 1-44.

Comparecencia del Ministro de Interior de España,(2014), Diario de sesiones del Congreso de los diputados, Nº500, 13.02.2014, 41

Comunicación de la Comisión al Consejo. “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”. Bruselas, 30/11/2006. COM (2006) 733 final, p-7.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “El Planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración”, Bruselas, 30/11/2006. COM (2006) 735 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”, Bruselas, 30.11.2005. COM(2005) 621 final.

Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación. Año 2001 VII Legislatura Núm. 95. Sesión plenaria núm. 91 celebrada el martes, 26 de junio de 2001. Discurso del Presidente del Gobierno: “Todos hemos de ser conscientes de que fuera de la legalidad sólo hay marginación. Es nuestra obligación combatir la inmigración ilegal, la acción de las mafias y la explotación de las personas. Ese es el propósito tanto de la Ley vigente como del reglamento que estamos elaborando”, 4624.

Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación. Año 2003 VII Legislatura Núm. 265. Sesión plenaria núm. 256 celebrada el lunes, 30 de junio de 2003.

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX. Bruselas, 13.2.2008. COM(2008) 67 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0067&from=ES>.

Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, “Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea”, JOIN(2014) 9 final, Bruselas, 6.3.2014.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, com(2007) 780 final, “Una política común de inmigración”, Bruselas, 5.12.2007, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0780&from=EN>.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Com(2008) 359 final, “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”, Bruselas,

17.6.2008. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:PDF>.

Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (2001) 387 final

Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (2001), 672 final

Comunicación de la comisión al consejo y al parlamento europeo (2002) “integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la unión europea con países terceros”, Bruselas, 3.12.2002 com(2002) 703 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración. COM (2006)735 final- no publicada en el Diario Oficial

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2000) 757 final, noviembre 2000.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”. COM (2005) 184 final - no publicada en el Diario Oficial.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea, COM(2002) 233 final, Bruselas, 7.5.2002, Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0233&from=ES>

Comunicación de la Comisión, “Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países”, COM (2006) 402 final, Bruselas, 19/07/2006.

Comunicación de la Comisión, “Plan de política en materia de migración legal”, COM(2005) 669 de 21/12/2005

Comunicación de la Comisión al Consejo, “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”, Bruselas, 30/11/2006, COM (2006) 733 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una política marítima integrada para la Unión Europea”; Bruselas, 10.10.2007 COM(2007) 575 final

Comunicación de la Comisión al Consejo. “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”. Bruselas, 30/11/2006. COM (2006) 733 final P-4

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a una política común de inmigración ilegal. COM (2001) 672 final. Bruselas, 15/11/2001

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países [COM(2007) 248final - No publicado en el Diario Oficial]. Esta Comunicación es la continuación de la titulada «Migración y desarrollo: orientaciones concretas», de 1 de septiembre de 2005; de la titulada «El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración», de 31 de noviembre de 2006 y de la Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal, de 21 de diciembre de 2005. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114564_es.htm. [Consulta: el 11.01.2013].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo [COM (2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0036_es.htm . [Consulta el 02 febrero 2013].

Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación.
Año 2005 VIII Legislatura Núm. 88. Sesión plenaria núm. 83 celebrada el miércoles,
11 de mayo de 2005

Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al Estado de la Nación.
Año 2006 VIII Legislatura Núm. 182. Sesión plenaria núm. 171 celebrada el martes,
30 de mayo de 2006. Discurso del Presidente del Gobierno “El Gobierno viene
aplicando una política inmigratoria basada en los siguientes principios: legalidad,
máximo control de fronteras (Risas.), cooperación con países de origen y con la Unión
Europea, integración social de los emigrantes y respeto absoluto a los derechos
humanos”.P-9089

Concepto de Operaciones Navales 2015, Armada Española, Ministerio de Defensa, Gobierno
de España, disponible en
http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos_a_jema/prefLang_es/05_concepto_operaciones

Conclusiones de la Presidencia. Consejo de Laeken de 14-15 de diciembre de 2001.SN 300/1.
Disponible en <http://paginaspersonales.deusto.es/jrcanedo/Tema%203/laeken.pdf>.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009,
11225/09, Bruselas, 19 de junio de 2009. Disponible en
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st11/st11225.es09.pdf>. [Consulta el 29
enero 2013].

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007.
Bruselas, 23 de junio de 2007. CONCL 2, 11177/07.

Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06), JAI de
5.12.2006

Conclusions of the European union council Sevilla 2002, Seville European Council 21 and 22
June 2002 presidency conclusions, Council of the European Union. Brussels, 24
October 2002 (29.10), 13463/02 10. Disponible en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf.

[Consulta el 15 julio 2012].

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, “FRONTEX: human rights responsibilities”, Doc. 13161 08 April 2013.

Consejo de la Unión Europea, “FRONTEX feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA”, 12049/06, Bruselas 20 de noviembre de 2006, desclasificación parcial del documento 12049/06 RESTREINT UE, Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st12/st12049-ex01.en06.pdf>

Consejo de la Unión Europea, (2014), “Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea”, 11205/14, Bruselas, 24 de junio de 2014, disponible en http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/index_es.htm. [Consulta el 9 de noviembre de 2015].

Consejo de la Unión Europea, “Stockholm Programme mid-term review”, 15921/12. Brussels, 13 November 2012.

Consejo de la Unión Europea, “Programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea”, Bruselas, 28 de noviembre de 2003. 15445/03. Limite FRONT 172.COMIX 731

Consejo de la Unión Europea, Final report and recommendations of Project Group "Measure 6" Brussels, 6 July 2011 Belgian delegation, 7942/2/11 . JHA Counsellors / COSI Support Group. Disponible en <http://www.statewatch.org/news/2012/nov/eu-council-29-measures-measure-6-FRONTEX-7942-rev2-11.pdf>

Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 28 de noviembre de 2003. 15445/03. Limite FRONT 172.COMIX 731 Disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/out/jai/ES/ST01544_5_03ORIES.pdf.

Consejo de la Unión Europea, “EU Action on Migratory Pressures- A Strategic Response”, 8714/1/12, Bruselas, 23 April 2012, disponible en

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208714%202012%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F12%2Fst08%2Fst08714-re01.en12.pdf>

Consejo de la Unión Europea 6975/10, Bruselas, 1 de marzo de 2010 (03.03), disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st06/st06975.es10.pdf> , [Consulta el 28 enero 2013].

Consejo de la Unión Europea, State of play of COSI project group implementing one of the "29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration": "Measure 4". FINAL REPORT. 15906/12. Brussels, 9 November 2012. Disponible en <http://www.statewatch.org/news/2012/nov/eu-council-cosi-29-measures-joint-patrolling-15906-12.pdf>

Consejo de la Unión Europea. Proyecto de Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.10915/14. Bruselas, 16 de junio de 2014

Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa 10630/1/10 REV 1, Sesión n.º 3018 del Consejo, Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 3-4 de junio de 2010. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/115028.pdf . Consultado el 28.01.2013

Consejo de la Unión Europea 6975/10, Bruselas, 1 de marzo de 2010 (03.03). Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st06/st06975.es10.pdf> . Consultado el 28.01.2013

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Sesión n.º 2548, Bruselas, 27 y 28 de noviembre de 2003. C/03/334, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_es.htm

Consejo Europeo, (2011), “Consejo Europeo: la Comisión llevará adelante e intensificará los trabajos sobre la política de migración y asilo”, nota de prensa, IP/11/781, 24.06.2011

Consejo Europeo (2010/C 115/01), “Programa de Estocolmo — una europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, Diario Oficial de la Unión Europea, , 04.05.2010.

Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de diciembre de 2005, Conclusiones de la Presidencia. 15914/1/05. REV 1. Bruselas, 30 de enero de 2006.

Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, EUCO 217/13. CO EUR 15 CONCL 8, Bruselas 20 de diciembre de 2013, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf. [Consulta el 28 diciembre 2013].

Consejo Europeo de Bruselas 29 y 30 de octubre de 2009, Conclusiones de la Presidencia 15265/1/09, Bruselas, 1 de diciembre de 2009, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/110907.pdf, [Consulta el 28 enero 2013].

Constitución Española, 1978. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html.

Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho ad referendum en Dakar el 5 de diciembre de 2006. BOE Núm. 63. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2009/03/14/pdfs/BOE-A-2009-4256.pdf> . Consultado el 22.01.2013

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, Capítulo 2 del título II, Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000 p.

0019 – 0062, Disponible en
[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):es:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):es:HTML).

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio en Estrasburgo, 16.IX.1963. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1250> . Consultado el 22.01.2013

CORNELIUS Wayne A. y ROSENBLUM Marc R., (2005), “Immigration and Politics”, *Annual Review Political Science*, 08, 99-119.

CORNELIUS W., MARTIN P, y HOLLIFIELD J., (2003), *Controlling Immigration: A global Perspective*, Stanford University.

Corte di Giustizia UE, sez. I, sentenza 28.04.2011 n° C-61/11, “Immigrati: Corte UE boccia reato clandestinità”

CORTÉS MÁRQUEZ Ramón, (2005), *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*, 51 Curso de Altos Estudios Internacionales, monografías, (SEI).

(2009), “La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea”, en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de Estrategia, nº140, Instituto español de estudios estratégicos, ISBN: 978-84-9781-488-1.

COSIDÓ Ignacio, (2003), *La frontera exterior de la Unión Europea: una perspectiva española*, Grupo de Estudios Estratégicos, Análisis N° 39.

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005, “on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status”, *Official Journal of the European Union*, Disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>. [Consulta: el 14 julio 2012].

Council conclusions on Maritime security strategy. 3009th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Luxembourg, 26 April 2010. doc. 8871/10. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/114060.pdf

Council of the European Union, (2002), Seville European Council 21 and 22 June 2002, Presidency conclusions, 13463/02. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf. [Consulta: el 15 julio 2012].

(2003), Programme of measures to combat illegal immigration across the maritime borders of the European Union, Presidency Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, 13791/03

Council of the European Union, (2014), “Taking action to better manage migratory flows”, 13747/14, Brussels, 6 October 2014.

Council of the European Union, “Development of a renewed European Union Internal Security Strategy”, press release, Justice and Home affairs Council meeting, Brussels, 4 December 2014.

Council of the European Union. “Migration Flows in the Southern Neighbourhood and their External Relations perspectiva-Possible Avenues for Dialogue and Cooperation with Partner Countries, including Options for a CSDP Operation”. Bruselas, 19 de noviembre de 2013. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st16/st16394.en13.pdf>

Council of the European Union. “Migration Flows in the Southern Neighbourhood and their External Relations perspectiva-Possible Avenues for Dialogue and Cooperation with Partner Countries, including Options for a CSDP Operation”. Bruselas, 19 de noviembre de 2013. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st16/st16394.en13.pdf>

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the

- Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. L 349/1. 25.11.2004
- Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. L 349/1. 25.11.2004
- Council Regulation (EC), (2003), nº 343, 18 February 2003, “establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national”, *Official Journal of the European Union*, Disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> . [Consulta: el 14 julio 2012].
- Court Européenne des Droits de l’Homme, (2015), TROISIÈME SECTION DÉCISION Requête nos [8675/15](#) et [8697/15](#), N.D. contre l’Espagne et N.T. contre l’Espagne, disponible en [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-156743"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{). [Consulta 10.11.2015].
- Criminal Code Act 1995. Disponible en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00061>. [Consulta: el 25 de marzo de 2015].
- Crónica sobre la aplicación judicial del Derecho Internacional Público, (2006), Revista electrónica de estudios internacionales III Alta Mar, 5-7.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto, (2009), “Redes de tráfico y trata de personas. Apuntes criminológicos”, *Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía*, nº94, 5-36.
- DE BRUYCKER Philippe, DI BARTOLOMEO Anna y FARGUES Philippe, (2013), *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*, MPC – Migration Policy Centre, MPC European University Institute, Florence y Robert Schuman Centre for advanced studies, Research Report 2013/06, 2-27.

Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999. Acervo de schengen. Disponible e <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0013:0018:ES:PDF>. [Consulta: el 27 febrero 2012].

Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (2010/252/UE), (DOUE L.111/20, 4/5/2010).

Decisión (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), Diario Oficial de la Unión Europea, L 122/31, 19.5.2015.

Decisión 2008/456/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n o 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007 a 2013 como parte del programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, por lo que se refiere a los sistemas de los Estados miembros de gestión y control, las normas de gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 789] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 1/68)

Decisión 2008/458/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n o 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, en lo que respecta a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, las normas sobre la gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 796] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 135/200)

Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX).

