

Título:

***La gestión de los flujos migratorios en una región frontera:
afluencia de personas indocumentadas y control de fronteras***

Planteamiento conceptual:

La posición estratégica de Canarias en las rutas de navegación transoceánica, su proximidad al continente africano y sus 1.553,89 kilómetros de costa, la han convertido en una región especialmente sensible a los flujos migratorios de personas indocumentadas que llegan por vía marítima. En el presente informe se procederá a estimar la presión migratoria que se deriva de la condición del Archipiélago como región frontera meridional de la Unión Europea. También se analizarán las secuencias que han seguido los desplazamientos irregulares de migrantes ante el blindaje de la UE, expresado en los siguientes hechos: creación de FRONTEX; procesos generalizados de repatriación; ampliación del periodo de retención de inmigrantes; endurecimiento de la legislación de los países miembros; 'securitización' de las políticas europeas después de los atentados terroristas del 11-S, Madrid y Londres; y creciente externalización del control de fronteras¹. En los dos últimos años, además, irrumpen dos circunstancias nuevas: la UE se empieza a dotar por primera vez de una política fronteriza común² y se intensifica la cooperación con varios países de origen de los migrantes.

Las fronteras en el contexto de la globalización

En su conjunto, las migraciones internacionales están conformadas, en su inmensa mayoría, por individuos que abandonan sus países de origen (por lo general muy pobres) y se trasladan a países ricos en donde la condición de extranjero conlleva un trato discriminatorio. Es posible arribar a un país de manera indocumentada o ingresar inicialmente con la documentación en regla y luego violar las condiciones legales vigentes para permanecer en el mismo. Una de las consecuencias indeseadas del endurecimiento de las medidas para atravesar fronteras es que aumentan el riesgo y, en muchas ocasiones, esas mismas condiciones dificultan luego la salida de migrantes, tanto de los que disponen de autorización como de los que no la tienen.

¹ Fronteras tradicionales, 'securitización' fronteriza, desterritorialización de las fronteras en la moderna integración regional y 'fronteras tecnológicas' son, entre otros, conceptos centrales en el presente informe.

² Aunque ésta sea aún insuficiente, lo que fuerza a los países miembros a afrontar en solitario problemas comunes como el control de fronteras e inmigración irregular, menores extranjeros no acompañados y gestión de 'las nuevas fronteras de la seguridad'.

En estos movimientos se cuenta, casi siempre, con la participación de bandas y organizaciones que actúan al margen de la ley y se lucran con el tráfico de personas. Por otra parte, están también las redes familiares, étnicas, religiosas y filantrópicas que, de alguna forma, estimulan los flujos o, cuanto menos, contribuyen a humanizar en cierta medida estos desplazamientos, ya de por sí inseguros y dramáticos.

Existen varias formas de cruzar la frontera de un país de manera ilícita. Por ejemplo, los cubanos llegan a Florida en pequeñas embarcaciones caseras o incluso utilizando tubos como flotadores. Los latinoamericanos utilizan el avión para entrar en Europa. Entre fronteras continentales el paso se suele hacer a pie, a nado, en vehículos particulares o en tren. Los hay que van escondidos en contenedores de embarque, en camiones y furgones o como polizones en barcos de transporte marítimo. En la frontera de México-EE.UU. se han excavado túneles para eludir la mirada, siempre atenta, de los sofisticados sistemas de vigilancia. Entre África y Europa la modalidad preferida es la vía marítima, a través de *pateras*, *cayucos* y *barcos negreros*. Una característica común a todo este trasiego de personas es el alto riesgo que corren las personas implicadas. Numerosas vidas se pierden en el intento y, a pesar de ello, son muchos los que están dispuestos a afrontar esos riesgos e, incluso, a volver a repetir la experiencia.

En los últimos años, los Estados liberales más desarrollados del planeta vienen formulando políticas encaminadas a blindar aún más sus respectivas fronteras y endurecer al máximo sus dispositivos migratorios. Uno de los ejemplos más claros lo encontramos en el discurso pronunciado por el presidente Bush el 27 de marzo de 2006 sobre la *“Reforma Inmigratoria Integral: Protección de Nuestra Frontera, Aplicación de Nuestras Leyes y Apoyo de Nuestros Valores”*, en el que da por sentado que las políticas inmigratorias que se seguirán en adelante consistirán en reforzar el cierre hermético de fronteras³. Comparten una visión parecida la Unión Europea y, por supuesto, Japón y Australia. Canadá es un caso peculiar dentro de los países desarrollados, porque el control de sus fronteras es, comparativamente, de los menos intensos.

En cambio, en otros países en desarrollo la laxitud fronteriza apenas registra cambios. Es el caso de Argentina, en donde se acaba de terminar un proceso de regularización de inmigrantes asiáticos, europeos orientales y personas procedentes del área Mercosur⁴; o el de Brasil, que mantiene una política migratoria prácticamente de puertas abiertas⁵. En el polo contrario está

³ La filosofía norteamericana sobre seguridad emanada después del 11/09/2001 se basa en el modelo de “la fortaleza americana”. Ésta se pretende trasladar a la UE como la “fortaleza europea” después de los atentados terroristas de 11/04/2004 (Madrid) y 11/06/2007 (Londres), asociando los conceptos de migración y seguridad. Contrasta, sin embargo, el hecho de que, desde 2007, en EE.UU. se está produciendo un debate social y político en relación con la legalización de unos 12 millones de indocumentados que llegaron a ese país antes de enero de 2007.

⁴ Programa Nacional de Normalización Migratoria, 2005-2006 (Segunda Etapa).

⁵ El 2 de julio de 2009 una ley de amnistía permitió regularizar la situación de los cerca de 200.000 extranjeros que vivían indocumentados en el país.

Sudáfrica, en donde viven dos millones de zimbabueses indocumentados y cuyo gobierno, ante la llegada masiva de nuevos efectivos debido a la desintegración de aquel país, se ha visto obligado a deportar una media de 3.900 personas semanalmente durante los años 2007-2008. En España, el impacto ocasionado en la opinión pública por los asaltos a las barreras de seguridad de Ceuta y Melilla, de septiembre y octubre de 2005, y sus trágicas consecuencias, supusieron un giro en la política migratoria del Gobierno⁶, después de haber culminado el proceso de regularización más ambicioso desde 1986. El discurso del presidente Rodríguez Zapatero pronunciado el 9 de marzo de 2008, en el contexto de una dura campaña electoral, lo dejó bien claro: “Impedir que salgan; impedir que lleguen y, si consiguen llegar, que sean inmediatamente detenidos y lo antes posible repatriados”⁷. En otros países de la UE, como Italia, se está endureciendo la legislación penal, criminalizando la inmigración irregular para los que llegan por procedimientos ilegales y para quienes les prestan cualquier tipo de ayuda humanitaria. En Reino Unido se ha abandonado la tradicional política multicultural por otra más restrictiva; Alemania hace lo propio con su Ley de inmigración de 2005; y en Francia, en palabras de su presidente, se insiste en fomentar *“una inmigración escogida frente a una inmigración padecida”*⁸.

La economía española, con un sector sumergido muy atrayente⁹, ha pasado por una experiencia expansiva entre 1995 y 2007, realmente irreplicable, que ha actuado de ‘efecto llamada’. Durante la última década, España ha crecido por encima de la mayor parte de los países de la OCDE. Ello se ha debido, entre otros muchos aspectos, a la certidumbre que generó la entrada en la eurozona; la llegada masiva de inversiones externas y del endeudamiento, en buenas condiciones, de familias y empresas. Aunque S. Naïr afirme que “la realidad de la inmigración nos demuestra que el mercado de trabajo no actúa ya como gestión de ese fenómeno”¹⁰, no cabe la menor duda de que estas favorables circunstancias de certidumbre y progreso económico permitieron incorporar a la población activa a cientos de miles de inmigrantes. La posterior recesión y crisis de las economías occidentales durante 2008 y 2009, ha supuesto un debilitamiento del ‘efecto llamada’ o, si se prefiere, del ‘efecto

⁶ Real Decreto 845/2006, de 7 de julio, por el que se regula la concesión de una subvención extraordinaria al Reino de Marruecos para la mejora del control de sus fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal.

⁷ Es conveniente recordar que el proceso extraordinario de regularización de inmigrantes indocumentados en España (BOE, 13-01-05: Real Decreto de Reglamento de Ley Orgánica de Extranjería) supuso un profundo malestar entre algunos socios de la UE-25. Tanto que en octubre de 2007 se impuso un acuerdo por medio del cual, en adelante, los 25 informarán previamente antes de tomar decisiones que involucren al tema de la inmigración. Este acuerdo supuso un primer paso hacia la asunción de una política común de inmigración que fue adoptada por el pleno de la UE.

⁸ El Nuevo Día-Columnistas (<http://elnuevodia.gradio.com>)

⁹ Un reciente estudio de la Universidad de Linz (Austria) calcula que en España la economía informal ha pasado de un 18,7% en 2008 a un 19,5% del PIB a finales de este año (*El País*, domingo, 18-X-2009, p.22).

¹⁰ NAÏR, S. (1998), “El blindaje de fronteras no resuelve el problema migratorio”, *El País*, sábado 14 de marzo, p. 8. NAÏR, S. (2009), “La crisis y los inmigrantes”, *El País*, sábado 18 de abril, p.7.

huida', en tanto que el programa de retorno voluntario¹¹ planteado desde 2003 (que tantas expectativas había suscitado) ha cosechado un estrepitoso fracaso, tal como pronosticó en su día el propio S. Naïr. No obstante, a pesar de la crisis, el endurecimiento de las leyes inmigratorias y los mayores controles, la tensión por entrar en Europa se sigue manteniendo, especialmente en la frontera sur y este del Viejo Continente. Según Transparency International es en esta zona donde más empeoran los índices de corrupción, concretamente en Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Rumanía y Bulgaria, entre 2002 y 2008.

