

**AA. VV.**

## **FRONTERA SUR**

**Nuevas políticas de gestión y externalización  
del control de la inmigración en Europa**



LICENCIA CREATIVE COMMONS

**autoría - no derivados - no comercial 1.0**

- Esta licencia permite copiar, distribuir, exhibir e interpretar este texto, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

Ⓒ **Autoría-atribución:** se deberá respetar la autoría del texto y de su traducción.

Siempre se hará constar el nombre del autor/a y el del traductor/a.

Ⓒ **No comercial:** no se puede utilizar este trabajo con fines comerciales.

Ⓒ **No derivados:** no se puede alterar, transformar, modificar o reconstruir este texto.

- Los términos de esta licencia deberán constar de una manera clara para cualquier uso o distribución del texto.

- Estas condiciones se podrán alterar sólo con el permiso expreso del autor/a.

*Este libro tiene una licencia Creative Commons Attribution-NoDerivs-NonCommercial.*

*Para consultar las condiciones de esta licencia se puede visitar*

*<http://creativecommons.org/licenses/by-nd-nc/1.0/> o enviar una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbot Way, Stanford, California 94305, EEUU.*

© de la presente edición, Virus editorial

© de los textos, las autoras y autores

#### **Título:**

Frontera Sur  
Nuevas políticas de gestión y externalización  
del control de la inmigración en Europa

**Maquetación y diseño de la cubierta:** Virus editorial

**Primera edición:** junio de 2008

Virus editorial/Lallevir S.L.  
C/Aurora, 23 baixos  
08001 Barcelona  
T./fax: 93 441 38 14  
C/e.: [info@viruseditorial.net](mailto:info@viruseditorial.net)  
<http://www.viruseditorial.net>

#### **Impreso en:**

Imprenta Luna  
Muelle de la Merced, 3, 2.º izq.  
48003 Bilbo  
T.: 94 416 75 18  
C/e.: [luna-im@teletel.es](mailto:luna-im@teletel.es)

ISBN-13: xxx  
Depósito legal:

## Índice

### Nota editorial

XXX

### Introducción

#### Los límites del control

*Cristina Fernández Bessa*

XXX

#### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión.

Refugiados e inmigrantes en las fronteras exteriores del sur de la Unión Europea

*Helmut Dietrich*

XXX

#### Los acuerdos de «cooperación» y el nuevo régimen fronterizo euro-africano

*Paolo Cuttitta*

XXX

#### El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo

*Kerstin Seifer*

XXX

#### El cerebro panóptico de la Fortaleza Europea

*Indymedia*

XXXX

#### El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa

*Cristina Fernández Bessa*

XXX

#### El Plan África, la política migratoria española de «nueva generación» y la guerra contra los pobres

*Eduardo Romero*

XXX

**El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur**

*Héctor C. Silveira Gorski*

XXX

**El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje**

del enaltecimiento de la solidaridad y su penalización

*Mikel Mazkiaran*

XXX

**La vida en la frontera: internamiento y expulsiones**

*Espai per a la Desobediència a les Fronteres*

XXX

**Menores no acompañados, breve aproximación**

*Núria Empez Vidal*

XXX

**A modo de conclusión... El gran muro del capital**

EE. UU./México y en todas partes: cómo los países ricos del mundo mantienen alejados de manera brutal a los pobres del mundo

*Mike Davis*

XXX

**Anexos**

I. Manifiesto: 12 medidas urgentes por la dignidad de los/las migrantes:

«Tenemos derecho a tener derechos»

XXX

II. Contactos y grupos de apoyo

XXX

III. Breve esbozo biográfico de autores y autoras

XXX

IV. Mapa de centros de internamiento

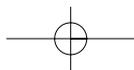
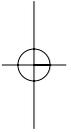
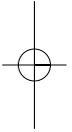
XXX

V. Listado de colectivos y asociaciones

XXX

## **Nota editorial**

**text fehlt**



## Introducción

### Los límites del control

No es posible enunciar una definición del término «frontera» en abstracto, en tanto que se trata de un concepto histórico y político. Las fronteras son instituciones convencionales; las «fronteras naturales» (el gran mito de los Estados-nación) no han existido nunca sino que siempre han sido un constructo político variable en el tiempo<sup>1</sup>.