Disponibile en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/11757/html.bookmark#hl1>.

Decisión no 574/2007/ce del Parlamento europeo y del Consejo relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», DOUE L 144/22

Decisión nº 2119/98/CE DO L 268, de 3/10/1998, P-1-7, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad.

Decisión Marco [2002/946/JAI](#) del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:j10045>. Consultada el 30.07.2015

Decisión Marco [2008/841/JAI](#) del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:j10011>. Consultada el 30.07.2015

Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Bruselas, 25 de marzo de 2007. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/misc/93306.pdf

Decreto Ley 151/2008 sobre prevención y averiguación de delitos relacionados con el crimen organizado y la inmigración clandestina

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.02.2014. Disponible en http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011Afflus_socittadiniNordAfrica.pdf

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, “Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari”. Disponible en http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=65527

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" publicado nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139. Disponible en <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" publicado nella *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139. Disponible en <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

DE LA GARZA Rodolfo y CORTINA Jerónimo, (2005), "Redefiniendo las fronteras nacionales: Cambios en las relaciones entre las diásporas y los Estados latinoamericanos", *Real Instituto Elcano, ARI*, nº 16.

DE LA VILLA DE LA SERNA Sonsoles, (2005?), "El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 62.

DE LUCAS Javier, (2002), "Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001", *Inmigración, derechos, ciudadanía. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 6.

DE PALMA DEL TESO Ángeles, (2006), *Los menores inmigrantes no acompañados. Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Instituto de derecho público, Tirant lo Blanch, Valencia.

DELGADO GODOY Leticia, (2002?), *La inmigración en Europa: realidades y políticas*, Documento de Trabajo 02-18, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Universidad Rey Juan Carlos.

Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years 2012-2016 . February 2012. Disponible en <https://www.hsdl.org/?view&did=700830>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

DEZFULI Carlos, (2015), “Así operan las mafias de tráfico de refugiados”, El Mundo (28.08.2015), Disponible online: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/28/55df319d268e3e261e8b458b.html>

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Vicepresidente primero del Gobierno Rajoy Brey el 21 de marzo de 2001. N° 71, pág. 3494.

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Director General de la Guardia Santiago López Valdivieso sobre el balance de las actuaciones llevadas a cabo por este Cuerpo en el periodo 2000-2001 en materia de lucha contra las redes de inmigración ilegal en 2002. N° Exp. 181/002105, pág. 16064. “Creación de los EDATI (equipos de atención al inmigrante) de la Guardia Civil en toda España, 128 redes desarticuladas, 679 detenidos miembros de esas redes y 1.020 detenidos por delitos contra el derecho de los ciudadanos extranjeros”.

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, intervención del Ministro del Interior Mayor Oreja el 14 de febrero de 2001. N° 60, pág. 2911.

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, Sesión plenaria núm. 2 celebrada el jueves, 15 de abril de 2004, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF

Diario de sesiones del pleno del senado, “Interpelación de D. Dionisio García Carnero”, n° 57, 19 de octubre de 2005, 3115.

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, comparecencia de Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración para informar sobre la finalización del Plan Greco el 5 de junio de 2001, n° 254, 7628-7629.

Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, 79/2009 – 6. 7L/PO/P-0794 Pregunta de la señora diputada doña Cristina Tavío Ascanio, del Grupo Parlamentario Popular, sobre recortes presupuestarios del Gobierno de España al Plan Integral de Seguridad para Canarias, dirigida al señor consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad. Disponible en http://www.parcn.es/pub/ds_texto.py?id_ds=5520&n=6

Diario El Mundo, (2004), “Lo que ZP tendrá que cumplir”, lunes 15 de marzo de 2004, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/15/enespecial/1079307927.html> , [Consulta: 20 de marzo de 2006].

(2005), “Cinco muertos en un asalto en la frontera de Ceuta; Zapatero moviliza a 480 soldados”, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/29/sociedad/1127968660.html>.

(2007), “Mauritania no autoriza el desembarco de los 200 inmigrantes paquistaníes”, (5.02.2007), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/02/05/espana/1170690720.html>, [Consulta 5 de febrero de 2007].

(2012), “Recorte del 23,4% en Cooperación para el Desarrollo”, (30.09.2012), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/29/economia/1348955363.html>.

Diario El País, (2006), “El Gobierno presenta un Plan de Seguridad para Canarias para los próximos dos años”, (26.05.2006), disponible en http://elpais.com/elpais/2006/05/26/actualidad/1148631426_850215.html

(2011), “Los 13 tecnócratas que dirigirán Italia”, (16.11.2011), disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/16/actualidad/1321449120_867676.html

Directiva de Defensa Nacional 1/2012

DÍAZ Gustavo, (2007), “Aproximaciones Metodológicas al Estudio de las Migraciones Internacionales”. *UNISCI Discussion Papers*, nº15, 157-171.

DÍAZ, Gustavo y GRACIA, Abad,(2008), “Migración y seguridad en España: Seguridad humana y el control de fronteras. el caso de FRONTEX”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 17, ISSN 1696-2206.

DÍAZ Carmen, (2014), “[La Unión Europea pide información a España sobre las medidas tomadas contra los responsables de la Guardia Civil de Melilla en las devoluciones en caliente](#)”, (1.12.2014), *Diario Militar*, disponible en <http://www.diariomilitar.es/archivos/9418>

DÍAZ DE MERA, Agustín, (2005), *El problema de la inmigración. Su dimensión europea*, Interparlamentaria del Partido popular, Barcelona.

DÍAZ Gustavo y ABAD Gracia, (2008), “Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de FRONTEX”, *UNISCI Discussion Papers*, Nº 17, ISSN 1696-2206.

DIAZ HERNANDEZ R, (1994), “Análisis geodemográfico de la inmigración llegada a Canarias desde el Africa Occidental”, en MORALES LEZCANO V. (ed.), *El desafío de la inmigración en la España actual*, Madrid, UNED.

DÍEZ ALCALDE, Jesús. “EUBAM Libya: Seguridad fronteriza para la estabilización nacional y regional”. *Documento Análisis 36/2013 de 12 junio de 2013 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, P1-8

Directiva 2002/90/CE DEL CONSEJO de 28 de noviembre de 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. L 328/17 de 5.12.2002

Directiva 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 348/98 de 24.12.2008.

Directiva del Consejo de la UE, Directiva Nº2001/51/CE

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea. L 168/24 de 30.6.2009

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, COM(2007) 249 final, Bruselas, 16.5.2007.

Directiva 2008/115/EC del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre estándares comunes y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países residentes ilegalmente.

Directiva 2008/115/EC del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre estándares comunes y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países residentes ilegalmente.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo “Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, COM (2005) 391 final. Bruselas, 1.9.2005, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0391&from=EN>.

Directiva 2001/55/ce del consejo de 20 de julio de 2001 publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 7.08.2001, L 212/12, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida

Directiva General del Ministro del Interior para la actividad administrativa y para la gestión relativa al año 2013. 17452/10/2013. Disponible en http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013_02_21_Direttiva_Ministro_anno_2013.pdf

Direzione Nazionale Antimafia, (2010), *Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2009 – 30 giugno 2010.*

Direzione Nazionale Antimafia, (2012), *Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2011 – 30 giugno 2012.*

Direzione Nazionale Antimafia, (2014), *Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013– 30 giugno 2014.*

Direzione Nazionale Antimafia, (2013), “Associazioni per delinquere dedite al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina. Navigli usati per il trasporto di migranti con attraversamento di acque internazionali. Proposte operative per la soluzione dei problemi di giurisdizione penale nazionale e possibilità di intervento”, disponibile en <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1391190394LINEE%20GUIDA%20ALTO%20MARE%20PDF.pdf>. [Consulta: el 02 de agosto de 2015].

Discurso de Investidura del Presidente del PP, Mariano Rajoy. Madrid 19 de diciembre de 2011. Disponible en http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201112/19/espana/20111219elpunac_1_Pes_PDF.pdf

Documento 13844/, JAI 41, de 4 de diciembre de 1998

Documento de trabajo de los servicios de la comisión resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores

de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Bruselas, 24.2.2010. SEC (2010) 150

DOYLE Charles, (2012), “Extraterritorial Application of American Criminal Law: An Abbreviated Sketch. Congressional Research Service. CRS Report for Congress”, disponible en http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RS22497_02152012.pdf. [Consulta: el 24 de abril de 2015].

DOVER Robert,(2008), “Towards a Common EU Immigration Policy: a securitization Too Far”, *European Integration*. Vol.30, nº1, 113-130.

DREW, Christiansen, (1996), “Movement, Asylum, Borders: Christian Perspectives”, *International Migration Review*, 30(1), 7-17.

ELDEN Stuart, (2006), “Contingent Sovereignty Territorial Integrity and the Sanctity of Borders”, *SAIS Review*, vol. XXVI, nº 1, 11-24.

Enmiendas al Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el Mar, 1974, enmendado. Capítulo V, regla 33. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/07/pdfs/A05610-05611.pdf>.

ERIN Patrick y COOPER Betsy, (2005), “Appendix c: Australia and the pacific strategy” en *The new “boat people”. Ensuring Safety and Determining Status*, Migration Policy Institute, 80-90

ERMINI Livia, (2012), “Respingimenti, accordi Italia-Libia identici a quando c'era Berlusconi”, *Repubblica*, (19.06.2012), disponible en http://www.repubblica.it/solidarieta/profughi/2012/06/19/news/livia_ermi-37510944/

ESPONDA CONTRERAS Katherine, (2009), *El derecho de gentes en john rawls: alcances de la teoría no ideal*, Universidad del Valle, Colombia, 48-61, disponible en <http://www.saga.unal.edu.co/etexts/PDF/saga19/esponda.pdf>.

Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>

Estrategia de Seguridad Nacional 2013, Presidencia del Gobierno, disponible en www.lamoncloa.gob.es.

Estrategia Española de Seguridad 2011, disponible en www.lamoncloa.gob.es.

Estrategia de Seguridad de los EEUU. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad. Marzo de 2010. Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010 y aprobado por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf 29

Estrategia de Seguridad Marítima de los EEUU. Disponible en <http://www.ise.gov/sites/default/files/0509%20National%20Strategy%20for%20Maritime%20Security.f>

ETTE Andreas y FAIST Thomas, (2007), *The Europeanisation of national policies and politics of immigration: research, questions and concepts*, disponible en http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/5/Docs/FES_Tuerkei_Beitrag_Thomas_Faist.pdf.

European Commission, (2013), “EUROSUR: una mejor conexión en la vigilancia de fronteras”, press release, IP/11/1528. 12.12.2011, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1528_es.htm, [Consulta: el 12 febrero 2013].

European Migration Network (EMN), (2007-2014), “EMN Annual Policy Reports”, “National Policy Report ES”, European Commission, Migration and Home Affairs, disponibles en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/nationalreports/results/2007/index_en.htm.

European Migration Network (EMN), (2013), “Rapporto Annuale sulle Politiche in materia di asilo e immigrazione 2012”, Italian National Contact Point, 1-104.

European Parliament, (2011), “Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)”, Regulation, Brussels, 11 October 2013, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR), Brussels, 11 October 2013, PE-CONS 56/13, 2011/0427 (COD). Art.1/0427 (COD).

European Union Agency for fundamental rights, (2013), *Fundamental rights at Europe’s southern sea borders*, ISBN 978-92-9239-085-3.

EVANS Lowri, (2011), “Political priorities for maritime security in the Mediterranean. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities” en el seminario Maritime security in the Mediterranean: Challenges and policy responses, Organizado por Security & Defence Agenda, junio de 2011.

Executive Order 13276 of November 15, 2002 Delegation of Responsibilities Concerning Undocumented. Aliens Interdicted or Intercepted in the Caribbean Region. Disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2002-11-19/pdf/02-29580.pdf>. [Consulta: el 16 de abril de 2015].

FANJUL Gonzalo, (2010), “Migraciones internacionales: las consecuencias de gobernar el siglo XXI con políticas del XIX”, *ARI 56/2010*, 1-8.

FELLER Erika, TÜRK Volker, NICHOLSON Frances (edit), (2010), *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, ACNUR/ACNUR, ISBN: 978-84-9888-236-0, 3-761.

FERNÁNDEZ María, (2014), “El juez Pedraz razona que la nueva justicia universal es inconstitucional”, (21.05.2014), Diario El País, disponible en http://politica.elpais.com/politica/2014/05/20/actualidad/1400614399_264704.html. [Consultada el 2 de agosto de 2015].