Control de las fronteras y la nueva frontera de la seguridad

En el derecho internacional la soberanía es un concepto clave referido a la legitimidad que ostenta todo Estado para ejercer sus poderes dentro de su territorio. Pero la convivencia internacional y las estrategias de desarrollo requieren, cada vez más, la configuración de uniones de Estados en integraciones regionales que superan el concepto mismo que tradicionalmente se tenía de Estado soberano. En su acepción clásica, la frontera es la línea fija de demarcación. La primigenia etapa de firmeza fronteriza podemos decir que se ha terminado, y ahora se tiene que flexibilizar su filosofía de fronteras cerradas por la de fronteras abiertas, para poder compartir los beneficios de la libre circulación de mercancías, capitales y servicios en compatibilidad con la seguridad. Y esto, que ya era válido a nivel regional, empieza a serlo también a escala universal. La globalización está contribuyendo poderosamente a una creciente apertura de fronteras o, por lo menos, a una mayor permeabilidad. Por consiguiente, los espacios territoriales se reinventan para adaptarse a las condiciones de mercado ampliado y la fijación de soberanía nacional se flexibiliza y relativiza para poder compartir logros socioeconómicos entre Estados que decidan unificar sus destinos. Por otra parte, la amplia utilización de tecnología en la gestión de las fronteras ha provocado el que éstas hayan experimentado una honda transformación y una desterritorialización de sus elementos sustantivos e institucionales. La preocupación por la seguridad frente al terrorismo y la delincuencia transfronteriza han llevado al desarrollo de bases de datos, redes de información y, sobre todo, de la incorporación de nuevas tecnologías (biometría, radares muy sensibles, aviones no tripulados, etc.)¹² que consolidan un nuevo concepto de 'frontera tecnológica'.

Pero estos avances son todavía parciales y limitados. Inercias, celos e intereses se resisten con tenacidad. Por eso asistimos a hechos tan contradictorios como el que determinadas

¹¹ La Ley Orgánica 4/2000, en su redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, en su disposición adicional octava, dice que el Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario. De los casi 4.500 que se han acogido hasta 2009 no se registra ningún africano.

¹² ILIES, M. (2009): "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases". *Real Instituto Elcano*, DT 38/09/2009, 15 p.

mercancías y capitales se han mundializado con éxito —materias primas energéticas y productos financieros—, mientras que la mano de obra se mantiene aún enteramente desglobalizada. Eso explica, por ejemplo, los exiguos avances obtenidos por la Organización Mundial del Comercio en su proyecto de liberalización de los mercados internacionales. Otro factor que genera creciente recelo internacional es la crisis de seguridad, debido a los atentados terroristas que han supuesto un paso atrás en esta tendencia a la apertura. Mientras se asiste a un debilitamiento de la frontera como defensa, se enfatiza la preocupación por la frontera como seguridad. A todo ello se ha venido a añadir la actual crisis de la economía mundial, que ha resucitado viejos tics ‘renacionalizadores’ que han socavado incluso avances ‘desfronterizadores’ (*debordering*) que, a nivel de experiencia de integraciones regionales parecían plenamente consolidados¹³.

Fuentes de información:

La principal fuente de información utilizada en este informe es la que elaboran con periodicidad anual los Ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno de España. Para el presente informe resultó muy fructífera la visita realizada el 27 de mayo de 2009 a las instalaciones del Centro de Coordinación Regional de Canarias en la sede del Gobierno Militar de Las Palmas de Gran Canaria, el contacto con los oficiales y personal nacional e internacional que trabaja en este organismo y la entrevista en profundidad que se mantuvo con el coronel de la Guardia Civil, D. Marcos Sánchez.

También han sido de mucha utilidad los informes, documentos y ‘dossiers’ elaborados de forma especializada por expertos de reconocido prestigio para el Real Instituto Juan Sebastián Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (www.institutoelcano.org). A su vez, el Proyecto ‘Clandestino’ suministró abundante información reciente sobre inmigración irregular y control de fronteras para quince países de la Unión Europea (www.eliamep.gr/en/category/migration). También parece interesante la consulta de los informes y documentos anuales de diversas ONG: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, SOS Racismo, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y Servicio Jesuita a Migrantes España.

Todos ellos tienen en común el ser muy críticos con las políticas migratorias y de gestión de fronteras de la UE; pero sus criterios se apoyan siempre en información documentada, con fuentes contrastadas, testigos y testimonios presenciales, así como en trabajos de campo muy rigurosos, por lo que sus contenidos deben, como mínimo, concitar respeto. Se ha recurrido

¹³ Desde la crisis mundial desatada en el último trimestre de 2007, entre 800.000 y un millón de inmigrantes (CC.OO. en *El País* del 29 de junio de 2009) han pasado a la ilegalidad al finalizar el contrato de trabajo que permitía mantener viva la autorización de residencia. El miedo a la irregularidad y los recelos que generan los inmigrantes extranjeros entre la población acogiente constituyen otra frontera aun más implacable que las que protegen las alambradas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

también a los trabajos publicados entre 2000 y 2009 (números 7 al 25) por la *Revista Migraciones* del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid); al L'Osservatorio Sulle las Víctimas dell'Emigraziones (www.fortress.europe.blogspot.com), que ofrece información escrita y visual muy detallada sobre víctimas y desaparecidos; y a las publicaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que también recoge abundante información sobre movimiento de flujos migratorios, causas y consecuencias de los desplazamientos en diferentes escenarios mundiales.

Descripción y análisis

La inmigración desde África

En Canarias, cuando se habla de control de fronteras, inmigración irregular y gestión de flujos, nos estamos refiriendo, casi en exclusiva, a la llegada de personas desde el continente africano por vía marítima distinta a la habilitada legalmente¹⁴. En ocasiones se pierde la perspectiva de que existe también una inmigración africana que reside legalmente en nuestras Islas. Su presencia ha sido siempre muy restringida y tiene un origen que se remonta a los principios de la colonización del Archipiélago.

La inmigración irregular por antonomasia es la que llega por mar. La *patera* —o en su caso, el *cayuco* y el *barco negrero*— rebosante de magrebíes o subsaharianos es una imagen hiperreferencial íntimamente asociada a la inmigración no autorizada. En el imaginario popular de las Islas, y en un contexto mediático de alarma social, el *cayuco* se ha erigido en un potente icono que se vincula a todo aquello que tenga que ver con la inmigración no autorizada. En consecuencia, y muy a menudo, el discurso político y social que se elabora sobre la inmigración que llega a Canarias procedente de África se nutre insidiosamente de esa imagen excesivamente mediática, distorsionada y cargada de negatividad.

A partir de ahí, los mensajes explícitos e implícitos tienden a vincular *cayuco* con amenaza exterior de 'invasión', 'oleada', 'avalancha', 'desbordamiento', etc., de forma parecida a como antiguamente se alertaba a la población cuando sobrevenían incursiones piráticas o plagas de langosta berberisca. Ante lo cual se hace necesario demostrar el desajuste que existe entre esta imagen y la realidad; y calibrar si las respuestas a estas cuestiones son o no proporcionadas a su verdadera dimensión.

¹⁴ Además de los africanos, sólo se conoce la llegada de unos 500 asiáticos en los últimos años (hindúes, pakistaníes, palestinos y sri-lankíes) que utilizaron la misma vía marítima (Ministerio del Interior). Para hacernos una idea de la mundialización de este fenómeno la policía china ha encontrado ciudadanos subsaharianos sin papeles callejeando en Pekín. También hay indocumentados subsaharianos de Cabo Verde, Nigeria, Costa de Marfil y Senegal en Buenos Aires y en diferentes ciudades de Brasil (www.inmigracionenlinea.org).

Si hacemos uso de los datos oficiales y elaboramos un perfil sociodemográfico de las migraciones africanas acaecidas en los últimos años podemos destacar los elementos que siguen.

Entre 1996 y 2009, la población de origen africano residente en España ha pasado de 110.414 a 998.024 personas, pero su peso relativo respecto al total de la población extranjera ha pasado del 20,4% al 17,8% entre las mismas fechas. En Canarias la presencia de africanos es muchísimo menor, a pesar de que, en esos mismos años, el número de residentes de aquella procedencia ha aumentado de 3.548 a 30.248 personas. Su peso relativo con respecto al total de residentes foráneos ha pasado de 6,3% a 10,1% entre 1996 y 2009, experimentando un ligero crecimiento de 3,8 puntos. Comparando los valores del resto de España con los de la Canarias se aprecian diferencias muy llamativas, de 14,1 y 7,7 puntos, respectivamente.

En ambos casos se advierte lo siguiente: a) la inmigración africana pierde peso con respecto de la correspondiente a otros continentes en toda España, al mismo tiempo que experimenta un ligero aumento en las Islas; b) según la nacionalidad, los marroquíes constituyen el grupo mayoritario en una proporción de 7 por cada 10; y c) existe una diferencia abismal tanto en valores absolutos como relativos entre el conjunto extranjero y el representado por los africanos. Y eso que en valores absolutos la población extranjera residiendo en Canarias se ha multiplicado por 5,3; mientras que el colectivo africano lo ha hecho por 8,5 veces en estos últimos catorce años. Por otra parte, conviene no perder de vista que los africanos afincados en Canarias sólo suponen un 3,0% del total que residía en España en 2009, un poco menos que en 1996, cuando su presencia era del 3,2%. Con ello se pone de manifiesto una vez más la escasa importancia numérica de los africanos en el conjunto de la inmigración extranjera en España y en Canarias.