De acuerdo con la doctrina clásica sobre la soberanía territorial, las fronteras delimitaban el alcance del poder soberano. Su función era la de establecer una relación de posesión con el territorio del Estado. En cambio, en el contexto de la globalización y el incremento de la movilidad internacional, se han ido desligando de los cánones de la territorialidad estatal. Su presencia no se limita a un espacio concreto sino que son móviles y pueden hacerse presentes y manifestar su poder de demarcación y exclusión en cualquier momento o lugar.

Dependiendo del espacio local, temporal y subjetivo en que se sitúa, la frontera produce resultados sustancialmente distintos. De esta forma, las fronteras se configuran como instituciones asimétricas, dado que sus consecuencias dependen del lado desde el que se crucen, y sobre todo selectivas, dado que para algunas personas ya casi no existen y a otras les marcan su recorrido vital. Para un rico de un país rico la frontera se ha convertido simplemente en una formalidad. En cambio, para un pobre de un país pobre la frontera no sólo es un obstáculo difícil de superar, sino que la experiencia de «frontera» sigue presente a lo largo de toda su vida, condicionando su cotidianidad y su movilidad

---

1. Étienne, Balibar, *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, Tecnos cop., Madrid, 2003 [2001], p. 175.

## 819

(tanto física como social). En este sentido, como aprecia Balibar, la finalidad de las fronteras hoy (en realidad siempre) es que los individuos de distinta clase social tengan distintas experiencias sobre la ley, la Administración, la Policía, los derechos, el libre tránsito, etc. Así, las fronteras y sus aparatos de control sirven como instrumentos de discriminación y selección al servicio de una diferenciación de clase internacional. Una *colour bar* que ya no sólo separa el Centro de la Periferia o el Norte del Sur, sino que atraviesa todas las sociedades y se intensifica en todas las metrópolis globales<sup>2</sup>.

Progresivamente, el concepto de frontera se ha desterritorializado y ha dejado de *estar* en los confines físicos que delimitan un dentro y un afuera. Ciertas fronteras no están (sólo) en los límites geográfico-administrativos de los Estados, sino que se encuentran dispersas por todas partes y se hacen presentes allí donde se ejercen controles selectivos. Procesos como la unificación europea han modificado los procedimientos que habían convertido a las fronteras territoriales en una institución, y han evidenciado la diferencia entre la frontera como línea de separación entre territorios (en inglés, *boundary*) de la frontera como zona o lugar de control (*border*)<sup>3</sup>.

La UE ha externalizado y deslocalizado gran parte de la gestión de sus fronteras hacia otros países, estableciendo determinados procedimientos relativos a los controles fronterizos, tales como la obtención de los visados fuera de su territorio, y responsabilizando o derivando el control de documentos a compañías de transporte o funcionarios de enlace en terceros países. La implementación de estos instrumentos supone que se activen múltiples controles «a distancia» antes incluso de traspasar físicamente una frontera geográfica (en las embajadas de los países de origen, en las agencias de viaje, compañías de transporte...). De esta forma, la frontera actúa en el propio país de origen, desde el mismo momento en que una persona decide emprender una experiencia migratoria. Se trata de un mecanismo preventivo que varía sustancialmente en función de cada individuo, en la medida en que, más que defender la soberanía de los Estados, pretende definir la identidad y discriminar entre migrantes «deseables» e «indeseables» para la UE<sup>4</sup>.

La externalización también se da mediante la transmisión a terceros países de la responsabilidad del control y la gestión de los migrantes. Para ello, las Políticas Europeas de Vecindad (PEV) imponen la gestión de las migraciones

2. Étienne, Balibar, «¿Qué es una frontera», en *Violencias, identidades y civilidad*, Gedisa, Barcelona, 2005, pp. 77-83.

3. Elspeth Guild y Didier Bigó, «Polizia a distanza: Le frontiere mobili e i confini di carta dell'Unione europea», *Conflittiglobali*, 2, 2005, p. 70.