FINOTELLI Claudia, (2007), “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”, *ARI*, nº 58.

FINOTELLI Claudia y SCIORTINO Giuseppe, (2009 a), “Nuevas tendencias en las políticas de inmigración italianas: “cambiar algo para que nada cambie”, *Real Instituto Elcano*, *ARI* nº23/2009, 1-8.

(2009b), “The importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy”, *European Journal of Migration and Law*, 11,119-138.

Fiscalía General del Estado,(2011), “Sobre Criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de extranjería e inmigración”, *Circular 5/2011*, 1-138.

FONSECA MORILLO, Francisco, “Una aproximación a la gestión de crisis puestas en marcha, ponencia: “EUROSUR”, III Seminario Internacional: “Gestión de Crisis de la UE: Objetivo Mediterráneo”, Panel 4, Guardia Civil-IUISI, Madrid, 29-30 de enero de 2014.

FRA, (2013), EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, Luxemburgo, ISBN 978-92-9239-085-3, 3-154.

FRELICK Bill, (2004), ““Abundantly Clear”: Refoulement”, *Georgetown Immigration Law Journal*, disponible en <https://litigationessentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&doid=19+Geo.+Immigr.+L.J.+245&srctype=smi&srcid=3B15&key=4a4855e45f0208987111d6e06b0ffb0>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

FRIEDMAN George, (2009), *Die Nächsten 100 Jahre*, Ed. Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main.

FRONTEX, (2011), *Informe sobre análisis de riesgos en el segundo cuatrimestre de 2011*, Disponible en http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2011.pdf

(2013), *Análisis anual de riesgos 2013*, disponible en http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, [Consulta: el 26 septiembre 2013].

(2014a), *Migratory Routes Map*, Disponible en <http://FRONTEX.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>, [Consulta: el 26 septiembre 2013].

(2014b), *Análisis anual de riesgos 2013*, Disponible en http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf. [consulta: el 26 septiembre 2013].

(2015a), *Análisis anual de riesgos 2014*, Disponible en http://FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf. [Consulta el 21 agosto 2015].

GABELLA MAROTO Francisco, (2005?), “Control de fronteras”, Instituto Universitario de investigación sobre seguridad interior (IUISI).

GARCÍA COSO Emiliano, (2004), “Los Avances de la UE contra el Crimen Organizado, Tráfico de personas e Inmigración Ilegal”, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, disponible en Internet en http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm#mayo04.

GASPARRI Maurizio, (2014), Atto Senato Mozione 1-00249, 6 maggio 2014, seduta n°.241, Disponible en http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=18134

GEDDES Andrew, (2005), "Europe's Border Relationships and International Migration Relations" *JCMS*, Volume 43,nº 4, 787-806.

GIBNEY Mark, (1996), "A response to Carens and Weiner", *IMR*, Vol. XXX, nº1,198-202.

GIVENS Terri y LUEDTKE Adam, (2004), "The politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Saliency and Harmonisation", *Policy Studies Journal*, 32:1, 145-165.

GLENDAY James, (2013), "Can either side of politics stop the asylum boats?", ABC News, Disponible en www.abc.net.au/news/2013-05-13/is-stopping-the-boats-possible/4685444 . [Consulta: el 15 de marzo de 2015].

GONZÁLEZ GARCÍA Inmaculada, (2014), "La llegada de inmigrantes a isla de tierra en alhucemas: crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº27,1-28, disponible en <http://www.reei.org/>, [Consulta: el 26 de julio de 2015].

GÓMEZ FUENTES Angel, (2013), "Italia militariza el Mediterráneo para evitar nuevos naufragios", Diario ABC, 14.10.2013, disponible en <http://www.abc.es/internacional/20131014/abcp-italia-militariza-mediterraneo-para-20131014.html>

GONZÁLEZ-TREVIJANO Pedro, (2006), "Caronte naufraga en las costas españolas", Diario ABC, (6.06.2006), disponible en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-06-2006/abc/Opinion/caronte-naufraga-en-las-costas-espa%C3%B1olas_1421884796513.html , [consulta: 20 de mayo de 2006].

Governo italiano, (2013), „Immigrazione: al via "Operazione Mare Nostrum", disponible en <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=73282>

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ Carmen, (2004), *Opinión Pública e integración social de los inmigrantes en España*, Análisis del Instituto del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

(2005), *The Fight against Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking in Human Beings in Spain. Ambiguities and Rhetoric*, Departamento de Ciencias Políticas de la UNED, Madrid.

(2006), *Factores de atracción de la inmigración en España*, UNED.

(2009a), *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, Country Report: Spain. CLANDESTINO.

(2009b), “Spain: the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies”, *European Journal of Migration and Law*, 11,139-157.

(2010), “Inmigración: Balance de una década y propuestas para un nuevo periodo”, *Real Instituto Elcano*, nº12,1-81.

(2011b) “¿Schengen en peligro?“, *Real Instituto Elcano*, ARI 88/2011 (1-6)

(2014), “La inmigración irregular y la Cumbre Euro-Africana”, *Comentario Elcano* 25/2014 - 8/4/2014, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/comentario-gonzalez-enriquez-inmigracion-irregular-cumbre-euro-africana#.VRvaqnUfq1s, [Consulta: el 1 de abril de 2015].

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y MIYAR María, (2011), *Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular*, España, Informe Red Europea de las Migraciones, EMN, N.I.P.O.: 270-12-047-1.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y SORROZA BLANCO, Alicia, (2009), “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010”, *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo, 57/2009.05/10/2009. 1-24.

GONZÁLEZ GARCÍA Inmaculada, (2006), “El acuerdo España-marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla”, Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D 2005 "España y la Unión Europea ante el área del Estrecho de Gibraltar en la era de la globalización", (SEJ2005-08136/JUR1), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia y los fondos FEDER de la CE/UE, disponible en http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI_XXII_2006_08.pdf.

GRASSO Constantino,(2011), “Territorialità e mandato d’arresto europeo: verso un’interpretazione restrittiva dei motivi di rifiuto”, disponible en http://www.penalecontemporaneo.it/novita_legislative_e_giurisprudenziali/5-/741-territorialit_e_mandato_d_arresto_europeo_verso_un_interpretazione_restritti_va_dei_motivi_di_rifiuto/, [Consulta: el 2 de agosto de 2015].

GUÉREZ ROIG Luis Miguel, no publicado, Comentarios del Ministerio de Fomento al Documento de Trabajo del MAEC titulado *Estudio de Instrumentos de derecho internacional relativos a la inmigración irregular por mar*.

GUERRA PENA Gregorio, (2013), “Administraciones y protección marítima” en *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Monografías, Ministerio de Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa,135, 183-236.

HANSEN Peo, (2010), “More Barbwire or More Immigration, or Both? EU Migration Policy in the Nexus of Border Security Management and Neoliberal Economic Growth”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 11,1, 89-101.

HERNÁNDEZ VELASCO Irene, (2011), “Berlusconi dimite y deja paso a otro gobierno para evitar la quiebra de Italia”, diario El Mundo, (13.11.2011), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/12/internacional/1321115211.html>

Homeland Security Presidential Directive-1. October 29, 2001. Organization and Operation of the Homeland Security Council. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-1.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

Homeland Security Act 2002. Disponible en <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>. [Consulta: el 3 de abril de 2015].

Homeland Security Presidential Directive-2. October 29, 2001. Combating Terrorism Through Immigration Policies. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-2.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

HOLOVATY, S, (2011), “Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en SANZ CABALLERO Susana, *Revista de Derecho comunitario europeo*, nº 38, Madrid, 99-128.

H.R.4437 — 109th Congress (2005-2006). Disponible en <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

HORHA Ioan y BRIE Mircea, (2010), *Europe between exclusive borders and inclusive frontiers*, Studia Universitatis Babes-Bolyai, Studia Europaea, LV, 1.

ICE, Human Trafficking and Smuggling, Fact Sheet 16 de enero de 2013. Disponible en <http://www.ice.gov/factsheets/human-trafficking>.

ILIES Maria, (2009), *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases*, Documento de trabajo 38/2009, Real Instituto Elcano, 1-26.

Illegal Immigration Reform & Immigrant Responsibility Act. 1996. H.R. 3610; Pub.L. 104-208; 110 Stat. 3009-546. 104th Congress; September 30, 1996. Disponible en http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/1996_illegal_immigration_reform_and_immigrant_responsibility_act.html. [Consulta el 1 de abril de 2015].

Immigration and Nationality Act. Disponible en <http://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>. Consultada el 3.04.2015

International Crime Control Strategy-June 1998. Disponibile en <http://fas.org/irp/offdocs/iccs/iccsii.html>. [Consulta el 4 de abril de 2015].

Informativa urgente del Governo sulle dichiarazioni del Ministro dell'interno relative ad un ingente incremento del flusso di migranti e sulle misure che si intenda adottare per farvi fronte, seduta n° 213, (16.04.2014), disponibile en http://banchedati.camera.it/tiap_17/ctrStartPage.asp.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009)”, Bruselas, 6.5.2010, Com(2010)214 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0214:fin:es:pdf>, [consulta el 11 enero 2013].

Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo 2012. España. Red europea de Migración. N.I.P.O.: 270-13-079-2. Disponible en http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anual_Politiclas_Inmigracion_Asilo/Informe_Anual_de_Polxticas_de_Inmigracixn_y_Asilo_2012_ES.pdf

Informe anual de Seguridad Nacional 2013, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno. 002-14-036-2.

Informe anual de Seguridad Nacional 2014, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, 002-15-004-0.

INGLIS Christine, (2004), “Migration without Borders: The Asia-Pacific in an Uncertain World”, Sydney University, Australia.

Iniziative volte ad ottenere un maggiore supporto da parte dell'Unione europea nel fronteggiare l'ingente flusso di migranti sul territorio italiano n. [2-00593](#) Gigli (Urgente), seduta n° 262, Dibattiti svolti nella XVII legislatura, (11.07.2014), disponibile en http://banchedati.camera.it/tiap_17/ctrStartPage.asp

Informativa urgente del Governo sugli sviluppi delle iniziative in materia di gestione dei flussi di migranti nel Mediterraneo, seduta n°311, Dibattiti svolti nella XVII legislatura, (16.10.2014), disponible en http://banchedati.camera.it/tiap_17/ctrStartPage.asp

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, (¿), “La Cooperación Policial y Judicial en La Unión Europea en su segunda fase; La agenda de Tampere II”. Disponible en http://www.uned.es/investigacion/IUISI_index.htm. [consulta: 20 septiembre 2006].

(¿), “Panorámica sobre la situación de la inmigración en España”, disponible en Internet en IUISI, www.iugm.es/docenestudios/postgrado.pdf.

Instrumento de Ratificación del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, hecho en Cotonú el 23 de junio de 2000, publicado en el BOE núm. 82, jueves 6 abril 2006.

International Migration Organization (IOM), (2011), *Etat de la Migration dans le Monde 2011*. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_French.pdf. [Consulta: 21 abril 2012].

IRANZO Álvaro, (2006), “EL PLAN ÁFRICA 2006-2008”, Fundación Carolina, 1-6.

ISBISTER John, (2000), “A liberal argument for borders controls: replay to Carens”. *International Migration Review*, Vol.34, n°2, 629-635.

JIMÉNEZ DE PARGA Manuel, (2012), “El fin de la Soberanía Nacional”, disponible en <http://www.otrosi.net/article/el-fin-de-la-soberan%C3%AD-nacional-por-manuel-jim%C3%A9nez-de-parga-catedr%C3%A1tico-de-derecho-constituci>. [Consulta: 8 marzo 2012].

Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, Tripoli, 22-23 november 2006. Disponible en http://www.mpdc.es/components/com_mtree/attachment.php?link_id=421&cf_id=39.