Pero, si desagregamos la migración procedente del norte de África y la del África Subsahariana, apreciamos también grandes contrastes. El más llamativo, sin duda, es que en 1996 los marroquíes, con 2.525 efectivos, protagonizaban ampliamente la composición del colectivo (71,1%), mientras que el resto lo componían sólo 976 personas llegadas principalmente de Cabo Verde, Gambia, Senegal y Guinea Ecuatorial, que suponían un 27,9%. En el año 2009 esa situación vuelve a repetirse: los 21.639 residentes norteafricanos (Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto y Mauritania) suman un 71,5% frente a los 8.609 restantes llegados desde 22 países subsaharianos que representan solamente un 28,5%. En las Islas, 7 de cada 10 africanos corresponden a países del Norte, mientras que los subsaharianos obtienen unos valores cada vez más cercanos al número de inmigrantes procedentes de China. Por consiguiente, las cifras son concluyentes: los inmigrantes subsaharianos prefieren otros

destinos con mejores oportunidades de las que les pueden ofrecer nuestras Islas, ya que éstas son, preferentemente, un lugar de tránsito para entrar finalmente en otras áreas de la UE.¹⁵

En cuanto a los inmigrantes no autorizados, desde 1994 en que llegó la primera patera a Lanzarote en 1994, con dos saharauis a bordo, se ha producido un total de 96.600 detenciones, de las que la mayoría (89.847) se han producido entre los años 2001-2008, que han sido los más intensos en cuanto a frecuencia de llegadas. Entre las personas detenidas se encuentran unos seis mil menores no acompañados. El perfil de estas personas responde al de adultos varones, aunque la presencia femenina es más frecuente entre los subsaharianos que entre los norteafricanos. En estos mismos años, en el conjunto de España se han producido 157.243 detenciones, por entrada en territorio nacional por lugares distintos a los legalmente habilitados, de las que más de la mitad (57,1%) corresponde a las practicadas en las Islas Canarias.

Podemos destacar dos etapas perfectamente definidas por sus características. Una primera, compuesta por personas procedentes de Marruecos, Sahara Occidental y Mauritania, que llegaban en *pateras*, eligiendo fundamentalmente las islas más orientales. Su peso se desvanece a partir del año 2000, aunque mantengan cierta presencia. Luego, conforme la cooperación hispano-marroquí se fue haciendo más intensa, los puntos de partida se fueron desplazando hacia el sur. A partir de ahí el tipo de embarcación empleado es el *cayuco*, que puede traer más *pasajeros* con menor número de viajes. Es una embarcación más autónoma que cuenta con una estructura adaptada para hacer travesías más largas y difíciles. Los inmigrantes en esta segunda etapa son preferentemente subsaharianos y desembarcan por las costas de las islas más occidentales por razones de orientación en la navegación.

El número de víctimas que se ha producido en este periodo en la *ruta de Canarias* se estima en 1.916 personas, mientras que para el resto de España la cifra se eleva a 5.532 fallecidos. Con el despliegue de los medios de control en los últimos años desciende el número de personas que perecen en la travesía, si bien, con toda seguridad, las cifras oficiales esconden la verdadera dimensión de esta tragedia. En esta segunda etapa el número de fallecidos sufre un repunte en 2006, con 1.035 víctimas; luego baja a 745 durante el año siguiente, para finalmente reducirse a 136 en 2008¹⁶.

Conforme España intensifica la cooperación con Mauritania, Senegal, Mali, Guinea Konakry y Cabo Verde, las salidas se hacen más difíciles y los traficantes de personas se ven obligados a reorganizarse, desplazándose todavía más hacia el sur, con lo que las travesías se convierten

¹⁵ El *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* del PNUD recuerda que tan sólo un 1% de los habitantes de África se ha trasladado a Europa. La mayoría de los que viven en condiciones de extrema dureza sobreviven moviéndose dentro del propio continente africano.

¹⁶ ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2007 y Derechos Humanos en la Frontera Sur 2008*. Documento-Informe Anual de 94 y 100 páginas, respectivamente (www.apdha.org).

en más largas, costosas y peligrosas. El mayor número de inmigrantes procede de Senegal, Mali, Marruecos, Mauritania, Guinea Konakry, Guinea Bissau, Gambia, Costa de Marfil y Guinea Ecuatorial.

Tabla 1. Inmigrantes detenidos al arribar a Canarias

Años	Detenciones
1994	2
1995	29
1996	27
1997	112
1998	737
1999	2.165
2000	2.240
2001	4.112
2002	9.875
2003	9.382
2004	8.426
2005	4.715
2006	31.678
2007	12.478
2008	9.181
2009*	1.447

Fuentes: Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008*.
(www.mir.es/DGRIS/Balance/Balance_2008/pdf/bal_lucha_inmigración_ilegal_2008.pdf)

* Datos de enero a julio de 2009.

Intensificación del control de fronteras

La libre circulación dentro de la UE es uno de los derechos más apreciados por los ciudadanos europeos que es posible gracias a las fronteras exteriores. La gestión de las fronteras forma parte de las políticas comunitarias de lucha contra la inmigración ilegal, una medida prioritaria dentro del Enfoque Global de la Migración. La UE ha puesto el tema del control de la inmigración entre sus altas prioridades políticas, con un costoso despliegue económico, comercial y diplomático¹⁷. El actual sistema de control fronterizo de la UE es legado del Acuerdo de Schengen de 1985 y que hoy en día implica a 23 de los 27 Estados miembros, lo que ha convertido a las fronteras exteriores de la UE en un asunto que compete de hecho a toda la Unión. En la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 13 de junio de 2002 se aprobó un plan de acción para la gestión de las fronteras exteriores. El plan, en vigor actualmente, prevé una serie de medidas operativas para los Estados miembros destinadas a

¹⁷ La materialización de las *políticas de externalización* se verificó en el Consejo de la UE celebrado en julio de 2002 en Sevilla; posteriormente se concretaron en el Programa de La Haya de 2004. Comisión Europea (2006), COM, 402 final.

establecer mecanismos de cooperación y colaboración, un equipo interoperativo, un personal y un análisis de riesgos comunes, una legislación común (Código de Fronteras Schengen) y un reparto de cargas. De estas medidas nace, entre otras herramientas, FRONTEX.

En ese contexto el gobierno español insiste en la ordenación de las migraciones y enfoca la cuestión migratoria como un problema de seguridad y de desbordamiento de fronteras. Por esa razón el actual presidente español ha venido dando una importancia estratégica a la implicación europea en el control de la inmigración clandestina. Uno de los puntos fuertes de la política migratoria española son los controles. En los últimos años el Ministerio del Interior, al que le corresponde la competencia de la lucha contra la inmigración irregular, ha incrementado el número de ellos, de forma que cada vez hay más instalados en diferentes zonas. En determinados casos, especialmente en aeropuertos y puertos, hay inmigrantes indocumentados a los que ni siquiera se les permite desembarcar. A ello ha contribuido, entre otras restricciones, la implantación desde 2007 del Sistema de Información Avanzada de Pasajeros y la actualización de los requisitos para la entrada legal en España, con aumento de las cantidades económicas y la modificación de la carta de invitación.

La frontera marítima en el África Occidental

La inmigración ilegal internacional hacia la frontera sur de Europa tiene una dinámica propia creada por las acciones y reacciones de quienes la estimulan y quienes la contrarrestan. Hasta 2005, los flujos de emigración ilegal procedentes del África subsahariana se dirigían fundamentalmente por vía terrestre hacia las fronteras de Ceuta y Melilla; o desde otros puntos del Norte de Marruecos para atravesar el Estrecho. El refuerzo de la vigilancia en las costas andaluzas y el cierre de los campamentos en las inmediaciones de esas dos ciudades, tras las avalanchas de 2005, desplazaron la presión migratoria hacia las costas de África Occidental, por el oeste, y del Mediterráneo, por el este, realimentando el fenómeno de la emigración marítima en la frontera sur de Europa. Como resultado, y tras unos meses de adaptación, en 2006 se dirigieron hacia Canarias centenares de *cayucos*, desbordando los recursos policiales, de salvamento marítimo y de asistencia humanitaria que venían atendiendo ya con dificultades el flujo anterior. Estos hechos hacen de Canarias, como territorio europeo junto al África occidental —por la circunstancia de contar sólo con fronteras marítimas— un territorio de especial incidencia de la inmigración irregular. Su control y gestión revisten serias dificultades. El control de la frontera marítima entraña particularidades que no poseen las fronteras terrestres y aéreas, ya que obligan a realizar esfuerzos adicionales de patrullaje y vigilancia de una amplia superficie, en la que, además, hay asumidas otras obligaciones internacionales de salvamento y rescate. Frente a la llegada de embarcaciones precarias con personas

indocumentadas y en difíciles condiciones humanitarias, el término ‘impermeabilizar las fronteras marítimas’ debe interpretarse no sólo como el medio más eficaz de evitar la llegada de forma inadvertida, sino también, como detección, disuasión, interceptación, desmantelamiento de campamentos y redes mafiosas, socorro y labores de salvamento en alta mar.