4. Didier Bigo y Elspeth Guild, «La visa Schengen: expression d'une strategie de "police" à distance», *Cultures & Conflits*, 49, 2003, pp. 22-37.

**Los límites del control** | Cristina Fernández Bessa

como condición determinante para adoptar acuerdos económicos y comerciales con la UE. Aparte de la PEV, los Estados miembros firman acuerdos de readmisión y de cooperación policial con los países de origen y tránsito de los migrantes para que éstos acepten las expulsiones, por lo que se convierten en un instrumento clave de las políticas de la UE. Como contrapartida, la UE establece cuotas de migración legal (laboral) para los nacionales de los países que han aceptado el acuerdo.

Helmut Dietrich («El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión. Refugiados e inmigrantes en las fronteras exteriores de la Unión Europea») y Paolo Cuttitta («Los acuerdos de "cooperación" y el nuevo régimen fronterizo euro-africano») analizan en el presente libro de manera detallada qué políticas está desarrollando la UE a este respecto y cómo se concretan por lo que se refiere a la Frontera Sur y a las relaciones con el norte de África; mientras que Eduardo Romero lleva este análisis al caso concreto del Estado español, en su texto «El Plan África, la política migratoria española de "nueva generación" y la guerra contra los pobres».

La política de la UE, caracterizada por la interrelación entre la lógica del mercado y las lógicas de control, trata de promocionar las migraciones regulares y temporales subordinadas a las necesidades de mano de obra (barata) del mercado de trabajo europeo, a la vez que refuerza la lucha contra la «inmigración ilegal». Demonizando la inmigración irregular y destinando miles de millones de euros al blindaje de las fronteras, las instituciones europeas pretenden dotar de credibilidad e integridad a sus políticas migratorias y de asilo.

Para ello, los Estados no dudan en convertir la inseguridad y el terrorismo en una obsesión, exagerando la amenaza que representa la inmigración para la soberanía, la identidad y la seguridad nacional, y en criminalizar a los extranjeros para legitimar la firmeza y espectacularidad de sus intervenciones ante la opinión pública. Pero la utilización de retóricas securitarias no supone una nueva tendencia u orientación política, sino un reforzamiento de las dinámicas que han acompañado el proceso de construcción europea. Ya desde los Acuerdos de Schengen (1985), el control de las fronteras externas ha sido estrechamente relacionado con la salvaguarda de la seguridad interior y la protección de la comunidad europea de las amenazas exteriores. Sin embargo, como indica Walters<sup>5</sup>, debemos tener en cuenta que con Schengen la amenaza a la seguridad ya no significa un enfrentamiento abierto (militar) con otros países. La amenaza a la seguridad parece más bien una serie de amenazas so-

5. William Walters, «Welcome to Shengenland. Per un'analisi critica dei nuovi confini europei», en S. Mezzadra, *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Derive Approdi, Roma, 2004, p. 65.

## 10111

ciales, transnacionales y frecuentemente personificadas en la imagen del migrante. Y mientras se presente a la inmigración como una «amenaza», no se deberán dar explicaciones sobre las irregularidades en los procesos de expulsión o devolución de inmigrantes ni sobre la vulneración de derechos humanos sufrida por este colectivo.

Para evitar la inmigración desregulada y, por tanto, «potencialmente peligrosa» la UE pretende «blindar» sus fronteras externas con el objeto de prevenir, interceptar y retornar a las personas que se presume estén intentando migrar mediante acciones de vigilancia, actuaciones policiales o incluso con la detención de los migrantes. Para ello los territorios fronterizos se dotan de sofisticados equipos de vigilancia y operativos marítimos, terrestres y aéreos, integrados por policías de distintos países y coordinados a través de Frontex, que se ocupan de patrullar las costas y aguas de los países fronterizos y de sus vecinos del sur (Senegal, Mauritania, Marruecos, Libia) o las fronteras terrestres del este (Bielorrusia, Ucrania, Turquía), impidiendo así que miles de personas puedan emigrar con destino a la UE.