- JUNCKER Jean-Claude, (2015), “Llamamiento al valor colectivo”, diario El Mundo, 27.08.2015, disponible en <http://www.elmundo.es/opinion/2015/08/27/55ddf36846163f9b028b4589.html>
- KARYOTIS Georgios, (2007), “European Migration Policy in the aftermath of september 11. The security-migration nexus”, *Innovation*, Vol.20, nº1.
- KARPAT Kemal, (1996), “Muslim Migration: A response to Aldeeb Abu-Sahlieh” *International Migration Review*, 30(1), 79-89.
- KOLOSSOV Vladimir, (2005), “Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches”, *Geopolitics*, 10, 606-632.
- KONRAD Victor y N NICOL Heather, (2008), “Beyond Walls: Re-inventing the Canada-United States Borderlands”, *Ashgate* (Border Region Series).
- KOSER Khalid, MCAULIFFE Marie, (2013), “Establishing an Evidence-Base for Future Policy Development on Irregular Migration to Australia”, *Irregular Migration Research Program Occasional Paper Series*, 1-28, disponible en <http://www.immi.gov.au/media/research/irregular-migration-research/doc/evidence-base-for-future-policy.pdf> . [Consulta: el 23 de marzo de 2015].
- KREICKENBAUM Martin, (2013), “Germany and France demand the reintroduction of border controls”, World Socialist Website, 26.04.2013, disponible en <http://www.wsws.org/en/articles/2012/04/germ-a26.html>.
- KUEHN DUMPIERREZ R. y ASENSIO SUAREZ I., (2000), “Entrando por la puerta trasera. La reciente llegada de 'pateras' a Canarias y su contexto”, *frontera abierta*, nº 11.
- KUKATHAS C., (2005), "The Case for Open Immigration", en Cohen A.I. y Wellman C.H. (eds.), *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Malden MA, Blackwell, 207-220.
- KYMLICKA W., (1989), *Liberalism, community and cultura*, Oxford, Clarendon Press.

- (2001), "Territorial Boundaries: A liberal Egalitarian Perspective", en Millerand D. y Hashmi S.H. (eds), *Boundaries and Justice, Diverse Ethical Perspectives*, Princeton NJ, Princeton University Press, 249-275.
- LABORIE IGLESIAS Mario, (2013), "La Estrategia de Seguridad Nacional", *IEEE, Documento Análisis 34/2013*.
- LACOVINO Gabriele, (2010), "I rapporti bilaterali tra Italia e Libia alla luce del trattato di amicizia", *Observatorio de Política Internacional*, n°8, disponible en <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/Nota8CeSIRapporti%20Italia%20Libia.pdf>
- LAMO DE ESPINOSA Emilio,(2010), Introducción. Un Mundo Post-europeo en Europa después de Europa. Academia Europea de Ciencias y Artes, 75-138, Disponible en <http://www.academia-europea.org/pdf/Europa%20despues%20de%20Europa.pdf>.
- LAMONT Michele y MOLNÁR Virág, (2002), "The study of Boundaries in the Social Sciences", *Annual Review of Sociology*, Vol.28, 167-195.
- LAITINEN Ilkka, (2007), *FRONTEX-Facts and Mythes*, disponible en <http://www.FRONTEX.europa.eu/>.
- La Stampa, (2013), disponible en <http://www.lastampa.it/2013/10/03/italia/cronache/barcone-naufraga-a-lampedusa-almeno-dieci-migranti-morti-RcHuWJTslKzG8s8b3OjcPO/pagina.html>.
- LAVENEX Sandra, (2006), "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control". *West European Politics*, Vol. 29, n°2, 329-350.
- Legge 24 luglio 2008, n. 125. "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 25 luglio 2008. Parlamento italiano. Disponibile en <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm>

Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128. Disponibile en <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090941.htm>

Legge 30 luglio 2002, n. 189. "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (publicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.) . Disponibile en <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/021891.htm>

Legge 28 Maggio 2007, n. 68 Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio. Disponibile en http://img.poliziadistato.it/docs/soggiorni_breve_durata.pdf. [Consulta: el 3 de agosto de 2015].

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Publicado en BOE núm. 263 de 31 de Octubre de 2009.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE Núm. 74 Miércoles 26 de marzo de 2014.

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, Boletín Oficial del Estado nº 233, Martes 29 de septiembre de 2015.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE nº77.31.03.2015. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>. Consultado el 20.07.2015

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº 77. 31.03.2015. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf>. Consultada el

[27.07.2015. Corrección de errores de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](https://www.boe.es/boe/dias/2015/06/11/pdfs/BOE-A-2015-6465.pdf)BOE 139 de 11 de junio de 2015. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2015/06/11/pdfs/BOE-A-2015-6465.pdf>.

Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. BOE, núm. 278, de 20 de noviembre de 2007

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276 Viernes 18 noviembre 2005.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE 266 de 4 de noviembre de 2009.

Ley Nº 234 de 24 de diciembre de 2012 sobre “Normas generales sobre la participación de Italia en la formación y actuación de la normativa y de las políticas de la UE, disponible en <http://www.politicheeuropee.it/normativa/18408/legge-24-dicembre-2012-n-234>. [Consulta: el 4 de marzo de 2015].

LINDSTRØM Channe,(2005), “European Union Policy on Asylum and Immigration. Adressing the Root Causes of Forced Migration; A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?”. *Social Policy & Administration*, Vol. 39, nº6, 587-605.

LIROLA DELGADO Isabel, (2004), “El Proyecto de Reglamento de Extranjería de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y

su integración social. Un comentario”, *Diario La Ley*, nº 6144, Año XXV, Ref.º D-250.

LOBO ESPINOSA Eduardo. III Seminario Internacional: “Gestión de crisis de la UE: Objetivo Mediterráneo”. Panel 2 Los nuevos retos y amenazas para la seguridad en el Mediterráneo, ponencia: “Inmigración irregular en el escenario Mediterráneo: un reto para España”. Guardia Civil UNED-IUISI. Madrid, 29-30 de febrero de 2014.

LOEWE Daniel, (2007), “Inmigración y el derecho de gentes de John Rawls. Argumentos a favor de un derecho a movimiento sin fronteras”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, vol.27, n.2, 23-48.

(2009), “La justicia de la inmigración. Algunos modelos argumentativos”, *Civitas Revista de Ciencias Sociales*, Vol.9, Núm 3, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil, 496-513.

LÓPEZ MARTÍN Ana Gemma, (j), *La Reafirmación de la regla de la continuidad en los tratados de fronteras (a propósito de la sentencia del T.I.J. en el asunto de la controversia fronteriza (Libia/Chad)*,1-34, Disponible en <http://eprints.ucm.es/6994/1/LIB-CHAD.pdf>. [Consulta: 3 marzo 2012].

LÓPEZ SALA Ana Mª., (2005a), *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria*, Ed. Anthropos, Barcelona, ISBN: 84-7658-711-2.

(2005b), “El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular”, *Revista Arbor arbor ciencia pensamiento y cultura* CLXXXI 713, 27-39, ISSN: 0210-1963.

(2006), “Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada”, *Revista Internacional de Filosofía política, Inmigración, Estado y ciudadanía*, nº27, ISSN: 132-9432.

- (2007), “El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular”, *Arbor*, Vol. 171, nº 713, 27-39.
- (2013), “Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)”, *Migraciones Internacionales*, vol.7, núm 2, 21-69.
- LÓPEZ SALA Ana M^a.; SÁNCHEZ VALERIANO Esteban, (2010), “La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa: los casos de España y Malta”, en ANGUIANO María Eugenia y LÓPEZ SALA Ana M^a. (eds.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona: Cidobs,75-102.
- LUEDTKE Adam,(2011), “Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes”, *International Migration*, Vol.49 (2), 1-27.
- MCINERNY Tony, (2000), “People smuggling - an inhuman trade”, *Platypus Magazine*, Australian Federal Police, disponible en <http://www.afp.gov.au/media-centre/publications/platypus/previous-editions/2000/september-2000/1psmugl.aspx>.
- MARMORA Lelio, (2002), *Las Políticas de migraciones internacionales*, Paidós Argentina, ISBN 950-12-4517-9.
- MARTIN Philip, (2007), *Creación y recreación de Estados Unidos*, Vanguardia Dossier, nº 22.
- MARTÍN CASTÁN Fernando, (2008), “Marco jurídico de la seguridad marítima, Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, n.º 140, IEEE.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES José, (2012), “Seguridad y acción exterior de la unión europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 0, 135-154.

MARTÍNEZ DE RITUERTO Ricardo, (2011), "La mayoría de los tunecinos llegados a Italia serán repatriados". Diario El País, Disponible en http://elpais.com/diario/2011/02/19/internacional/1298070008_850215.html. [Consulta el 19 febrero 2013].

MARTÍNEZ ESCAMILLA MARGARITA et. al., (¿), "Rechazos en frontera": ¿frontera sin derechos?. Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana". disponible en <http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>. [Consulta: el 20 de julio de 2015].

MARTÍN RUIZ Juan-Francisco, (2005), "Los espacios marítimos y el problema de su delimitación en la posición geopolítica del archipiélago canario", *Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 185, ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98.

MASSEY Douglas S., ARANGO Joaquín, GRAEME Hugo, KOUAOUCI Ali, PELLEGRINO Adela, y TAYLOR J. Edwards, (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the end of the Millenium*, Oxford, Clarendon Press.

MAZINELLI L., (2006), "El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central", *Real Instituto Elcano, ARI*, nº 43.

MCAULIFFE Marie, (2013 a), "Seeking the views of irregular migrants: survey background, rationale and methodology", [Appendix B – Irregular Maritime Arrival Survey Results 2012-13](#). Irregular Migration Research Program Occasional Paper Series. 4/2013,1-23, disponible en http://www.immi.gov.au/media/research/irregular-migration-research/_doc/appendix-b-irregular-maritime-arrival-survey-12-13.pdf

(2013 b), "[Seeking the views of irregular migrants: Decision making, drivers and migration journeys](#)", [Appendix A – Irregular Maritime Arrival Survey Results 2012-13](#). Irregular Migration Research Program Occasional Paper

S e r i e s.5/2013, disponible en http://www.immi.gov.au/media/research/irregular-migration-research/_doc/appendix-a-irregular-maritime-arrival-survey-12-13.pdf

MCAULIFFE Marie, MENCE Victoria, (2014), "Global irregular maritime migration: current and future challenges", *Irregular Migration Research Program Occasional Paper Series.7/2014*, 1-63, disponible en <http://www.immi.gov.au/pub-res/Documents/research/global-irregular-maritime-migration.pdf>

MEILAENDER P.C., (1999), "Liberalism and Open Borders: The Argument of Joseph Carens", *International Migration Review*, 33(4); 1062-1081.

(2001), "Toward a Theory of Immigration", Ney York and Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave.

Migration Act 1958 - C2015C00344, n°62, compilation n°14, disponible en <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00344>

MILLER, D., (1995), *On nationality*, Oxford, Oxford University Press.

(2005), "Immigration: the case for limits", en COHEN Andrew y HEATH WELLMAN Christopher, *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Oxford, Blackwell, 191-206.

(2008), "Irregular Migrants: An alternative Perspective", *Ethics and International Affairs*, Issue 2, Vol 22, 193-197.

Migration Act 1958, Australia, disponible en http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118/

Ministerio del Interior, "Balance 50 acciones en el ámbito de interior. IV Presidencia española de la Unión Europea (Enero-Junio 2010)", Madrid, Julio de 2010. Disponible en http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201006/24/espana/20100624elpunac_4_Pes_PDF.pdf. [Consulta el 28 enero 2013].

(2013), “Balance 2012 de la lucha contra la inmigración irregular”, disponible en:
<http://www.interior.gob.es/file/59/59299/59299.pdf>

MILLBANK Adrienne, (2001), “The Detention of Boat People”, Parliamentary Library. Current Issues Brief 08, disponible en [http://www.aph.gov.au/About Parliament/Parliamentary Departments/Parliamentary Library/Publications_Archive/CIB/cib0001/01CIB08](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0001/01CIB08). [Consulta: el 31 de marzo de 2015].

Ministero Dell’Interno, (2003), “Disposizioni in materia di contrasto all’immigrazione clandestina”, (gu n. 220 del 22-9-2003), disponible en http://www.asaps.it/leggi/dec_minist/dec_01_03/0028.html . [Consulta: el 6 de diciembre de 2014].

(2010), “Le iniziative dell’Italia. Sicurezza, Immigrazione, Asilo”, 3-34, disponible en www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0843_Opuscolo_ITA.pdf.

(2013), “Operazione Mare Nostrum”, disponible en http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/2013_10_15_mare_nostrum.html.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, (2010), “Programación y organización de los servicios para la reinserción laboral de los inmigrados y apoyo a la transnacionalidad. La gestión de las políticas migratorias: entrada y residencia”, Area inmigración y movilidad internacional.

(2014), “Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia a cura della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione”, julio 2014, Quarto rapporto annuale, 6-171, disponible en <http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/IV%20Rapporto%20annuale%20Mdl%20immigrati%202014.pdf>.