La llegada *masiva* a Canarias por vía marítima ya era evidente en 2005 y fue afrontada inicialmente desde la Zona de la Guardia Civil en Tenerife y desde la Jefatura Superior de Policía en Las Palmas de Gran Canaria. Pero fue en mayo de 2006 cuando, en medio de la *crisis migratoria*, se solicitó la asistencia técnica y operativa de la Agencia Europea de Control de las Fronteras, mientras que el Ministerio de Defensa desplegaba la operación Noble Centinela para controlar los espacios aéreo y marítimo en apoyo de las operaciones de Interior. La necesidad de coordinar los recursos nacionales, europeos y locales, de forma más integrada y estable, se hizo patente durante los meses siguientes. Fue la llegada de 31.678 inmigrantes irregulares en 2006 lo que definitivamente forzó al gobierno de España a adoptar medidas extraordinarias y urgentes para centralizar y coordinar la acción de la Administración General del Estado y así poder contener las entradas, movilizándolo todos los medios disponibles tanto en el ámbito marítimo y aéreo como en el terrestre.

El dispositivo de control de la frontera marítima

El 14 de octubre de 2006 se creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), la autoridad de coordinación de actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y el establecimiento de normas para el desarrollo de sus funciones¹⁸.

A juicio de F. Arteaga¹⁹, “el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) desarrolla una experiencia inédita en España y en la UE, para facilitar la coordinación entre los distintos órganos locales, nacionales y europeos que hacen frente al desplazamiento —cada vez masivo y mejor organizado— de inmigrantes ilegales hacia territorio europeo por vía marítima. La novedad del problema y de la solución arbitrada hace que la experiencia del CCRC constituya un excelente laboratorio para ensayar procedimientos de coordinación entre las distintas organizaciones que operan sobre las fronteras”. La gestión del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) se ha encomendado a la Guardia Civil, para llevar a cabo una operación integrada con vocación de continuidad que engloba múltiples dimensiones y actores. Tiene su sede en Las Palmas de Gran Canaria y pronto dispondrá de un edificio exclusivo situado en La Vega de San José en esa misma capital.

¹⁸ Orden 3.108 de Presidencia, de 10 de octubre. BOE, 11/10/2006, número 43 (páginas 35.160-35.162).

¹⁹ ARTEAGA, F. (2007), “Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias”, *Instituto Elcano ARI*, 54, 6 pp. (www.institutoelcano.org).

Entre las diferentes misiones a coordinar están las de controlar la inmigración ilegal hacia las Islas, conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, centralizar y difundir la información e inteligencia recibida, coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras, articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo y canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida, entre otras. Entre los múltiples órganos a coordinar se encuentran los policiales, encuadrados en el Servicio Exterior, los aeronavales de las Fuerzas Armadas y de FRONTEX, los policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los fiscales del Servicio de Vigilancia Aduanera y una amplia gama de servicios de acogida a cargo de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Cruz Roja, entre otros que prestan asistencia humanitaria²⁰.

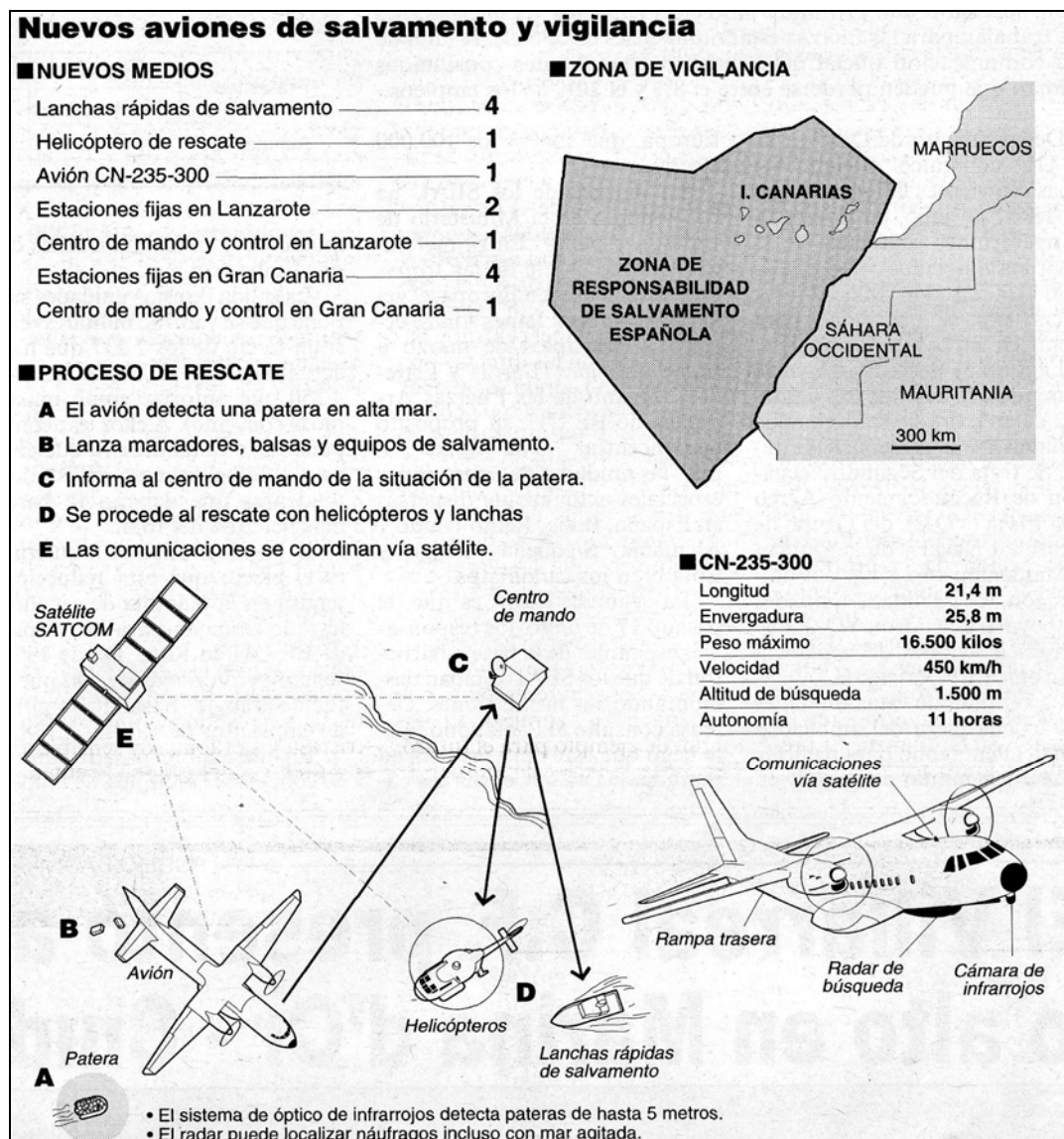
Para las funciones de mando y control, el CCRC cuenta con su propio centro de comunicaciones, capaz de enlazar con todos los centros de coordinación y con los distintos elementos del despliegue. Ha tenido que elaborar sus propios protocolos, ya que una experiencia así no contaba con ningún precedente a escala nacional ni internacional. En Áreas de Operaciones del CCRC se coordinan las operaciones que dirige el Centro de Coordinación de FRONTEX, el dispositivo aeronaval Noble Centinela que dirigen el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa con dos mandos componentes, uno aéreo y otro naval, la operación Alfa-India de aposentamiento del Ejército de Tierra, las operaciones de salvamento de SASEMAR dirigidas por los centros de Salvamento Marítimo, las de recepción y acogida del Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) y las de las salas de emergencia de las autoridades locales. La sala de operaciones funciona a tiempo completo, para hacer las tareas de seguimiento. El CCRC coordina diariamente el despliegue aéreo-marítimo en las costas del África occidental, además de hacerlo semanalmente con el resto de los actores que intervienen en el dispositivo.

El CCRC dispone además de un Área de Inteligencia para captar y analizar información y compartirla con los demás centros de coordinación e integrar inteligencia e información que estos obtienen en el desarrollo de sus funciones. Sus análisis de riesgo facilitan la adaptación del dispositivo de coordinación a las tendencias cambiantes de rutas y flujos.

Los medios con los que cuentan son unas seis patrulleras de la Guardia Civil en la zona de Canarias y otras cuatro con tripulación mixta en Mauritania; un helicóptero de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional, tres aviones de reconocimiento de las Fuerzas Aéreas y tres buques de la Armada. A todo ello se añade los buques de Salvamento Marítimo y los medios de FRONTEX (dos buques y un avión).

²⁰ Resoluciones de 19/11/2002 y 9/03/2007 por las que se acuerda la publicación del convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias en materia de salvamento marítimo; y entre la Administración General del Estado y su homónima de la CAC para la participación del GIES y del CECOES en el CCRC.

Figura 1. Dispositivo de vigilancia, interceptación y salvamento



Fuente: *El País*. Ministerios de Defensa, de Fomento y de Interior.

El espacio de operaciones cubre un triángulo de unos 1.500 km. de lado desde Gran Canaria hacia Cabo Verde y Senegal, con una distancia entre estos de 580 km., un área de unos 425.000 Km² que se duplican cuando se trata de tareas de salvamento. Los reconocimientos aéreos muestran millares de *cayucos* en las costas dedicados cotidianamente a faenas pesqueras, pero que pueden emplearse también para embarcar indocumentados o avituallar a los *cayucos* que suben costeando desde el sur de Senegal. Los aviones sobrevuelan el espacio marítimo y costero identificando los desplazamientos. Cada buque localizado se

identifica; y, si transporta inmigrantes, se informa de su posición al CCRC, que la procesa y retransmite a todos los centros de coordinación. Del mismo modo, cuando las unidades navales interceptan una embarcación dentro de las aguas territoriales de Mauritania o Senegal, informan a las autoridades, que deciden si se hacen cargo de la conducción al puerto de salida o delegan esa función en las unidades interceptoras.