A este respecto, Kerstin Seifer («El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo») y Cristina Fernández («El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa») se encargan de analizar el desarrollo de Frontex desde su entrada en funcionamiento en 2005, y la evolución restrictiva del derecho de asilo en Europa, cuyos resultados en el territorio español son estudiados por Héctor Silveira («El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur»); mientras que Mikel Mazkarian («El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje del enaltecimiento de la solidaridad y su penalización») nos explica cómo el derecho internacional, el derecho marítimo y el deber de socorrer a personas en peligro en alta mar son violados continuamente por los países de la UE, supeditándolos a las políticas de contención de la migración.

Y por si todo esto no fuera suficiente y dada la «seria amenaza» que supone la inmigración, los dirigentes europeos no han escatimado esfuerzos en desarrollar dispositivos de control altamente tecnificados e informatizados, como el Sistema de Información de Schengen; dispositivos que con la excusa de combatir la inmigración irregular y el terrorismo, acaban convirtiéndose en mecanismos de control de toda la población, y especialmente de aquella crítica con la deriva autoritaria de la Unión Europea, tal como se analiza en el artículo de Indymedia «El cerebro panóptico de la Fortaleza Europea».

Por otro lado, los controles exteriores van acompañados de distintos controles interiores que tratan de identificar y detener a los inmigrantes indocumentados que se encuentran ya en la UE sin los permisos requeridos. En este sentido, los centros de internamiento de extranjeros (CIE), o los controles poli-

### Los límites del control | Cristina Fernández Bessa

ciales que tienen lugar a diario en las calles o en las estaciones de los transportes públicos pueden comportar para los migrantes las mismas consecuencias que los controles de frontera exteriores: la exclusión de la sociedad, ya sea mediante su expulsión a otro país, o mediante la privación de sus derechos más fundamentales relacionados con la ciudadanía, condenándoles ineludiblemente a la clandestinidad y la «ilegalidad». Los controles fronterizos que se llevan a cabo en el interior de los distintos países europeos son a menudo invisibles para gran parte de la sociedad, pero están muy presentes en la vida cotidiana de los migrantes.

Fruto de estos controles, sobre los migrantes sin papeles pende continuamente la amenaza de la expulsión o del encierro en centros de internamiento, muchas veces en condiciones de indefensión absoluta; las condiciones de expulsión y las formas de encierro en el Estado español son analizadas en el capítulo «La vida en la frontera: internamiento y expulsiones», del *Espai per a la Desobediència a les Fronteres*.

En este contexto, en el que ya no se puede afirmar la autonomía de los Estados-nación en el escenario internacional, ni su prosperidad en el campo de la política económica ni social, como aprecia Bietlot (2004), el poder estatal, investido con las competencias que todavía tiene la posibilidad de ejercer — funciones policiales, de gestión del territorio y de la población para el mantenimiento del orden público—, se despliega con toda su dureza sobre los seres humanos más vulnerables (extranjeros, marginados, clandestinos, etc.), entre los que destaca el caso de los menores que estudia Núria Empez (Col·lectiu Drari) en su capítulo «Menores no acompañados, breve aproximación».

Podemos decir, en definitiva, que las fronteras ya no se encuentran (sólo) a lo largo de los márgenes de Europa sino que constituyen su método interno de gobierno. Las fronteras se activan cuando determinados individuos deciden emprender una experiencia migratoria, y se extienden hasta el corazón mismo de Europa porque persiguen las biografías de aquellas personas que tienen la movilidad limitada. Es así como los «controles fronterizos» ya no están tan sólo relacionados con las «fronteras territoriales», sino que cada vez tienen más que ver con el «control del orden público» y, como expone Mike Davis en el capítulo con el que cerramos el presente libro, con la construcción de ese gran muro del capital presente en todas partes, aunque no siempre visible, con el que los países ricos mantienen alejada de manera brutal a la gente pobre del mundo.

Así, en Europa como en el resto del mundo, la evocación de las clases dirigentes del Estado Democrático de Derecho no evita que pongan en práctica políticas fronterizas que, ya sea dentro o fuera de su territorio, de forma directa o indirecta, causan exclusión, segregación, privación de derechos y muer-

## 12|13

te en la población, en especial en el caso de los migrantes. Sólo la superación de los antiguos pilares de los Estados-nación, del vínculo entre territorio y derechos de ciudadanía, puede permitir la construcción de una sociedad en la que el ejercicio de los derechos no esté necesariamente asociado a los lazos territoriales o de sangre, sino que aparezcan nuevas formas de (no) pertenecer.