Migration Act 1958. Division 7—Detention of unlawful non-citizens. 189 Detention of unlawful non-citizens.

MODIGA Georgeta, (2012), "European Perspectives Approach to Asylum and Migration", The 7th Edition of the international conference: European realities and perspectives, 174-181.

MOLANO Eduardo S., (2014), "Las principales rutas de los inmigrantes africanos", Diario ABC 18.03.2014, disponible en <http://www.abc.es/internacional/20140318/abci-rutas-inmigrantes-africanos-201403141351.html>, [Consulta 12.01.2015].

MOLINA SCHMID Teresa, (2013), "Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima de la UE" en *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Ministerio de Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Monografías 135, 61-97.

MONZINI Paola, (2004a), "Il traffico di migranti per via marittima: il caso dell'Italia", en Pastore, Monzini, Sciortino, *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, disponible online: (<http://www.cespi.it/WP/Wp9-cnr.pdf>), 41-70.

(2004b) "Migrant smuggling via maritime routes" en MONZINI Paola; PASTORE Ferruccio; SCORTINO, Giuseppe, *Research Project. The Human Smuggling and Trafficking in Migrants: Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective*, Centro Studi di Politica Internazionale, 3-66.

(2011), "Recent Arrivals of Migrants and Asylum Seekers by Sea to Italy: Problems and Reactions", *Real Instituto Elcano. ARI 75/2011*, 1-7.

(2008), *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*, Working papers 43/2008, Disponible online: <http://www.cespi.it/WP/WP43-Traffico-Monzini.pdf>, 3-48, [Consulta: 24 agosto 2015].

MORA Miguel, (2011), "La UE rechaza el plan de Italia de repartir a 20.000 tunecinos". Diario El Mundo, disponible en http://elpais.com/diario/2011/04/12/internacional/1302559209_850215.html

- MUÑOZ Bravo, MILTON Tomás, (2009), “Causas y consecuencias de la fallida reforma migratoria en Estados Unidos: una de las grandes deudas en la presidencia de George W. Bush”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 105,135-151.
- NARANJO GIRALDO Gloria Elena, (2014), “Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos”, *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia,13-32.
- NARANJO José, (2006), *Cayucos*, Debate, ISBN 978-84-8306-709-3.
- National Security Presidential Directive NSPD-1. Organization of the National Security Council System. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>. [Consulta: el 4 de abril de 2015].
- National Security Presidential Directive NSPD-41. December 21, 2004. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>. Consultada el 4.04.2015
- NELLES Roland, (2015), „Kommentar zu Angela Merkel: Plötzlich Flüchtlingskanzlerin“, diario Der Spiegel, (31.08.2015), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-ploetzlich-ist-sie-fluechtlingskanzlerin-kommentar-a-1050723.html>.
- NEWLAND Kathleen, (2005), “Appendix B:The US and the Caribbean”, en *The new boat people*, Migration Policy Institute, 70-79.
- NEWMAN David, (2010), “Territory, Compartments and Borders: Avoiding the Trap of the Territorial Trap”, *Geopolitics*, 15,773-778.
- NICOL Heather N. y MINGHI Julian, (2005), “The continuing Relevance of Borders in Contemporary Contexts”, *Geopolitics*, 10,680-687.
- NOMIKOS John M., (2013), “Combating Illegal Immigration, Terrorism, and Organized Crime in Greece and Italy”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol 26, number 2, 288-303.

Nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia sobre la 29 cumbre bilateral Francia-Italia y sus relaciones políticas en general, disponible en http://www.diplomatie.gouv.fr/es/spip.php?page=rubrique_imprim&id_rubrique=1291, [Consulta el 20 febrero 2013].

Nota de Prensa. 3260th Council meeting Justice and Home Affairs.14149/13. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/138925.pdf

NOVALES Alfonso, (2013), *Redefiniendo la Cooperación al Desarrollo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-42885/Redefiniendo%20la%20cooperacion%20al%20desarrollo.pdf>.

OLIVA MARTÍNEZ, J.Daniel, (2008), “Derecho del mar e inmigración irregular”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, Área de Derecho Internacional Público Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Lex Nova, Nº. 17, 265-289, ISSN 1695-3509.

OLMEDO Carlos y SODEN Dennis L., (2005), “Terrorism’s Role in Re-Shaping Border Crossings: 11 September and the US Borders”, *Geopolitics*, 10, 741-766.

OMBUDSMAN, (2012a), “Letter from the European Ombudsman to the FRONTEX concerning his draft recommendation”, OI/5/2012/BEH-MHZ, Disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark>

(2012b), “FRONTEX answer on draft recommendations of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)”, disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/51139/html.bookmark>

O’NEILL,O., (1994), “Justice and Boundaries”, en BROWN C. (ed.), *Political Restructuring in Europe: Ethical Perspectives*, London, Routledge, 69-88.

Opinion from FRONTEX on the European Ombudsman's own-initiative inquiry into the implementation by FRONTEX of its fundamental rights obligations. Disponibile en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/es/11758/html.bookmark>.

Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>.

Consultada el 21.07.2015

ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación, BOE núm. 243 de 11 octubre 2006.

Orden Ministerial 86/2012, de 4 de diciembre, por la que se creaban el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima y el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas

Ordinanza 3933. Presidenza del Consiglio de Ministros. Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa. Disponibile en <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/OPCM3933del1342011NordAfrica.pdf>

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2008. Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia. (Ordinanza n. 3703). (GU Serie Generale n.220 del 19-9-2008). Disponibile en <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2008-09-19&task=dettaglio&numgu=220&redaz=08A06688&tmstp=1222070042254>

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011. Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel

territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea. Disponibile en <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/norme/ordinanza-3924-2011.html>

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, (2014), "Intervista all'Ammiraglio Pettorino, Guardia Costiera: "La nostra priorità è salvare vite"", disponibile en http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=322&Itemid=61

Organización Marítima Internacional (OMI), "Medidas provisionales para combatir las prácticas inseguras asociadas con el tráfico o transporte de inmigrantes por mar", MSC/Cir. 896/Rev.1 de 12 de junio de 2001. Disponible en <http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.1-Circ.896-REV1.pdf>

ORTEGA PÉREZ Nieves, (2005?), *A propósito de las dinámicas del modelo de política de inmigración en la Europa mediterránea, VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, Grupo de Trabajo 17: los procesos electorales como elemento democratizador en el Zagreb, Disponible en [www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-17/ORTEGA-PEREZ-Nieves\(UGR\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area4/GT-17/ORTEGA-PEREZ-Nieves(UGR).pdf).

OXMAN Nicolás, (2013), "Una aproximación al sistema de imputación subjetiva en el derecho penal anglosajón", *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año 19, N° 1, 139-194, ISSN 0717 – 2877.. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v19n1/art05.pdf>

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 14368/08 (Conclusiones de la Presidencia) y 13440/08 (Pacto), disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_es.htm. [Consulta el 08 de enero de 2013].

- PANDIT, Nikesh, (2012), “Policing the EU’s external border: legitimacy and accountability under scrutiny”, *ERA Forum*, 397-410, DOI 10.1007/s12027.012-0273-9.
- PAOLETTI Emanuela, (2011), “Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya”, *Political Studies*, Vol 59, 269-289.
- Parlamento Europeo, Propuesta de resolución del Parlamento europeo, “Proyecto de informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa”, (2012/2318(INI)). Comisión de Asuntos Exteriores. Ponente: Ana Gomes. 21.02.2013.
- Parlamento Europeo, Informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa (2012/2318(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores. Ponente Ana Gomes. 12.09.2013
- PAVICH Giuseppe, (2013), “Reato di immigrazione clandestina: un sintetico punto di situazione”, disponible en <http://www.giurisprudenzapenale.com/2013/10/25/reato-di-immigrazione-clandestina-un-sintetico-punto-di-situazione/>
- PÉCOUD, A. y DE GUCHTENEIRE, P., (2005), “Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas”, *Migraciones Internacionales*, Vol 3, nº2.
- PERAL Luis, (2006), “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11, Disponible en www.reei.org.
- PÉREZ DE LOS COBOS Diego, (2001), *España frontera Sur de Europa*, Monografías CESEDEN, Madrid.
- PEVNICK Ryan, (2011), *Immigration and the constraints of Justice. Between Open Borders and Absolute Sovereignty*, Cambridge University Press, ISBN 978-0-521-76898-6.
- PHILIPS Janet, SPINKS Harriet, (2013), “Boat arrivals in Australia since 1976”, Parliament of Australia. Department of Parliamentary Services. Research paper. Parliamentary library. ISSN 1834-9854

- PHILLIPS Janet, (2011), “Responding to boat arrivals”, Information and research from Australia’s Commonwealth Parliamentary Library, disponible en http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2011/March/Responding_to_boat_arrivals
- PINTADO MARRERO, Demetrio, (2007), *Los menores y las diversas forma de inmigración. Problemática, Fiscal de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Canarias*, Seminario Inmigración-Justicia, Las Palmas de Gran Canaria.
- Plan Director de la Cooperación española (2013-2016), (2013), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, NIPO 502-13-061-6, 1-151.
- POLNER Mariya, (2011), “Coordinated border management: from theory to practice”, *World Customs Journal*, Volume 5, Number 2, 49-64, disponible en <http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2011/2/Polner.pdf>. [Consulta: el 01 de abril de 2015].
- POWELL Martina, (2013), „Die Trickserei mit den Flüchtlingszahlen“, 10.10.2013,Diario Zeit Online, disponible en <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-10/Fluechtlingspolitik-Debatte-Statistik>
- Presidential Decision Directive nsc-42. The White House Washington. October 21, 1995. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-42.pdf>. [Consulta el 04 de abril de 2015].
- Programa de Gobierno del Partido Popular año 2000. Disponible en <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf>
- Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las elecciones generales en 2004, “Merecemos una España mejor”, disponible en <http://www.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf>
- Programma annuale *Stato Membro: Italia fondo: fondo europeo per le frontiere esterne autoria’ responsabile: ministero dell’interno anno di riferimento: 2010*. Disponible en

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0643_fondo_europeo_fr_ntiere_programma_2010.pdf

Protocolo número 4 al [Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#) reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el Protocolo Adicional al Convenio. Estrasburgo, 16 de septiembre de 1963. Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1963-Protocolo04/ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>.

PLAUT W. Gunther, “Jewish Ethics and International Migrations”, *International Migration Review*, Vol XXX, n°1, 18-26.

Policia Federal de Australia, (2000), disponible en <http://www.afp.gov.au/media-centre/publications/platypus/previous-editions/2000/september-2000/1psmugl.aspx>.

POLCHI Vladimiro, (2011), “Immigrati, il 2011 anno record di arrivi Aumentano le richieste d'asilo, più 102%”, Diario La repubblica, disponible en http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2011/12/30/news/immigrati_il_2011_anno_record_di_arrivi_aumentano_le_richieste_d_asilo_pi_102_-27412805/?ref=search.

Proyecto de Conclusiones del Consejo en las que se evalúa el progreso realizado en la aplicación del Programa de medidas para combatir la inmigración clandestina a través de las fronteras marítimas de los Estados miembros de la Unión Europea. 15087/04. Bruselas, 22 de noviembre de 2004. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015087%202004%20INIT>.

Proclamation 4865--High seas interdiction of illegal aliens,(1981),Disponible en <http://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/04865.html>. [Consulta el 16 de abril de 2015].

Presidential Decision Directive/nsc-9. The White House Washington. June 18, 1993. Disponible en <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-9.pdf>. Consultada el 4.04.2015

Propuesta de resolución del parlamento europeo, (2013), *Proyecto de informe sobre la dimensión marítima de la política común de seguridad y defensa*, (2012/2318(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Ponente: Ana Gomes, 21.02.2013.

Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea. Diario Oficial C 142 de 14. 6.2002. 6621/1/02. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33191b_es.htm.

QUINDIMIL LÓPEZ J.A., (2012), “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas, ¿Hacia un modelo europeo de “seguridad humanizada” en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº 16, nº 41, 74-118.

Quinto rapporto EMN Italia, (2012), “Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze. Ministero dell’Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo”, Roma, www.emnitaly.it . ISBN 978 88 6480 029 5

Cámara de los Diputados N°2041. 23.12.2008. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. Presentato il 23 dicembre 2008. XVI LEGISLATURA. CAMERA DEI DEPUTATI. N. 2041. Disponible en http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pd10017390

Queja a la Comisión Europea, “Expulsiones colectivas y sumarias en Ceuta y Melilla, España”, (23.04.2014), disponible en <http://www.mugak.eu/news/queja-a-la-comision-europea-expulsiones-colectivas-y-sumarias-en-ceuta-y-melilla-espana>. [Consulta: el 21 de julio de 2015].