Pero junto a estas iniciativas se pusieron en marcha otras complementarias en los países de origen de los inmigrantes, consistentes en la realización de operaciones policiales conjuntas con medios terrestres, aéreos y navales, en misiones de impermeabilización y disuasión para interceptar los flujos migratorios no autorizados, perseguir a los grupos organizados que se lucran embarcando personas de forma irregular e informar a la población. Para ello se planifican operaciones que, bajo el amparo de Proyectos y Mecanismos de Reacción Rápida (MRR), subvencionados con programas de la UE, pretenden frenar la salida de embarcaciones de las costas de Mauritania (Operación Cabo Verde) y Senegal (Operación Goreé). En dichos proyectos bilaterales se emplearon medios marítimos y aéreos de la Guardia Civil, así como otros del Cuerpo Nacional de Policía y del DAVA.

El objeto material de la coordinación es, hasta ahora, la lucha contra la emigración ilegal. La presión migratoria del continente africano puede encauzarse por varias rutas que se utilizan o descartan en función de las menores o mayores dificultades que encuentran los flujos organizados. Alejada la sobretensión en el Estrecho, costas andaluzas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en 2005, los flujos se han reconducido hacia las costas mauritanas y desde ahí se han ido desplazando hacia el sur a medida que España ha establecido acuerdos bilaterales con Mauritania y Senegal. Otros flujos no menos importantes están tomando la ruta de Libia y tensionan cada vez más las costas de Malta, Lampedusa, Sicilia, el sur y el este de la península italiana en el Mediterráneo central y oriental, así como la cuenca del mar Negro.

La ruta principal hacia España y Europa sigue la costa marítima del continente africano, pero se han abierto nuevas rutas, cada vez más al oeste, para eludir las patrullas que vigilan las costas. Consecuentemente, las embarcaciones también se han adaptado y se ha incrementado la capacidad y autonomía de los *cayucos*²¹.

²¹ Algunos analistas (F. Arteaga, R. Bermejo, etc.) creen que todavía no se ha dado el salto cualitativo hacia los buques nodriza. A pesar de que algunos inmigrantes han llegado en un buen estado de salud (lo que no se corresponde con un viaje de 10 a 15 días de media, sino con uno inferior), todavía no hay constancia objetiva de la existencia de lanzaderas. La presencia en la zona de buques de apoyo a los *cayucos* dedicados a la pesca, que desplazan a sus embarcaciones y tripulaciones de una zona de faenado a otra, se presta a confusión. De la respuesta que se dé a casos como los del *Marine II* y del *Happy Day*, por citar los más recientes de febrero y marzo de 2007, depende la evolución futura de unas rutas que intentan consolidar grupos organizados de traficantes, posiblemente más poderosos que los africanos.

Con el despliegue de FRONTEX²² se inició la operación HERA II en aguas jurisdiccionales de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, con participación de medios aeronavales de determinados países de la UE (Italia, Portugal y Finlandia). La Operación HERA II es la primera en su tipo para la Agencia Europea de Control Fronterizo, dirigida por la Guardia Civil española dentro del CCRC. Movilizó en Mauritania cinco patrulleras, un helicóptero de la Guardia Civil y un barco de aduanas. En Senegal, una embarcación y un avión italianos, una patrullera de la Guardia Civil, un helicóptero de la policía española, tres barcos senegaleses y dos aviones (senegalés y finlandés, respectivamente).

Figura 2. Zonificación del escenario de las operaciones y medios desplegados



Fuente: www.BBC-Mundo.com

²² En 2005 se crea con base en Varsovia la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Su función es actuar en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores, y apoyar a los Estados integrantes en la organización de operaciones conjuntas de retorno. Al dispositivo de FRONTEX se añade a partir de abril de 2007 el RABIT: dispositivo movilizable en situaciones excepcionales y urgentes en aquellos países comunitarios que se vean desbordados al hacer frente a una inmigración súbita y masiva.

En aguas de Cabo Verde estuvo patrullando una fragata portuguesa. En los primeros tres meses que operaron en aguas de Mauritania, se interceptaron botes que llevaban hasta 1.243 personas, obligándolos a regresar a la costa. Se hicieron operaciones preventivas localizando botes ilegales dentro de las 24 millas de la costa, haciéndolos regresar a sus puntos de salida. Pero si se les encontraba fuera de ese radio, los botes eran escoltados por el resto de los aproximadamente 2.300 kilómetros hasta las Islas Canarias. Esas operaciones no han concluido todavía, sino que proseguirán en el 2010.

En el resultado de la coordinación del CCRC intervienen también otros factores como los climatológicos y la actitud de los países ribereños. En periodos como el invernal, cuando las embarcaciones ligeras no pueden partir, los traficantes de personas recurren a rutas alternativas para reducir las bolsas de emigración acumuladas. Se producen entonces cambios de itinerarios, sustituyendo desplazamientos marítimos por terrestres; o acortándolos mediante traslados aéreos hasta acercarlos al punto de embarque colectivo más favorable. En igualdad de condiciones atmosféricas, lo que cuenta es la disposición de los Gobiernos africanos a colaborar en la gestión de los flujos. El CCRC se ha esforzado por mantener una buena relación operativa con las autoridades de inmigración locales y rentabilizar el esfuerzo de formación de las dotaciones mauritanas en las tripulaciones mixtas de las patrulleras de la Guardia Civil. La colaboración con los países ribereños funciona sobre una estructura de acuerdos negociados bilateralmente por España, a partir de los cuales se pueden integrar marcos de colaboración multilaterales. La movilización diplomática ha negociado acuerdos bilaterales que regulan los flujos migratorios con Guinea Conakry, Gambia, Mali y Cabo Verde, así como memorandos de entendimiento operativo con Senegal y Mauritania, que permiten coordinar la vigilancia costera. Los acuerdos se renuevan caso por caso, por plazos cortos, con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, que se negocian con ventaja sobre los países destinatarios. Lo anterior obliga a mantener una estructura de apoyo al CCRC formada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Centro Nacional de Inteligencia y la red de enlaces en la zona de la Unión Europea (*Sea Horse*). Además de esa vía propia, el Gobierno ha movilizado sus recursos diplomáticos ante la UE para conseguir el apoyo diplomático, económico y operativo comunitario, para el control de una frontera marítima que solapa las fronteras española y europea en muchos miles de kilómetros.

Para la eficacia de todas estas actuaciones en el exterior una pieza clave fue —y es— la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de las oficinas de enlace puestas en marcha en el marco del proyecto *Sea Horse* de la UE, dirigido al control de la inmigración ilegal por vía marítima y a fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, proyecto en el que han participado Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica.

En los próximos años, el Archipiélago canario continuará siendo un foco prioritario para FRONTEX, cuya misión desde 2006 ha sido cada vez más destacada e importante. Sus actividades operativas se desarrollaron hasta febrero de 2009, fecha en que comenzó la nueva operación HERA. La agencia destinó en 2008 alrededor de 13 millones de € de su presupuesto a la misión de vigilancia de Canarias y un poco más (17 millones de €) se ha invertido en el presente 2009, con el objetivo de mantener las actividades de patrullaje en la costa de Senegal, Mauritania y Canarias, incrementar el número de entrevistas a inmigrantes irregulares para identificar las redes criminales que están detrás de este fenómeno y promover el retorno de las personas en situación irregular. Aunque la misión de vigilancia desplegada en esta parte del Atlántico es una de las más caras de las que tiene en marcha FRONTEX, por el coste que alcanza el desplazar hasta allí barcos y aviones, los resultados obtenidos, la tendencia positiva registrada con un descenso en las llegadas y número de detenciones, junto a la sintonía existente con las autoridades mauritanas y senegalesas, indican que el despliegue (que incluye operativo, infraestructuras y actuaciones proyectadas) continuará en 2010, porque además de su necesidad está cumpliendo su cometido satisfactoriamente.

Consecuencias, implicaciones y problemas:

Efectos del dispositivo de vigilancia y control

Entre 2002 y 2008 el número de inmigrantes llegados a Canarias por medio de embarcaciones se redujo un -7,02%, según fuentes del Ministerio del Interior, mientras que en la Península y Baleares los resultados obtenidos se cifran en -37,5%. La tónica descendente se repite en el primer semestre del presente año 2009. Cuando se habla de inmigrantes no autorizados detenidos, se deja fuera a cuantos consiguieron llegar sin ser retenidos, a los que lograron escapar de los centros de retención y, por supuesto, a cuantos se quedaron en el camino por interceptación, devolución, fallecimiento, desaparición, etc.

Al reforzarse los procedimientos de expulsión, readmisión y devolución, las repatriaciones²³ se han convertido en otro componente importante de la política de control de fronteras, sobre todo por su efecto disuasorio en origen. Estas medidas se han desarrollado de forma espectacular. Entre 2006 y 2008 se efectuaron 155.178 repatriaciones²⁴. La diferencia entre indocumentados llegados/detectados en territorio español y repatriados es de 92 por cada cien en los últimos

²³ El retorno se aplica a las personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados (puertos y aeropuertos); las readmisiones se hacen cuando un indocumentado es expulsado de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países; las expulsiones se efectúan cuando se repatrian indocumentados en virtud de las causas recogidas en la Ley de Extranjería a través de expedientes administrativos; y devoluciones cuando afecta a personas no autorizadas que intentaron entrar en España por puestos no habilitados como fronteras.