Es tiempo de evocar y practicar la democracia como dinámica absoluta, universal, como gobierno de todos ejercido por todos, como potencia efectiva que actúa desde abajo y en red para construir el común. Y en este sentido, debemos valorizar el derecho a la movilidad, como uno de los instrumentos de construcción de la democracia total, en su doble vertiente: movilidad como derecho de fuga, éxodo de las condiciones impuestas, y movilidad como apuesta por la construcción de nuevas condiciones. Si el Estado de derecho del que las clases dirigentes hablan equivale a segregación y explotación, la democracia desde abajo sólo puede construirse a través de la ruptura de las fronteras o los límites, ya sean éstos simbólicos o materiales.

**Helmut Dietrich**

## **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión**

Refugiados e inmigrantes en las fronteras exteriores  
del sur de la Unión Europea\*

### **INTRODUCCIÓN**

Tánger, Marsella, Túnez, Alejandría, el Pireo; las ciudades portuarias del Mediterráneo siempre han tenido una población internacional. En Calabria se asientan desde hace siglos un gran número de personas de origen albanés, en la costa siciliana de origen tunecino, en las ciudades de la costa egipcia de origen griego. El Mediterráneo representa históricamente un espacio cultural y social común para pescadores, comerciantes de viaje y clases bajas nómadas. Este «compacto tejido histórico» (Braudel, 1997: 95) ha sobrevivido a la influencia de diferentes civilizaciones, religiones y grandes potencias. El colonialismo, por supuesto, cortó muchos lazos entre la población pobre a este y al otro lado del Mediterráneo, pero, en la historia más reciente, el intercambio transmediterráneo se ha visto reducido por la confrontación de bloques Este-Oeste y por el aislamiento nacional-estatal. Aun así, en el espacio mediterráneo las similitudes sociales continuaron siendo predominantes. Por el contrario, dentro de Europa se produjeron importantes divisiones sociales: entre Andalucía y Madrid, entre el Mezzogiorno y Milán, entre los Balcanes y Austria.

---

\* Capítulo publicado originalmente en el monográfico *AusgeLAGERt. Extraterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen*, de la publicación *Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, n.º 110, y *FFM. Gegen die Festung Europa*, n.º 10, septiembre de 2005, y editado por Assoziation A, Hamburgo. La traducción del alemán ha corrido a cargo de Isa Marín Arrizabalaga y Adelaida Hernández Redondo.

## 14115

Todo esto parece pertenecer a un pasado gris. Pero desde hace una década el Mediterráneo se ha convertido en una fosa real de separación. En Europa se presenta este abismo social como un hecho natural, que se corresponde con la geografía de los diferentes continentes. A un lado se levanta una Europa, cuyas viejas ansias de poder y rapacidad colonial se hacen cada día más evidentes. Al otro lado, se dibujan vagamente las «clases peligrosas», que se caracterizan por la pobreza, la migración y por su carácter imprevisible. Nunca hasta ahora los Estados europeos habían redefinido geopolíticamente, de una manera tan poco disimulada, la cuestión social en el Mediterráneo; y nunca hasta ahora habían llevado los movimientos del Sur de manera tan masiva al naufragio y a la muerte en el mar.