RAWLS John, (1971), *A theory of Justice*, Cambridge, Massachussetts, Harvard University Press.

(1993), “The Law of Peoples”, en SHUTE Stephen y HURLEY Susan, *On human rights*, New York, Basic Books, 41-82

(1999), *The Law of Peoples with "The idea of Public Reason Revisited"*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Recurso interpuesto el 14 de julio de 2010 - Parlamento Europeo / Consejo de la Unión Europea (Asunto C-355/10). Disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=84101&mode=req&pageIn dex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=682763> . [Consulta: el 30 de enero de 2013].

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Publicado en BOE núm. 315 de 31 de Diciembre de 2011

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Publicado en BOE núm. 42 de 18 de Febrero de 2012

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Real Decreto 787/2007, de 15 de junio

Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía. Publicado en BOE núm. 114 de 12 de Mayo de 2000

Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, modificado por el Real Decreto 2489/1994, de 23 de diciembre, y por el Real Decreto 2490/1996, de 5 de diciembre, creó la Comisión Interministerial de Extranjería, para coordinar la actuación de los Departamentos ministeriales con competencias sobre el régimen de entrada, permanencia, trabajo e integración social de los extranjeros en España.

Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración. Publicado en BOE núm. 121 de 20 de Mayo de 2000

Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Publicado en BOE núm. 94 de 18 de Abril de 2004

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero

Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Publicado en BOE núm. 160 de 03 de Julio de 2004

Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. (Vigente hasta el 2 de diciembre de 2007) y Real Decreto 1546/2007, de 23 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Publicado en BOE núm. 90 de 14 de Abril de 2008

Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Publicado en [BOE núm. 171 de 16 de julio de 2008](#)

REBOLLO VARGAS Rafael, (2009), “El delito de tráfico ilegal de personas y la (in)competencia de la jurisdicción española en aguas internacionales”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 11-09, disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc> - ISSN 1695-0194.

Refugee Action Coalition Sydney, “Detention Costs”, disponible en http://www.refugeeaction.org.au/?page_id=3447. [Consulta: el 31 de marzo de 2015].

Reglamento (ce) no 562/2006 del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

Reglamento (CE) n° [2725/2000](#) del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33081_es.htm.

Reglamento (UE) N° 1052/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur)

Reglamento (UE) N° 1051/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales

Reglamento (UE) N° 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen

Reglamento (CE) No 863/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea. L 199/30. 31.7.2007

Reglamento (UE) n o 1168/2011 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el reglamento (ce) n o 2007/2004 del consejo, por el que se crea una agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras

exteriores de los estados miembros de la unión europea, diario oficial de la unión europea l 304/1. 22.11.2011

Reglamento (CE) no 863/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) no 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

Reglamento (CE) N.º 1987/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Diario Oficial de la Unión Europea. L 381/4.28.12.2006

Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0562>

RELAÑO PASTOR Eugenia, (2004), “¿Sancionar al inmigrante o proteger las fronteras?: un análisis crítico de la Ley de Extranjería 14/2003 de 20 de noviembre y la política de inmigración común de la Unión Europea”, *Diario La Ley*, nº 6018, Año XXV, Ref.º D-109. 1691-1698.

Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Doc. CCXII n. 2. 2004. Pág.97. Disponible on line: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/167980.pdf>. (Consulta 18.08.2015).

Resoconto sommario dell'Assemblea. Seduta n. 392 di martedì 9 novembre 2010. XVI LEGISLATURA. Disponible en <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0392&tipo=sommario> y en www.camera.it/207

Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 413 di mercoledì 22 aprile 2015.

http://www.camera.it/leg17/1008?idLegislatura=17&sezione=documenti&tipoDoc=assemblea_file&idSeduta=0413&nomefile=stenografico&back_to=0

Resultados de la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno (Lahti, 20 de octubre de 2006). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061025+ITEM-004+DOC+XML+V0//ES>.

ROBINSON Brian W., (2010), “Smuggled Masses: The Need for a Maritime Alien Smuggling Law Enforcement Act”, *The Army Lawyer*. Da Pam 27-50-447

ROMERO DE LARA Luis, (2004), *Seminario sobre Inmigración: Las Políticas Nacionales relacionadas con la Inmigración*, Monografías V Curso de Estado Mayor de las FAS, CESEDEN, Madrid.

ROMERO JUNQUERA Abel,(2011), *El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima*, IEEE 35/2011.

(2013), “Elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Evolución de los trabajos en un entorno complejo”, *Instituto español de estudios estratégicos*,101/2013, 21 octubre de 2013.

RONZITTI Natalino, (2012), “Il futuro dei trattati tra Italia e Libia”, *Affarinternazionali, rivista online di politica, strategia ed economia*, disponible en <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1961>. ISSN 2280-9228.

ROJAS Alberto, (2015), “Refugiados: porqué llegan ahora más que nunca”, *Diario El Mundo* 27.08.2015, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/27/55df62e1268e3e251e8b45a4.html>.

RUBIO PARDO Mauricio, (2004), *Inmigración Irregular y Crimen Organizado en España*, Análisis del Instituto del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad

Interior, disponible en Internet en:
http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm#mayo04.

RUDOLF Christopher, (2005), “Sovereignty and Territorial Borders in a global age”, *International Studies Review*, 7, 1-20.

RUESTA BOTELLA José Antonio,(2010), “La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global”, *Real Instituto Elcano. ARI 101/2010*.

RUIZ Rosa, (2014), “Seguridad compartida en el Mediterráneo: España asume la Presidencia de la Iniciativa 5+5 Defensa durante el 2014”, *Revista española de Defensa*,48-53.

RUIZ MIGUEL Carlos, (2004), “Las fronteras marítimas hispano-marroquíes desde el Derecho Internacional”, *Grupo de Estudios Estratégicos*,
http://www.gees.org/articulos/las_fronteras_maritimas_hispano_marroquies_desde_el_derecho_internacional_941

RUMFORD Chris, (2006), “Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance”, *Comparative European Politics*, 4, 127-140.

(2007), “Does Europe Have Cosmopolitan Borders?”, *Globalizations*, Vol.4, N°3, 327-339

SÁNCHEZ ALONSO Blanca,(2011), “La política migratoria en España. Un análisis de largo plazo”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, nº1, 243-268.

SÁNCHEZ Gabriela, (2014), “El presupuesto de Cooperación para 2015 recupera un 5% tras el 70% recortado en cinco años”, (30.09.2014), disponible en
http://www.eldiario.es/desalambre/desmantelada-politica-Cooperacion-Desarrollo-niveles_0_308669419.html.

SÁNCHEZ PALOMARES Zoila, (2004), *La junta interamericana de defensa y su rol ante la organizacion de los estados americanos, como agencia especializada*, fort lesley j. Mcnair, Washington, DC. Disponible en Internet <http://www.google.de/#sclient=psy->

ab&hl=de&source=hp&q=zoula+sanchez+palomares+monografia&pbx=1&oq=zoula+sanchez+palomares+monografia&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=e&gs_upl=13582117274121178061211171010101012501258310.14.311710&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=52a7122f2715c7a2&biw=1280&bih=603. [Consulta: el 20 enero 2012].

SÁNCHEZ Rosalía, (2015a), “Merkel: 'Si no hay reparto equitativo de refugiados, nos veremos obligados a revisar Schengen’”, *Diario El Mundo*, (31.08.2015), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/31/55e44e5f22601d3d488b457f.html>

(2015b), “Europa prepara un rescate a África para frenar el flujo de refugiados”, *Diario El Mundo*, (29.08.2015), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/29/55e174b7e2704ea7168b4571.html>

SANDELL Rickard, (2005a), “La inmigración en España: ¿problema u oportunidad?”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº13.

(2005b), “En busca de una inmigración regular en España”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 64.

(2006), “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 133.

(2007), “Inmigración: diferencias a nivel mundial”, *Real Instituto Elcano*, ARI, nº 55.

(2010) “¿Europa sin europeos? La realidad demográfica de Europa”, en *Europa después de Europa*, Coord. Lamo de espínosa, 359-319.

SÁNCHEZ Paqui, (2012), “Otros 68 inmigrantes intentan entrar en España a través de la isla de Tierra”, (2.09.2012), *Diario El Mundo*, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/02/espana/1346588241.html>

SÁNCHEZ Paqui, (2012), “La Guardia Civil blindará las Chafarinas contra el tráfico de drogas e inmigrantes”, (9.07.2012), *Diario El Mundo*, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/07/09/espana/1341837758.html>

SANDELL Richard y SORROZA Alicia, (2007), “Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?”, *Real Instituto Elcano*, DT 22/05/2007.

SANTIAGO MARÍN José Manuel, (2014), “Nuevas perspectivas de la UE en la gestión de crisis”. III Seminario Internacional: “Gestión de Crisis de la UE: Objetivo Mediterráneo”. Guardia Civil-IUISI. Madrid, 29-30 de enero de 2014.

SASSEN Saskia, (1996), *Losing Control?: Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, New York.

(2006), “La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas”, *Revista Internacional de Filosofía política, Inmigración, Estado y ciudadanía*, nº27, ISSN: 132-9432.

Sentencia de 3 de marzo de 1971, ASUNTO 22/70 que reconoce que la Comunidad en todos aquellos ámbitos en que el Tratado le atribuya una competencia expresa (*in foro interno*) ostentará también una competencia externa implícita (*in foro externo*) en ese mismo ámbito. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970CJ0022:ES:PDF>

Sentencia del Tribunal europeo de Derechos Humanos/Tribunal europeo de Derechos del Hombre. (Demanda no. [27765/09](#)). ASUNTO Hirsi Jamaa Y OTROS c. Italia. en Estrasburgo el 23 de Febrero de 2012. Disponible en [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139041#{"itemid":\["001-139041"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139041#{)

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 582/2007 de 21/06/07. Delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Interceptación en alta mar de buques sin pabellón por las autoridades españolas. Jurisdicción de los tribunales españoles.

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 582/2007.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005. 157/2004

Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 30 de junio de 2004, 108/2004; de 29 de junio, 110/2004 y 36/2004.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 28 de junio de 2004. 119/2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) num. 36/2012 de 31 enero

Sentencias del Tribunal Supremo 491/2005, de 18 de abril y de 7 de diciembre de 2.009

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) num. 88/2011 de 9 marzo

Sentencias del Tribunal Supremo 1059/2005, de 28 de septiembre y 1039/2005, de 22 de septiembre

Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª) de 29 de junio, 110/2004.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª) de 10 de junio, 105/2004.”(...) se trata de personas que tratan por todos los medios de salir de sus países de origen ante la situación angustiosa en la que viven, sin medios para subsistir, como es sobradamente conocido”.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª) de 7 de febrero, 29/2005 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 5ª) Sentencia num. 36/2012 de 31 enero

Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 6ª) de 26 de octubre, núm. 96/2006, de 26 de julio núm.110/2006 y de 26 de febrero de 2005.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 26 de febrero de 2005.

Sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª) de 10 de junio, 102/2004; 124/2003

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 15 de junio de 2005.
157/2005

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 29 de Junio 2005, rec. 245/2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 1 de julio de 2004, núm.
7/2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 8 de junio de 2004.
97/2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª) núm. 598/2006, de
30 de octubre de 2006

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª), de 15 de junio de
2006; 368/2006 y Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1306/2005 (sala de lo penal),
de 25 de octubre de 2005 en Recurso de Casación núm.293/2005

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (sección 2ª), de 30 de octubre
de 2006; 598/2006

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 22 de abril de 2004.
62/2004

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004.
102/2004.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 10 de junio de 2004.
105/2004.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 1ª), de 8 de junio de 2004.
99/2004.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (sección 2ª), de 21 de enero de 2004.
11/2004.

Sentencia del Tribunal Supremo Nº 582/2007 de 21 de junio de 2007.

Sentencia del Tribunal Supremo 128/2008 de 23 de enero de 2008

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 592/2014. Sala de lo Penal.24.07.2014

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 592/2014. Sala de lo Penal.24.07.2014

Sentencia de la Audiencia Provincial de Ceuta nº 79/2015, Sección 6ª, de 7 de Julio de 2015

Sentencia de la Corte Constitucional italiana 250/2010. Disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=250>

Sentenza Corte di Cassazione n. 26457 de 18 de junio de 2013

Sentenza Corte di Cassazione n. 32960/2010.