²⁴ Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007-2008* (www.mir.es).

años. Los repatriados eran conducidos a 22 países de origen en el 2007; y ahora se distribuyen entre 29 países con los que se tienen convenios firmados. Especialmente significativo ha sido el aumento de las repatriaciones de inmigrantes ilegales de Nigeria, Malí, Mauritania y Guinea Conakry, en tanto que descienden los de nacionalidad marroquí y senegalesa.

Para poder llevar adelante estas medidas se ha hecho preciso también incrementar sustancialmente los recursos humanos en fronteras e inmigración, así como las dotaciones e infraestructuras en materia de control y seguridad. El Plan Integral de Seguridad para Canarias, cuyo desarrollo culminó en 2008, mejoró la vigilancia costera con el despliegue de 130 nuevos efectivos, instalación de SIVE²⁵ en todas las islas, menos en La Palma, y la adquisición de nuevas embarcaciones para el Servicio Marítimo de la Guardia Civil; incrementó las dotaciones policiales en puertos y aeropuertos con 400 nuevos efectivos y fueron, asimismo, mejoradas las infraestructuras policiales en el Archipiélago²⁶.

La lucha contra la inmigración no autorizada ha dado logros innegables en los dos últimos años. Dentro del andamiaje movilizado para el efectivo control de fronteras, la experiencia de coordinación del CCRC ha permitido optimizar los recursos disponibles propios y comunitarios, confirmando su verdadera importancia. La coordinación de tantas operaciones y actores implicados daría, por sí misma, una relevancia especial a la misión del CCRC, pero más allá de la complejidad de la gestión, lo que genera un interés especial hacia este órgano es que su misión es de una nueva generación de seguridad: la que supera las dimensiones interior y exterior, nacional e internacional, civil y militar. Una experiencia de seguridad adelantada a su tiempo y que abre precedentes valiosos en el campo de la coordinación cívico-militar, en el de la cooperación entre agencias de seguridad y en la interacción entre órganos estatales, europeos y locales (Arteaga, 2007).

Pero una cosa es la disminución de los flujos y otra bien distinta es su completa desaparición. No se puede minimizar el hecho de que entre los potenciales emigrantes africanos se haya extendido la certeza de que al llegar —si consiguen salir— a Europa, les espera, o bien un centro de internamiento y la imposibilidad de encontrar un empleo ni siquiera en la economía sumergida, o bien la muy alta probabilidad de la repatriación. Pese a ello, el número de intentos y de entradas efectivas de personas no autorizadas en nuestra área geográfica persiste, como se demuestra que, en lo que va de 2009, unas 1.447 personas (1.318 adultos y 129 menores) han conseguido alcanzar las costas insulares, lo que supuso un 72,7% menos con respecto al mismo semestre de 2008²⁷. Algo parecido sucedió en el resto de España, en donde han sido

²⁵ El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior es un mecanismo de teledetección y alerta que integra de forma combinada radares, cámaras térmicas, helicópteros y patrullas terrestres y marítimas de la Guardia Civil.

²⁶ Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007-2008* (www.mir.es).

²⁷ En abril de 2009 las autoridades mauritanas, que han cambiado su legislación para incluir los delitos relacionados con la inmigración irregular y han abierto un registro de embarcaciones, detuvieron a 378 personas antes de embarcar para Canarias. En ese país funciona un centro de internamiento para inmigrantes no autorizados.

detenidos 4.760 *sin papeles*, más de un 50% menos que en los mismos meses del año anterior. Las pocas expectativas de trabajo, incluso en la economía sumergida, están sirviendo de elemento más disuasorio que las mismas repatriaciones o los controles de las fronteras.²⁸

Elementos fundamentales para la reflexión y el debate:

El CCRC es un dispositivo diseñado para impermeabilizar la frontera marítima de Canarias. Su experiencia ha dado los frutos deseados en sus pocos años de vigencia, pero la cuestión migratoria plantea, además de un desafío humanitario, un reto de seguridad que no se puede solucionar exclusivamente controlando las fronteras. Por esa razón, sin progresar en el control de éstas, de nada valdrá el esfuerzo diplomático, político y de ayuda al desarrollo que se está realizando. Si las fronteras tienen cada vez más importancia como objeto de seguridad, eso no es óbice para dejar de interactuar con los países de origen en políticas de desarrollo capaces de mitigar las causas de las salidas hacia Europa. Por otra parte, las lecciones aprendidas y las que se aprenderán sobre el control de las fronteras marítimas en Canarias deben ayudar a rediseñar las capacidades, organización, tecnologías y procedimientos españoles de control; y esa sería, sin duda, la mejor contribución al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Recomendaciones, propuestas y medidas:

- Aunque no se reconozca abiertamente, las políticas comunitarias en materia de inmigración han girado siempre en torno a la reducción del número de inmigrantes no autorizados, pero nunca en torno a crear alternativas legales a la inmigración irregular. Y es que la Unión actúa dentro de las competencias que le confieren los Estados miembros, algunos de los cuales (como Alemania) son muy reticentes a ceder soberanía en esta materia.
- En Europa la mano de obra descenderá un 23% en los próximos años, mientras que la africana aumentará en un 125%. Por ello el PNUD (2009) recomienda a los gobiernos europeos diseñar políticas migratorias eficaces y flexibles, destinadas no tanto a entorpecer el movimiento como garantizar que éste se conduzca siempre de forma controlada y asegurando beneficios para todas las partes implicadas.

²⁸ Según el PNUD 2009, el parón de la emigración, legal e ilegal, hacia los países desarrollados ha sido una de las consecuencias de la crisis, que ha reducido el atractivo de las grandes economías. Pero advierte de que éste no es más que un paréntesis dentro de una tendencia que no remitirá mientras las desigualdades sigan creciendo.

- El control de fronteras debe ser, prioritariamente, un instrumento de dignificación de la condición humana, que luche contra el tráfico ilegal de personas y que al mismo tiempo evite la pérdida irreparable de vidas.
- Los desafíos actuales que se presentan en las fronteras de Canarias son de carácter transnacional y por lo tanto precisan respuestas transnacionales. Para esta finalidad, Europa debe culminar cuanto antes su articulación institucional y dotarse de los instrumentos correspondientes para responder, comunitariamente, a esos retos y evitar que la responsabilidad y el riesgo que corren sus fronteras siga de forma exclusiva en manos nacionales.
- Para limitar duraderamente las migraciones masivas se precisa crear polos de desarrollo regional para que los habitantes más pobres de África no se vean abocados a abandonar su continente. Es lo que se ha hecho en Asia, en donde las grandes concentraciones industriales de China, India y Golfo Pérsico absorben gran parte de las migraciones internas y externas (PNUD, 2009).
- Aunque la prioridad está centrada en distensionar la presión de los flujos, hay que tener presente que esta misión es sólo un aspecto de una gestión integral más amplia y profunda, que se está concentrando sobre las fronteras exteriores de la UE. Al control de la inmigración ilegal se añade la necesidad de controlar los desplazamientos de mercancías y buques para prevenir riesgos criminales, terroristas, narcotráfico, amenazas medioambientales, fiscales, fitosanitarias y otros peligros que acechan a las fronteras, por lo que la necesidad de estrechar su vigilancia, control y coordinación de medios no ha hecho más que empezar.
- La volubilidad de los flujos migratorios internacionales aconseja mantener y reforzar los dispositivos desplegados, a condición de que dispongan de un mecanismo integral de prevención y reacción ante eventuales crisis migratorias, como la de 2006, que permitan su reconducción centralizada y su ejecución sobre el terreno mediante equipos multidisciplinares especializados que se desplacen allí donde puedan presentarse este tipo de hechos.
- El establecimiento de cupos de mano de obra para potenciar la inmigración económica legal, la reglamentación del trabajo estacional y la contractualización del trabajo temporal, acompañadas por un sistema de cuotas por país, visados provisionales para exploración de las oportunidades del mercado laboral en destino²⁹, la creación de oficinas de contratación en los países de origen, refuerzo de los mecanismos de lucha contra el trabajo

²⁹ La RFA instauró un programa de contratación ('gastarbeiter') consistente en invitar a trabajadores extranjeros de diversas nacionalidades que fueron contratados durante la década de los sesenta. Posteriormente se han introducido en Europa y en EE.UU. la Tarjeta Azul y Verde consistente en permisos de trabajo para inmigrantes altamente cualificados. La implementación y mejora de estas fórmulas podrían ser aceptables como punto de partida.

irregular y la economía informal como potentes factores de atracción, aparecen como posibles soluciones, si no ideales, al menos realistas, para frenar el éxodo incontrolado de migración.