Esta fosa se ha hecho todavía más profunda con la nueva ampliación de la Unión Europea (UE). Las corrientes financieras de Europa occidental se dirigen preferentemente hacia Varsovia o Budapest. Pronto se abrirá también la posibilidad de integración en la Unión Europea a los países balcánicos. Con ello ésta continuará ampliando sus fronteras exteriores en el sureste y en la parte oriental de Centroeuropa. La población de los países que se integran en la Unión recibe progresivamente el estatus de ciudadanos y ciudadanas de la UE. Para los turistas de Polonia y la República Checa ya había desaparecido el visado obligatorio a principios de los noventa, cuando Varsovia y Praga se comprometieron a aceptar la devolución de las personas que hubieran entrado de manera ilegal. Así, la UE legaliza también poco a poco la movilidad laboral inmigrante de estas regiones. Los países más allá de las nuevas fronteras exteriores son clasificados gradualmente por la UE en un nuevo orden espacial. La frontera este se integra en un programa de entendimiento transfronterizo (CEPS, 2001). Al mismo tiempo, la UE amplía de una manera terrorífica las instalaciones fronterizas para controlar a los sin papeles: con técnicas de sensores y cámaras de vídeo, con torres de vigilancia y helicópteros, con aparatos de vigilancia nocturna y unidades de intervención rápida (Dietrich, 2002).

No existe una zona similar de contención en la frontera exterior del sur de la UE. La Asociación Euromediterránea (EMP, por las siglas en inglés), con la que la UE promete, desde 1995, un impulso de la economía y de la democracia en su frontera sur, se ha quedado en pura retórica<sup>1</sup>. La clase política europea tiende la mano a regímenes como el de Marruecos o Turquía, mientras que ignora a las personas disidentes del Sur. Lo único que le preocupa a la economía europea es asegurarse el acceso al negocio del petróleo y conseguir has-

<sup>1</sup>. En la Asociación Euromediterránea (EMP) participan actualmente junto a la UE Egipto, Argelia, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Libia dispone desde 1999 de estatus de observador. Sobre el desarrollo de la Asociación se puede consultar la documentación elaborada por la Comisión Europea (Comisión de la UE, 2002 b). Se puede encontrar más material oficial sobre la Asociación

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

ta el 2010 una zona de libre comercio euromediterránea para productos industriales. A este fin, la UE continúa desarrollando a su manera los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial de los años ochenta, con los que se destruyen y se continúan desregulando hasta el presente los espacios económicos nacionales. No hay inversiones dignas de nombrar, si exceptuamos Israel y quizás el Beirut de la posguerra. La pobreza se extiende sobre todo entre la gente joven en las grandes ciudades. En la medida en que el neoliberalismo se va introduciendo en el conjunto del área mediterránea, disminuye la fuerza de integración de las esperanzas de un desarrollo reparador. La salida de la miseria ya no se proyecta en un plan quinquenal nacional, sino en la huida a través del Mediterráneo. Las estadísticas de migración subrayan que los movimientos migratorios procedentes de los países del sur del mediterráneo hacia Europa aumentan continuamente desde hace décadas. Pero las condiciones han cambiado radicalmente. A finales de los años ochenta desaparecieron los controles de salida en los Estados árabes. Como respuesta, Europa occidental introdujo en la primavera de 1991 restricciones generales de entrada<sup>2</sup>.

En los meses anteriores había tenido lugar la segunda guerra del Golfo, Bush senior había anunciado un nuevo orden mundial, y en el norte de África también se interpretó el requisito de un visado como el resultado de esas nuevas relaciones políticas mundiales. Cuando Marruecos, Argelia, Túnez y otros países árabes firmaron de manera voluntariosa los acuerdos de readmisión, no exigieron como contrapartida —como lo hicieron en su tiempo Polonia y la República Checa— la supresión del requisito de visado de la UE. Hasta entonces, la lucha por la emigración se había tenido que llevar a cabo en el interior de los Estados norteafricanos y de Oriente Próximo. Lo importante era cómo conseguir un pasaporte y un permiso de salida; hoy en día lo importante es cómo llegar de manera clandestina a través del Mediterráneo hasta las grandes ciudades europeas<sup>3</sup>. Éstas son las condiciones bajo las que comenzó en 1991-2 la gran masacre en el Mediterráneo.

Con este trasfondo, cobra sentido situar la historia de los sin papeles del Mediterráneo en el contexto de las sociedades mediterráneas y de las políticas desarrolladas por la UE. Su muerte y su supervivencia no es un fenómeno al margen de esto.

---

Euromediterránea en internet: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/index_en.htm);  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed); <http://europa.eu.int/comm/world>.