Sentenza Corte di Cassazione n. 36052/2014, in materia di esercizio di poteri coercitivi da parte delle autorità italiane in caso de nave priva de bandera controllata in alto mare. Disponible online: http://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=27243&content=in+materia+di+esercizio+di+poteri+coercitivi+da+parte+delle+autorit%C3%A0+italiane+in+caso+di+nave+priva+di+bandiera+controllata+in+alto+mare&content_author=. Consulta 24.08.2015

SERBETO Enrique, (2011), “Bruselas apoya el bloqueo de Francia a los inmigrantes tunecinos”. Diario ABC, disponible en <http://www.abc.es/20110419/internacional/abcp-bruselas-apoya-bloqueo-francia-20110419.html>, 19.04.2011, [Consulta el 20 febrero 2013].

SCHAIN Martin, (2009), “The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union”, *The European Journal of International Law*, Vol. 20, nº1, 93-109.

SEGLOW Jonathan, (2005), “The ethics of Immigration”, *Political Studies Review*, Vol. 3, 317-334.

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 582/2007 de 21/06/2007.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012 — Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-355/10, Diario Oficial de la Unión Europea, C 331/2 de 27.10.2012 Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:331:0002:0002:ES:PDF>. Consultado el 30.01.2013

Sesión n.º 3081 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior Luxemburgo, 11-12 de abril de 2011, PRES/11/93. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-93_es.htm

SHAH NASRA, M., (2007), “Políticas migratorias en el golfo Pérsico”, *Vanguardia Dossier*, nº 22, 59-65.

SIMÓN Patricia, (2015), “Los olvidados de Gevgelija: 'Si morimos no perdemos nada, porque en Siria ya no hay vida’”. Diario El Mundo (23.08.2015), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/19/55d37ab622601d3a318b4594.html>.

SKELDON Ronald, (2007), “Flujos y efectos internacionales en Asia”, *Vanguardia Dossier*, 22, 47-52. ISSN 1579-3370

SORROZA BLANCO Alicia, (2006), “La Conferencia euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 93.

(2007), “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, nº 64.

STANSLAS Pooja Theresa,(2010), “Transborder Human Trafficking in Malaysian Waters: Addressing the Root Causes”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol.41, nº14.

SUÁREZ-LLANOS GALÁN Francisco, (2008), “La seguridad marítima en la marina civil en Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, nº140, Instituto español de estudios estratégicos, Ministerio de Defensa, 1-45.

Statement by Commissioner Malmström announcing the launch of the FRONTEX operation “Hermes” in Italy as of 20 February 2011. MEMO/11/98. 20.02.2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-98_en.htm. [Consulta: el 03 de marzo de 2013].

Statement on Haiti. 28.02.2004. Disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/02/20040228-2.html>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

SPERA Luigi, (2013), “Accordi tra Italia e Libia senza effetti e a vantaggio di Tripoli. Ecco perché l'intesa non frena gli sbarchi”, Huffingtonpost, (4/10/2013), disponible en http://www.huffingtonpost.it/2013/10/04/accordo-italolibico_n_4043872.html

STUART MILL John, (1861), *Considerations on representative government*, Harvard University library, Disponible en http://books.google.com/books/download/Considerations_on_representative_governm.pdf%3Fid%3DemABAAAAYAAJ%26hl%3Dde%26output%3D.pdf.

Supreme Court of the United States. Sale, acting commissioner, immigration and naturalization service, et al. v. Haitian Centers Council, INC., et al. certiorari to the united states court of appeals for the second circuit No. 92-344. Argued March 2, 1993 -- Decided June 21, 1993. Sale v. Haitian Ctrs. Council, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993). Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supct/html/92-344.ZS.html>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

TAMIR Yael, (1993), *Liberal nationalism*, Princeton, Princeton University Press.

TAMURA Yuji, (2010), “Migrant Smuggling”, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, nº. 7-8, 540-548.

TERZI DI SANT'AGATA Giuglio, (2011), "Audizione alle commissioni riunite affari esteri e comunitari (iii) della camera dei deputati affari esteri, emigrazione (3a) del senato della repubblica", Ministro degli Affari Esteri - Discorsi e interventi (Volume I), Camera dei Deputati, 1-632, disponibile en http://www.giulioterzi.org/files/Discorsi_1.pdf.

Testo unico sull'immigrazione (T.U.), Decreto Ley N° 286 de 25 de julio de 1998. Disponible en <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

The Economist, (2013), *The size of it. How the world's population has changed*, disponible en <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2013/06/daily-chart-10>.

The United State Response en Bills Digest No. 41 2001-02. Border Protection Bill 2001. Disponible en http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd0102/02bd041. [Consulta: el 4 de abril de 2015].

The White House: "Improving Border Security and Immigration Within Existing Law", Fact Sheet, disponible en <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070810.html>. [Consulta: el 8 de abril de 2015].

The White House. President Barack Obama. Immigration. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/issues/inmigracion>. [Consulta: el 5 de abril 2015].

The White House. President Barack Obama. Continuing to Strengthen Border Security. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/border-security>. [Consulta: el 5 de abril de 2015].

The first National Security Statement to the Australian Parliament Address by the Prime Minister of Australia The Hon. Kevin Rudd MP 4 December 2008. December 2008. Disponible en <http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>. [Consulta: el 3 de abril de 2015].

TORREBLANCA José Ignacio, (2005), “¿Qué más podemos hacer para combatir la inmigración ilegal y la seguridad en relación a terceros países?, Cinco preguntas concretas para un desacuerdo general: La cumbre de Hampton Court y la Presidencia británica”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 126.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Diario Oficial de la Unión Europea, nº C 191 de 29 de julio de 1992.

TRIANDAFYLLIDOU Anna, (2010a), “Control de la inmigración en el sur de Europa (1ª parte): estrategias de “cerco” (fencing)”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº7.

(2010b), “Control de la inmigración en el sur de Europa (2ª parte): estrategias de “retención en el punto de entrada”(gate-keeping)”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 9.

TRIANDAFYLLIDOU Anna; AMBROSINI Maurizio, (2011), “Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate –keeping serving the labour market”, *European Journal of Migration and Law*, 251-273.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy”, application no. 27765/09, Strasbourg 23.02.2012.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008, Disponible en <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>. [Consulta: 6 diciembre 2011].

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (2013), *International migration report*, ST/ESA/SER.A/346, disponible en http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf#zoom=100. [Consulta: 14 octubre 2014].

Unmanned ships need appropriate regulations: Cargo shipping on the high seas and inland waterways heads for breakthrough. Disponible en

<http://www.hellenicshippingnews.com/unmanned-ships-need-appropriate-regulations-cargo-shipping-on-the-high-seas-and-inland-waterways-heads-for-breakthrough/>.

7.03.2015. [Consulta: 29 de Agosto de 2015].

Unmanned Vessel Researchers Say It is Safer. Disponible en <http://www.maritime-executive.com/article/Unmanned-Vessel-Researchers-Say-It-is-Safer-2014-09-09>, (9.09.2014), [Consulta 29.08.2015].

URREA, Mariola, (2012), “El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de FRONTEX”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 0, 157-173.

U.S. Coast Guard Returns 651 Haitian Migrants to Port-au-Prince. 29.04.2004. Disponible en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2004/04/20040429123845aeneerg0.8114588.html#axzz3Wqi96WRh>. [Consulta: el 9 de abril de 2015].

U.S. Code 8 § 1323 - Unlawful bringing of aliens into United States. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1323>. [Consulta: el 15 de abril de 2015].

U.S. Code 8 § 1324 - Bringing in and harboring certain aliens. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1324>. [Consulta: el 15 de abril de 2015].

U.S. Code 18 § 2237 - Criminal sanctions for failure to heave to, obstruction of boarding, or providing false information. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2237>. [Consulta: el 25 de abril de 2015].

VALBONESI Cecilia, (2012), “il reato di immigrazione clandestina nell’ordinamento italiano fra “diritto penale del nemico” e “multiculturalismo”, *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 12 (Segunda Época), ISSN 1576-124X, Universidad de Jaén (España), Versión electrónica: rej.ujaen.es

VAN HOUTUM Henk, (2005), “The geopolitics of Borders and Boundaries”. *Geopolitics*, 10, 672-679.

VAN HOUTUM, Henk y PIJERS, Roos, (2007), “The European Union as a gated community: The two-faced border and immigration regime of the EU”, *Nijmegen Centre for Border Research, Department of Human geography*, Nijmegen, the Netherlands, Editorial Board of Antipode, 291-309.

VAN SELM Joanne y COOPER Betsy, (2006), *The new boat people, ensuring safety and determining status*, Migration Policy Institute.

VELASCO Juan Carlos, (2006), “El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración”, *Revista Internacionl de Filosofía política*, nº27, Inmigración, Estado y ciudadanía, ISSN: 132-9432.

VELEZ ALCALDE F. Javier, (2008a), “Pateras, cayucos y mafias transfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias”, *Real Instituto Elcano, ARI* nº 51.

(2008b), “Centro de Coordinación Regional de Canarias”, *Revista de la Guardia Civil*, nº767.

Versiones consolidadas del tratado de la unión europea y del tratado de funcionamiento de la unión europea (2010/C 83/01), 30.3.2010, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83/1. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF>. [Consulta el 27 febrero 2012].

WALSH James, (2008), “Navigating globalization: immigration policy in Canada and Australia, 1945-2007”, *Sociological forum*, vol.23 nº4, 786-813, disponible en www.jstor.org/stable/40210390, [Consulta: el 26 de noviembre de 2014].

WALTERS William, (2006), “Rethinking Borders Beyond the State”. *Comparative European Politics*, 4, 141-159.

WALZER Michael, (1983), *Spheres of Justice: a defense of pluralism and equality*, Oxford, Robertson.

- (1995), "Response to Veit Bader", *Political Theory*, Vol.23, n°2, 257-249.
- WEINER MYRON, (1996), "Ethics, National Sovereignty and the control of immigration", *International Migration Review*, Vol. 30, n°1, 171-197.
- WHITOL DE WENDEN C., (2000), *¿Hay que abrir las fronteras?*, Bellaterra, Barcelona.
- WILCOX Shelley, (2009), "The Open Borders Debate on Immigration", *Philosophy Compass*, 4/5, 813-821.
- WILLIAMS Raymond B., (1996), "A response to Aldeeb Abu-Sahlieh and Tu", *International Migration Review*, 30(1), 76-89.
- WRIGHT F.O., (2007), "Guidelines for envisioning real utopias", *Soundings*,36, 26-39.
- WILBANKS Dana W., (1996), "Response to Christiansen and Plaut". *International Migration Review*, Vol. XXX, n°1, 27-36.
- YÉPEZ DEL CASTILLO I., (2007), "Europe-Latin America Migrations: A long shared history", *Puente @ Europa v.*
- YPI Lea, (2008), "Justice in Migration: A closed Borders Utopia?", *The Journal of Political Philosophy*, Volume 16, Number 4, 391-418.
- ZAMORA José Antonio, (2005), "Políticas de Inmigración, ciudadanía y estado de excepción", *Arbor; ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXI 713.
- ZAPATA-BARRERO, R., (2005), "El significado de las migraciones internacionales: Justicia global, derechos humanos y ciudadanía". *Codesarrollo: Migraciones Internacionales y desarrollo local*, Ed. Pagesos Solidaris, 7-11.
- (2008), "Utopía, fronteras y movilidad humana", *Claves de la razón práctica*, n° 185, 28-36.
- (2010),"Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework", *social research*, Vol 77, n°1,325-352.

ZOLBERG Aristide, *Guarding the Gates in a World on the Move*, The New School University,
Social Science Research Council, Disponible en
<http://essays.ssrc.org/sept11/essays/zolberg.htm>.