- La lucha contra la inmigración no autorizada también presenta una dimensión interior traducida en una serie de medidas internas destinadas fundamentalmente a los empleadores y empresarios, con vistas a reducir la posibilidad de que los inmigrantes irregulares encuentren empleo en la UE, una posibilidad que actúa como imán para quienes se plantean emigrar (Ilies, M., 2009).
- La impermeabilización perfecta de las fronteras es una ambición teórica e ilusoria. Por mucho que se sofisticuen los cierres, siempre quedará abierto algún resquicio. Por lo tanto, se hace necesario buscar modelos de gestión perfectibles, a condición de que se mantenga en el contexto de la Declaración de los Derechos Humanos y estableciendo un diálogo entre el derecho universal a la movilidad y el respeto a la dignidad de las personas.
- Las ONG critican que la externalización del control de las fronteras europeas se haya dejado en manos de Estados sin escrúpulos con los derechos de los migrantes y con el trato de respeto a los derechos humanos, que siempre ha defendido la UE. En ese sentido, exigen de Europa y de los países cooperantes un mayor esfuerzo para que su frontera no se convierta en un 'espacio de violencia', sino en todo lo contrario.
- Las organizaciones pro-derechos humanos y otras ONG consideran desproporcionado el dispositivo desplegado en la frontera sur, específicamente orientado hacia los subsaharianos, que son comparativamente los inmigrantes irregulares —y legales— que menor peso tienen con respecto a los de los restantes continentes. Creen, además, que esta especial dureza podría alentar reacciones antieuropeas, puesto que en varios países de origen ya se asocia neocolonialismo con las políticas de inmigración cero.
- Estas mismas organizaciones insisten en que la inmigración es una consecuencia y que el esfuerzo de la UE, de los países miembros y de las instituciones locales, se debe centrar en superar la principal causa de las mismas que es la pobreza mediante políticas de cooperación al desarrollo como las ya referidas más arriba.
- Al depender fundamentalmente de los medios propios, conviene pensar en sustituir y/o renovar aquellos que ya han dado hasta el máximo de su capacidad. Por ejemplo, la capacidad de detección costera (SIVE) está a punto de tocar techo en cuanto a despliegue geográfico y capacidad técnica, por lo que habría que renovar y comenzar a diseñar un SIVE II, de nueva generación, que cubra las limitaciones del actual y las nuevas necesidades detectadas³⁰.

³⁰ El domingo día 15 de febrero, en la playa de Los Cocoteros de Costa Teguise (Lanzarote) se volvió a repetir el drama de la muerte de 28 magrebíes al chocar la patera que les traía a Canarias en unas rocas a escasos veinte metros de litoral sin que fuera detectado por los radares del SIVE.

- Los medios aéreos han demostrado su utilidad operativa, pero se debería ir pensando en desplegar nuevas capacidades que faciliten la adquisición automática de la información, independientemente de las condiciones meteorológicas que se den en cada momento para evitar que se produzcan desfases de seguimiento. El incremento de medios disminuiría el esfuerzo de vuelo al que se someten las tripulaciones, especialmente si se complementan con medios satelitales o no tripulados, que generen información automática en todo tiempo y condición.
- Lo mismo cabe decirse de los medios navales, que precisan aumentar su capacidad de interceptación. La diferenciación de las características técnicas entre patrulleras, embarcaciones de salvamento y buques de guerra obliga a actuar conjuntamente o a disponer de medios polivalentes de actuación. Cuantos más medios de interceptación se aproximen a las zonas de partida más fácil será hacer volver a los *cayucos* antes de que su retorno sea más arriesgado.
- La actualización de medios técnicos y dotacionales puede considerarse como una carga presupuestaria o enfocarse como una oportunidad para desarrollar aplicaciones tecnológicas (I+D+I) a la altura de las fronteras inteligentes (*e-borders*) que precisará la UE y en la que la industria española dispone de un laboratorio privilegiado para desarrollar nuevos productos de investigación y desarrollo. Cuanto más se aumente el alcance y número de sensores y plataformas, mejor capacidad preventiva y más preactiva será la coordinación.
- Las 'fronteras tecnológicas' son menos tangibles, pero no por ello menos útiles como medida disuasoria. Las innovaciones tecnológicas para controlar (e incluso predecir) los futuros movimientos de población, incorporan constantemente nuevas herramientas cada vez más eficaces. Tal es así que la función de control se está desplazando desde la línea de demarcación hasta las sociedades de origen y destino de los migrantes. Se pretende en el futuro implantar la creencia de que el migrante que logre llegar a Europa se enfrente a una amenaza cierta de repatriación, pero una cosa así exige cooperar permanente y duraderamente con los países terceros tanto de origen como de tránsito.
- Otro aspecto a reformar es el de la diferenciación de la parte disuasoria de la humanitaria en las operaciones. El salvamento es una peculiaridad de las fronteras marítimas, ya que las leyes del mar obligan a actuar ante la evidencia o la posibilidad de un naufragio, y todos los medios presentes pueden participar en esas tareas eventualmente. El problema es cuando se hace de forma indistinta y las mismas fuerzas que deben prevenir la llegada de emigrantes irregulares deben simultáneamente garantizar su llegada una vez que alcanzan las aguas internacionales. Los medios aeronavales detectan la llegada de embarcaciones pero muchas veces no pueden interceptarlas ni rescatarlas. Los medios de salvamento

sólo se dedican al rescate. Sin embargo, los medios policiales interceptan y salvan, indistintamente, lo que les reduce su carácter disuasorio. Para acentuar ese perfil, se debería potenciar los medios de salvamento presentes en los despliegues y relevar a unas embarcaciones de la Guardia Civil del Mar que no están preparadas específicamente para ello.

- La rotación de los mandos de la Guardia Civil dedicados interinamente a la coordinación facilita una experiencia de formación valiosa para operaciones similares, pero perderá eficacia a medida que la operación se prolongue y demande una mayor especialización.
- Paradójicamente, si las patrullas conjuntas tienen éxito en el control costero, será necesario desplegar patrullas terrestres o aéreas también conjuntas para prevenir las rutas alternativas que se puedan organizar por el interior de la costa africana y a partir de ahí establecer controles escalonados a través de las diferentes fronteras.

Dimensión europea:

El discurso político europeo proclama desde antes de 2005 la necesidad de un enfoque global de la gestión de los flujos migratorios. Una perspectiva que incluiría instrumentos de control de fronteras —repatriaciones y lucha contra la inmigración no autorizada— junto a otras medidas de gestión de la inmigración legal y de su integración, con actuaciones destinadas a superar las causas profundas de los flujos migratorios: políticas de cooperación al desarrollo, paz y seguridad, establecimientos de relaciones comerciales, etc. A pesar de ello, instrumentos más recientes como el “Pacto europeo sobre inmigración y asilo” (2008) ponen el acento claramente en el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, difuminando o relegando los restantes aspectos. Los estados miembros están de acuerdo en la necesidad de una política comunitaria común en materia de inmigración y, en este sentido, se ha producido una cooperación considerable en torno a uno de los aspectos concretos de las políticas de inmigración, la inmigración irregular. La UE ha adoptado amplias y completas medidas a este respecto, desde la prevención de la posible inmigración en los países de origen hasta la repatriación. Esta cooperación en la lucha contra la inmigración no autorizada se ha visto reflejada en una armonización de las leyes (Directiva de Retorno, Directiva sancionadora a empleadores y transportistas de irregulares), una coordinación operativa (FRONTEX, RABIT), la utilización de tecnologías avanzadas (SIS, VIS, EURODAC, Reglamento de Dublín y la biometría) y una cooperación más intensa con terceros países. Además, los países miembros cooperan también intercambiándose información (mediante IConet), las redes de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros desplegadas en los países de origen y tránsito así como el apoyo de la Europol. La UE acepta que la inmigración cero no es un

objetivo alcanzable, sin embargo la inmigración irregular sí puede reducirse combinando controles fronterizos e internos. La creación de vías legales alternativas para la migración irregular por motivos económicos es, sin duda, la cuestión más débil hasta el momento.

Bibliografía:

ARTEAGA, F. (2007), "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Instituto Elcano ARI*, 54, 6 pp. (www.institutoelcano.org).

ALVEAR TRENOR, B. (2008), "Flujos migratorios actuales en África Subsahariana: predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana", *Instituto Elcano ARI*, 50, 16 pp. (www.institutoelcano.org).

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: *Derechos humanos en la Frontera Sur 2007*, Sevilla, 94 pp. (www.apdha.org).

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: *Derechos humanos en la Frontera Sur 2008*, Sevilla, 129 pp. (www.apdha.org).

BERMEJO, R. (2007): "Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología", *Real Instituto Elcano ARI*, 18, 6 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

COLLYER, M. (2008): "¿Hacia una gestión de las migraciones mediterráneas en el año 2008? Desarrollo del discurso y sus prácticas", *Real Instituto Elcano ARI*, 54, 5 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

CONSEJO DE LA UE: *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la adopción de acuerdos bilaterales de cooperación en materia de controles sobre las personas en las fronteras terrestres comunes entre determinados Estados miembros de la UE con posterioridad a la ampliación*. Bruselas 19/11/2003. 5 pp.

DÍAZ, G. y ABAD, G. (2008): "Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso FRONTEX", *UNISCI Discussion Papers*, 17 (Mayo), pp. 135-150.

FINOTELLI, C. y SCIORTINO, G. (2009): "Nuevas tendencias en las políticas de inmigración italianas: 'cambiar algo para que nada cambie'", *Real Instituto Elcano ARI*, 23, 5 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

GABELLA MAROTO, F.: "Control de Fronteras", *Instituto Universitario de Investigación Sobre Seguridad Interior*, 7 pp. (www.iuisi.es).

GHOSH, B. (2002): "La gestión de las migraciones en el S. XXI", *Revista Migraciones del Instituto Universitario de Estudios sobre las Migraciones de la UCO*, 12, diciembre, Madrid, pp. 175-207.

GODENAU, D. y ZAPATA, V. (2008): "Canarias: inmigración en una región fronteriza del sur de la UE", *Revista Política y Sociedad*, Vol. 45, 1, pp. 63-83.

GORTÁZAR, C. y GARCÍA ANDRADE, P.: "La Unión Europea y España ante el reto de gestionar las migraciones africanas", en GARCÍA ANDRADE, P., *Extraterritorial strategies to tackle irregular immigration by sea from a Spanish perspective*.