2. Las cuotas que España e Italia ofrecen anualmente para los trabajadores magrebíes con contrato tienen únicamente un carácter cosmético, si tenemos en cuenta este trasfondo. No es tema del presente artículo este fenómeno marginal de la migración rotatoria legal.

3. Cf. la retrospectiva documental en la película de Leïla Kilani, *Tanger, le rêve des brûleurs* (Kilani, 2002).

## 16|17

Hace 14 años que mueren refugiados en el Mediterráneo, pero ¿por qué es ahora cuando esta tragedia se convierte en noticia europea e internacional? La doble tesis con la que esta cuestión debe ser analizada es la siguiente: primero, que es ahora cuando la UE ha alcanzado un poderío de dimensiones geográficas amplias, y que en este sentido, por lo que se refiere a los países del Sur, sigue los pasos ya andado por el colonialismo. Si a esta nueva expansión de Europa se la ha de denominar colonialismo, neocolonialismo, postcolonialismo o con otros términos es algo que no puede ser respondido por ahora, dada la actualidad del tema. Pero sí que se deberían hacer excavaciones en los lugares donde Europa pone sus pies en el norte de África; por eso será importante la arqueología del saber, por medio de la cual podrá ser desvelado el pasado del colonialismo, dejando al descubierto los rastros de un camino que ahora se vuelve a recorrer con la política presente.

El segundo hilo conductor presente como tesis a lo largo de este artículo es la temática de los campos de refugiados. Estos campos son presentados como «solución» a la cuestión de los inmigrantes clandestinos. Esta idea todavía quedaba en los años noventa completamente fuera del imaginario real de la clase política. Los campos en los márgenes o fuera de la UE, que acogieran a los inmigrantes y refugiados no deseados a las puertas de su objetivo, eran una idea que existía ya como especulación fantasiosa en los años ochenta, pero únicamente en algunos escritorios de las burocracias ministeriales, lejos de toda viabilidad práctica. Es ahora con la política expansiva de la UE que su realización se ha hecho posible. Europa como poder civil que se aísla de las barbaries de la periferia: esta imagen sacada de la caja de la propaganda pierde todo atisbo de credibilidad, si ponemos ante nuestros ojos los centros de salida, las cárceles de deportación, los centros de primera acogida y los centros de internamiento dentro de la UE. Pero precisamente esto origina la actual presión para «externalizar» la brutalidad fuera del interior, para trasladarla a los centros de internamiento exteriores en la periferia. Esta es la segunda tesis, que debe guiar la selección del material de notas e investigaciones.

De todo esto no se deriva todavía, como podrán comprobar los y las lectoras, una imagen nítida. Aquí no podremos presentar todavía una imagen completa o sistemática de la evolución actual. Contamos, eso sí, con prospecciones y sondeos a diferentes profundidades y, con toda seguridad, también de diferente calidad que el futuro permitirá interpretar mejor.

En esta presentación se ha dejado conscientemente en un segundo plano la historia de las relaciones internacionales (palabra clave: el Proceso Barcelona); sin embargo, se ha dado prioridad a la descripción lo más exacta posible de los sistemas de control, sus efectos sociales y sus repercusiones en las formaciones estatales.

## El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

### MORIR EN EL MEDITERRÁNEO

*frase en árabe*

*Los huérfanos tienen cien padres*

La mitad de las personas que escapan clandestinamente a través del Mediterráneo proceden de países mediterráneos, la otra mitad procede de países situados al sur del Sahara. Estos últimos proceden de los Estados descolonizados, cuyo desarrollo económico ha fracasado por completo. Huyen de las consecuencias tardías del colonialismo y de los efectos de los actuales intereses europeos y norteamericanos en África: de treinta años de guerra civil africana. En su huida hacia el Norte atraviesan muchos países sin visado, o por lo menos sin pasar por controles sistemáticos de visados y pasaportes, hasta llegar al Mediterráneo. Sin embargo, la UE ha endurecido enormemente las restricciones de entrada para los nacionales del Congo, Sierra Leona o Sudán. Para presentar una solicitud de visado de turista deben demostrar poseer cantidades de dinero que para la mayor parte de las personas africanas son imposibles de reunir en toda una vida.