ANEXO I. ENTREVISTAS

- 1- Cándido Cardiel Ojer, General de División de la Guardia Civil, Director del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC); el 20 de octubre de 2006, 7 y 14 de mayo de 2007 y 20 de septiembre de 2007 en Las Palmas de Gran Canaria.
- 2- Antonio Rodríguez-Medel Nieto, Comandante de la Guardia Civil, Jefe del Área de Operaciones Aeromárítimas del CCRC, el 4 de abril de 2007 en Las Palmas de Gran Canaria.
- 3- Jerónimo Domínguez Bascoy, Teniente Coronel del Cuerpo Jurídico, el 16 de mayo de 2007 en Las Palmas de Gran Canaria.
- 4- Francisco Gabella Maroto, General de Brigada de la Guardia Civil, Jefe de la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil y Director del CCRC desde primeros de septiembre de 2007; el 15 de diciembre de 2006 y 8 de octubre de 2007.
- 5- Miguel Martínez García, General de Brigada de la Guardia Civil, Jefe de la Zona de Canarias de la Guardia Civil; el 29 de septiembre de 2006.
- 6- Eduardo Lobo Espinosa, Comandante de la Guardia Civil, Servicio de Costas y Fronteras, Coordinador de las operaciones de FRONTEX en agosto de 2006 y Jefe de servicio en el área de inmigración de la Subdirección General de Relaciones Internacionales e Inmigración de la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior) a partir de enero de 2007; el 22 de noviembre de 2006, 26 de enero de 2007, 13 de marzo de 2007, 18 de julio de 2007, 2 octubre 2007 y 3 noviembre 2007.
- 7- Ignacio López Luz, Comandante de la Guardia Civil, Jefatura de Información y Policía Judicial, Jefe de Grupo de lucha contra la Inmigración Irregular; el 26 de mayo de 2007 y 12 noviembre 2007.
- 8- Antonio Rodríguez-Medel Nieto, Comandante de la Guardia Civil, Jefe de Operaciones Aeromárítimas del CCRC, el 14 de abril de 2007.

- 9- Esteban Ávila Solana, Comandante de la Guardia Civil, Oficial de Enlace en Rabat (Marruecos), el 25 de mayo de 2007.
- 10- Rafael Navarro Manchado, Teniente de la Guardia Civil, Oficial de Enlace en Dakar (Senegal), el 25 de mayo de 2007.
- 11- Gerardo Otero Flores, Teniente de la Guardia Civil, Oficial de Enlace en Nouadhibou (Mauritania), el 25 de mayo de 2007.
- 12- Jesús Sacristán Martín, Teniente Coronel del Ejército del Aire, Coordinador del EA para la operación NOBLE CENTINELA, el 5 de enero de 2007.
- 13- Jerónimo Domínguez Bascoy, Teniente Coronel del Cuerpo Jurídico en el Mando Naval de Canarias, el 16 de mayo de 2007 (Las Palmas de Gran Canaria).
- 14- Rodrigo San Román Canosa, Capitán de Corbeta de la Armada, Jefe de Operaciones del Mando Naval de Canarias, el 26 de febrero de 2007.
- 15- José María Moreno Moreno, Comisario Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe de la Comisaría General de Extranjería, el 25 de octubre de 2006.
- 16- Antonio Jarabo de la Peña, Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe de la Comisaría de Extranjería de Las Palmas, el 9.11.2006.
- 17- Manuel Rodríguez Urbano, Inspector del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe Grupo de Extranjeros en Las Palmas de Gran Canaria, el 2.03.2007.
- 18- Juan Ignacio Rico Yáñez, Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, Agregado de Interior en Senegal, el 25.10.2006.
- 19- Luis Mayandía, Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, Agregado de Interior en Mauritania, el 25.10.2006.
- 20- Luis Romero de Lara, Comandante de la Guardia Civil, Agregado de Interior en Mauritania, el 18.03.2010.

- 21- Felipe Martínez Martínez, Director General de la Marina Mercante, el 11.12.2006.
- 22- Pedro Mederos, Capitán Marítimo de Las Palmas de Gran Canaria, el 11.03.2007.
- 23- Antonio Padrón y Santiago, Capitán Marítimo de Santa Cruz de Tenerife, el 11.03.2007.
- 24- Aníbal Carrillo, Jefe Regional de Salvamento Marítimo Las Palmas, el 8.01.2007.
- 25- Maria Dolores Septien Terreros, Jefe Regional de Salvamento Marítimo Tenerife, el 8.01.2007
- 26- Enrique Suárez, Jefe Regional de Cruz Roja Española en Canarias, el 25.10.2006.
- 27- Luis Carlos Muñoz Alonso, Jefe del Centro de Emergencias y Seguridad de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, el 4.06.2007.
- 28- Mohamed Ould Mahfoud Ould Abidine Sidi, Comandante de la Gendarmería Nacional de Mauritania, Jefe del Grupo contra la inmigración Irregular, el 9.05.2007 (Mauritania).
- 29- Jean Baptiste Faye, Coronel Jefe del Estado Mayor de la Armada Responsable del Centro de Coordinación Regional de Dakar (Senegal), el 8.04.2007.
- 30- Fernando Pereira, Comandante de la Guardia Costera de Cabo Verde, el 24.04.2007.
- 31- Alexandre Crisóstomo Baptista, Comandante adjunto de la Guardia Costera de Cabo Verde, el 24.04.2007.
- 32- Julián González Díaz, Teniente de la Guardia Civil, Oficial de Enlace en Dakar (Senegal), el 27.12.2007.
- 33- Antonio Eisman Torres, Teniente Coronel del Ejército de Tierra, Oficial de Enlace con el CCRC, el 13.11.2007.

- 34- Alonso Hernández Guerra, Catedrático de Física Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, el 20.06.2007.
- 35- José Naranjo, escritor y periodista en el diario La Provincia de Las Palmas de Gran Canaria, el 3.12.2007.
- 36- Jorge Rodríguez Arroyo, periodista en el diario El País, el 22 .02. 2008.
- 37- José Segura Clavell, Delegado del Gobierno en Canarias, el 4.11.2007.
- 38- Manuel Fresneda Ortiz, Capitán de la Guardia Civil, Oficial de Enlace del CCRC con Libia, el 23.10.2015
- 39- Eduardo Lobo Espinosa, Comandante de la Guardia Civil, Jefe del CECORVIGMAR, los días 26.11.2013, 24.12.2013,12.01.2014,21.11.2014,1.12.2014,5.12.2014 y 2.01.2015
- 40- Antonio Sierras Sánchez, Consejero de interior en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE en Bruselas, el 8 .12. 2013,14.01.2015, y 2.02.2015
- 41- Joaquín Castro León, Teniente Coronel de la Guardia Civil, Jefe de la PLM de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, el 6.11.2015
- 42- José Manuel Santiago Marín, Teniente Coronel de la Guardia Civil, Jefe de la PLM de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, el 11.12.2013
- 43- Pedro Herrera, Comandante de la Guardia Civil, el 18.04.2008.
- 44- Ignacio López Luz, Vocal asesor en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, el 11.12.2013
- 45- Julio Serrano Checa, coordinador del proyecto SIVE en la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil, el 20.05.2008
- 46- José Luis Ramírez, Agregado de Interior en la Embajada de España en Washington (EEUU), el 20.12.2014.

47- Francisco José Acosta Díaz, Teniente de la Guardia Civil, OFEN de la GC en FRONTEX (Varsovia), entrevistas telefónicas en 2010 y 2011, y el 28.04.2015.

48- Davide Quatrocchi, Teniente Coronel de la Guardia de Finanzas, OFEN de la GdF en Madrid, el 5.11.2015

49- Fernando Domínguez, Teniente Coronel de la Guardia Civil, OFEN de la GC en Roma, el 15.11.2015

ANEXO II. GRÁFICOS ELABORADOS

GRÁFICO N°1. N° INMIGRANTES IRREGULARES VÍA MARÍTIMA ESPAÑA. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°2. N° INMIGRANTES IRREGULARES INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS A ESPAÑA I. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°3. N° INMIGRANTES IRREGULARES INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS A ESPAÑA II. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°4. N° EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS A ESPAÑA. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°5. N° INMIGRANTES INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS ATLÁNTICAS A CANARIAS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°6. N° DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LA RUTA ATLÁNTICA 2003-2010. *Datos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2008), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2009-2010) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°7. N° EVOLUCIÓN MENSUAL INMIGRACIÓN IRREGULAR VÍA MARÍTIMA EN EL PERIODO 2000-2007. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002-2007). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°8. N° INMIGRANTES INTERCEPTADOS EN LAS RUTAS MARÍTIMAS DE ÁFRICA OCCIDENTAL Y CANARIAS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2008), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº9. EVOLUCIÓN FLUJOS MIGRATORIOS TOTALES HACIA LAS ISLAS CANARIAS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº10. EVOLUCIÓN INTERCEPTACIONES DE INMIGRANTES DESDE INICIO OPERACIONES. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº11. EVOLUCIÓN Nº INMIGRANTES FLUJO TOTAL. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº12. Nº EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000-2007), del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008-2011) y CCRC. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº13. Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LOS ESCENARIOS DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL Y DEL ATLÁNTICO. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº14. Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LAS RUTAS DEL ESTRECHO. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº15. Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LAS RUTAS DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO Nº16. Nº DE EMBARCACIONES INTERCEPTADAS EN LA RUTA DEL LEVANTE. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°17. N° INTERCEPTACIONES DE EMBARCACIONES. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°18. NACIONALIDADES SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA. *Datos del Ministerio del Interior (2008-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°19. EVOLUCIÓN PRINCIPALES NACIONALIDADES EN LA RUTA ATLÁNTICA. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°20. EVOLUCIÓN PRINCIPALES NACIONALIDADES EN LA RUTA MEDITERRÁNEA OCCIDENTAL. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°21. N° DE NACIONALES MARROQUÍES INTERCEPTADOS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°22. N° DE NACIONALES MALIENSES INTERCEPTADOS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°23. N° DE NACIONALES DE COSTA DE MARFIL INTERCEPTADOS. *Datos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2003-2014). Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°24. N° DE INMIGRANTES INTERCEPTADOS EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL. *Datos del 2003, 2004, 2008 y 2009, sobre Sicilia y Lampedusa, del Migration Policy Center, incluidos en el informe de Philippe De Bruycker, Anna Di Bartolomeo, y Philippe Fargues. Datos del 2005, 2006, 2007 y del 2010-2014, del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°25. N° DE INMIGRANTES INTERCEPTADOS RUTAS MEDITERRÁNEO CENTRAL. *Datos del 2003, 2004, 2008 y 2009, sobre Sicilia y Lampedusa, del Migration Policy Center, incluidos en el informe de Philippe De Bruycker, Anna Di Bartolomeo, y Philippe Fargues. Datos del 2005, 2006, 2007 y del 2010-2014, del Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°26.EVOLUCIÓN PRINCIPALES NACIONALIDADES EN LAS RUTAS DEL MEDITERRÁNEO CENTRAL 2003-2014. *Datos Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Italia. Gráfico elaboración propia. Gráfico elaboración propia.*

GRÁFICO N°27. NÚMERO DE PATRONES DETENIDOS EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2002-2014

GRÁFICO N°28.NACIONALIDAD DE LOS PATRONES DETENIDOS EN EMBARCACIONES EN EL PERIODO 2003-2014

GRÁFICO N°29.NÚMERO DE INMIGRANTES LLEGADOS POR MAR A EEUU DE FORMA CLANDESTINA EN EL PERIODO DE 1995-2014. *Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>.*

GRÁFICO N°30. NÚMERO DE INMIGRANTES POR NACIONALIDADES LLEGADOS POR MAR A EEUU DE FORMA CLANDESTINA EN EL PERIODO DE 1995-2014. *Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>.*

GRÁFICO N°31.PORCENTAJE DE INMIGRANTES POR NACIONALIDADES LLEGADOS POR MAR A EEUU DE FORMA CLANDESTINA EN EL PERIODO DE 1995-2014. *Datos del Servicio de Guardacostas de los EEUU de América. Disponibles en <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FlowStats/currentstats.asp>.*

GRÁFICO N°32. NÚMERO DE INMIGRANTES LLEGADOS POR MAR A AUSTRALIA DE FORMA CLANDESTINA. *Datos University of Queensland.* Disponibles en <http://www.law.uq.edu.au/migrantsmuggling-statistics#boat-arrivals>

ANEXO III. ÍNDICE DE MAPAS Y FOTOGRAFÍAS

1. Mapa nº1. Rutas africanas de inmigración ilegal 2012. Fuente: ICMPD International Center for Migration Policy.
2. Mapa nº2. Áreas SAR de Italia y Malta.
3. Fotografía nº 1. Diario El Mundo, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2014/02/07/52f46e5aca4741f3048b456b.html>.
[Consulta: el 15 de julio de 2015].
4. Mapa nº3. Rutas migratorias desde Marruecos a los Peñones de soberanía española.