ILIES, M. (2009): "La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases". *Real Instituto Elcano ARI*, 38, 15 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

JOLY, D. (2008): "Les immigrés en la France et en la Grande-Bretagne: leçons pour l'Espagne", *Real Instituto Elcano ARI*, 160, 4 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

LÓPEZ SALA, A. M. (2005): "Control de la inmigración. Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular". *Arbor* CLXXXI, Mayo-Junio de 2005, 39 p.

MAZZITELLI, A.L. (2006): "El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central", *Real Instituto Elcano ARI*, 43, 5 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2006*. (www.mir.es). Enero de 2007, 11 pp.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*. (www.mir.es). Enero de 2008, 16 pp.

MINISTERIO DEL INTERIOR: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008*. (www.mir.es). Enero de 2009, 11 pp.

NARANJO NOBLE, J. (2006): *Cayucos*, Editorial Debate.

NARANJO NOBLE, J. (2008): "Inmigración en Canarias. Procesos y estrategias", Edición de la Fundación Pedro García Cabrera, Santa Cruz de Tenerife.

NARANJO NOBLE, J. y otros (2009): *Las migraciones en el mundo. Desafíos y esperanzas*, Editorial Icaria, Barcelona.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (2009): *Control democràtic per a la gestió de la Frontera Sud. Una proposta a les eurodiputades i eurodiputats per a la VII legislatura del Parlament Europeu*, 17 pp.

SOS RACISMO (2008): *Informe anual 2008 sobre el racismo en el Estado Español*. Editorial ICARIA, Barcelona.

TRIANDAFYLIDOU, A (2008): "El control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades", *Real Instituto Elcano ARI*, 35, 7 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

VÉLEZ ALCALDE, F.J. (2008): "Pateras, cayucos y mafias transfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias", *Real Instituto Elcano ARI*, 14, 5 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

VON STRITZKY, J. (2009): "Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia". *Real Instituto Elcano ARI*, 93, 6 pp. (www.realinstitutoelcano.org).

WIHTOL DE WENDEN, C. (2000): *¿Hay que abrir las fronteras?*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 107 pp.

Anexo: Panel de Indicadores

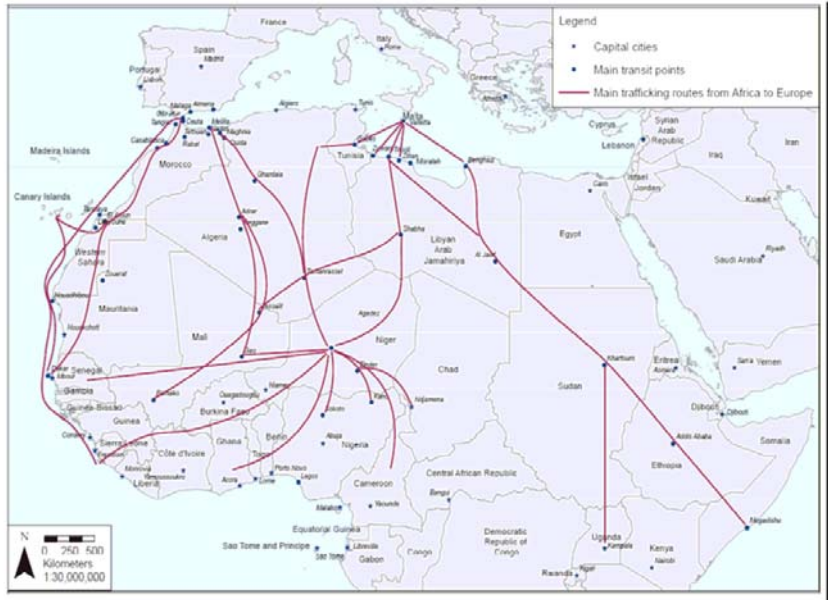
El análisis del control de las fronteras para impedir la llegada de inmigración indocumentada a Canarias debería contemplar indicadores que facilitaran conocer las cifras y la efectividad del dispositivo desplegado por el gobierno español y FRONTEX, medido en términos de evolución de inmigrantes no autorizados detenidos, número de embarcaciones llegadas, rutas elegidas y personas repatriadas, entre otros.

Estructura del Panel de Indicadores:

Elemento	Explicación
Denominación	Identificación del indicador
Fuente	Recurso informativo del que se obtiene la información
Entidad	Organización que proporciona la fuente de información
Periodicidad	Carácter temporal de la publicación de la información y de la actualización del indicador
Unidad de análisis	Referencia específica que es objeto de análisis
Objetivo	Fin/es que se persigue/n con el establecimiento del indicador
Información	Expresión estadística de la unidad de análisis
Representación	Expresión gráfica de la unidad de análisis para establecer tendencias
Resultado	Comentario sintético de las tendencias observadas
Comparativa	Contextualización del indicador en relación con otros ámbitos geográficos

La gestión de los flujos migratorios en una región frontera: afluencia de personas indocumentadas y control de fronteras Panel de Indicadores: 3.1

Denominación	Dispositivo de control de fronteras expresado en cifras y evolución del número de detenciones, repatriaciones y cayucos llegados a las Islas Canarias				
Fuente	Ministerio del Interior del Gobierno de España e informes periódicos de FRONTEX				
Entidad	Gabinetes de Prensa del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo del Gobierno de España				
Periodicidad	Anual con seguimiento trimestral de la coyuntura				
Unidad de análisis	Campañas de la Operación HERA y Evolución de las cifras de detenidos, repatriados y de cayucos o pateras interceptadas y/o llegadas a Canarias				
Objetivo	Conocer la correspondencia entre el dispositivo desplegado y su efectividad en la reducción del número efectivo de personas detenidas, repatriadas y frecuencia de embarcaciones que alcanzan nuestras costas				
Información	Operación HERA				
		Desarrollo	Países participantes	Presupuesto	Resultados
	HERA I	15 de julio 31 de diciembre 2006	Francia, Portugal, Italia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Noruega con expertos	5,23 millones de euros	Incluidos en la Operación Hera II

	HERA II	11 de agosto 15 de diciembre 2006	Italia con un barco y un avión. Portugal con una corbeta	3,75 millones de euros	57 cayucos interceptados y 3.878 inmigrantes devueltos
	HERA III	12 de febrero 12 de abril 2007	Italia con un barco y un avión. Luxemburgo con un avión. Expertos de Francia, Portugal, Alemania e Italia	2,7 millones de euros	12 cayucos interceptados. Un barco negrero (Happy Day) con 388 inmigrantes y 1.279 inmigrantes devueltos
	HERA 2007.1ª fase	23 de abril y 15 de junio	Italia con un barco y un avión. Expertos de Francia, Italia y Alemania	1,5 millones de euros	15 cayucos y 834 inmigrantes interceptados
	HERA 2007.2ª fase	12 de julio y 30 de septiembre	Italia con un barco y un avión. Portugal con una corbeta. Luxemburgo con un avión. Expertos de Reino Unido, Suecia, Alemania, Portugal e Italia	1,5 millones de euros	32 cayucos y 2.771 inmigrantes interceptados
	HERA 2007.3ª fase	3 de octubre y 31 de diciembre	Italia con un avión. Expertos de Portugal, Alemania e Italia	2,1 millones de euros	18 cayucos y 1.872 inmigrantes interceptados
Representación	<p>Principales rutas de la inmigración africana hacia Europa</p> 				
Resultado	<p>El reforzamiento del dispositivo de control de fronteras (CCRC y FRONTEX), a partir de 2006 hasta el momento actual, ha conseguido reducir positivamente el número de embarcaciones que llegan a las Islas mediante una mejor vigilancia, teledetección, interceptación y devolución de inmigrantes africanos que tratan de arribar por vías marítimas distintas a las habilitadas legalmente para entrar en España. Además, el efecto disuasorio que esto ejerce sobre los ciudadanos de los países de origen, junto a la disolución y detención de asociaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de personas, unido a las escasas posibilidades de empleo en destino, tanto en la economía formal como informal debido a la crisis mundial, han devenido en una disminución drástica de estos flujos.</p>				
Comparativa	<p>La experiencia de los últimos años demuestra que cuando unas vías se cierran, se intentan abrir otras alternativas en diferentes puntos o/y recuperar otras en desuso. El ejemplo más claro lo tenemos en EE.UU., que con la impermeabilización de su frontera sur determina que Latinoamérica derive sus flujos hacia Europa o se utilice Canadá como país de paso para entrar por el norte. Esto mismo es lo que sucede en estos momentos en el norte de África. Las redes de tráfico ilegal de inmigrantes</p>				

	<p>africanos concentran buena parte de su esfuerzo en el Mediterráneo central y oriental, utilizando las costas de Túnez, Libia y Egipto como andén de embarque hacia Europa a través de Malta, Lampedusa, Sicilia, sur de Italia, Chipre y sur de Grecia. Pero eso no significa que se vayan a abandonar del todo las rutas hacia Canarias, por obvias razones de proximidad y costes. O que se abran nuevas vías por Almería, Murcia, Alicante y Baleares. En cualquier caso los traficantes de personas esperarán a que estos controles se relajen algún día, mientras tanto intentarán aprovechar el menor fallo que se produzca en el dispositivo.</p>
--	---

COORDINADOR DEL INFORME:

Dr. Ramón F. Díaz Hernández

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Informe realizado con aportaciones de Josefina Domínguez Mujica (ULPGC), Vicente Manuel Zapata Hernández (ULL) y Dirk Godenau (ULL).

Las Palmas de Gran Canaria, 6 de noviembre de 2009