En la parte oriental del Mediterráneo es población kurda procedente de Turquía y de Irak así como población afgana la que constituye la mayor parte de los sin papeles. Sus regiones de origen han quedado desoladas por las guerras, cuyas causas se deben buscar asimismo en el contexto geopolítico del orden mundial norteamericano-europeo.

La gente de las pateras no son los hijos e hijas de la élite de sus países. El camino en una barca de madera a través del Mediterráneo o en un mercante oxidado no cuesta tanto dinero como el camino legal, para el que es necesario reunir una gran cantidad de dinero. En las pateras viajan las personas que no disponen de una red de familiares en Europa, quienes quizá podrían meterlos en el coche en el ferry en su viaje de vuelta a Europa, tras finalizar las vacaciones de verano, y conseguir con argucias y suerte pasar los controles portuarios<sup>4</sup>; en las pateras viajan aquellas personas que, a pesar de carecer de los bienes necesarios y/o carecer de familiares en Europa, están completamente decididas a tomar su destino en sus propias manos.

El viaje clandestino a través del Mediterráneo se caracteriza por tener lugar en condiciones precarias y por tanto peligrosas. Muchas personas mueren de sed o se ahogan porque la travesía fracasa: el motor deja de funcionar, el barco se hunde por estar en malas condiciones técnicas o por ir demasiado car-

4. Los investigadores de la UE calculan que un 15% del total de viajes clandestinos a través del Mediterráneo son viajes «ilegales» en ferrys. En los meses de verano son únicamente controlados entre el 20 y el 30% de los pasajeros según las normativas de Schengen (Civipol, 2003: 13 y s.).

## 18119

gado, no hay previsiones metereológicas técnicamente fiables ni canales de comunicación en caso de emergencia. Además, a la hora de navegar faltan con frecuencia los conocimientos necesarios acerca de las corrientes marítimas locales.

Los sin papeles de Marruecos, Argelia y Túnez deben tomar tierra en la costa europea sin que lo noten las patrullas costeras, el Ejército o la Policía. En caso contrario, serán automáticamente devueltos. Es diferente la situación de los refugiados de países africanos y asiáticos más lejanos, que no tienen pasaporte y que sólo pueden ser deportados bajo ciertas condiciones. Les basta con que sus barcos alcancen las aguas territoriales de uno de los países de la Unión Europea y que las patrullas costeras los acerquen a tierra. Allí serán transportados a campos de internamiento, y a pesar del aumento del número de deportaciones, se puede decir que muchos de ellos acabarán siendo puestos en libertad después de algún tiempo o simplemente se escaparán. Para todos los ilegales que llegan a tierra es decisivo, para poder continuar su huida hacia las grandes ciudades europeas, lograr un buen contacto entre la población española, italiana o griega o con emigrantes residentes allí. Sin apoyo este objetivo es prácticamente imposible.

El tejido social más allá del Mediterráneo, por lo que se refiere a los sin papeles, es cada vez más ralo. Existe una tendencia a emprender este viaje en barco sin ningún tipo de ayuda para la huida. Se puede ilustrar esto con un ejemplo:

En los años noventa, el estrecho entre el sur de Italia (Apulia) y Albania, por el que durante diez años pasaron clandestinamente más de cien mil personas, era todavía un centro de inversión en toda regla. En un principio, fue la parte italiana la que invirtió capital para comprar lanchas rápidas. Progresivamente, la parte albanesa se hizo con la mayor parte del negocio. Entraron en funcionamiento embarcaciones neumáticas de prestaciones cada vez mayores. El contrabando y el comercio con la salida de refugiados se complementaban. La travesía marítima se realizaba con garantías: en caso de que se fuera atrapado y expulsado nada más llegar, el refugiado tenía derecho a un segundo intento. En cada bote se dejaban algunas plazas gratuitas para personas necesitadas, según los informes que contenía el sumario de un procedimiento judicial en el sur de Italia (Monzini, 2004, 41 y ss.). El salto de los 80 kilómetros del estrecho tenía lugar en el marco de la transformación económica albanesa. Por otra parte, se ampliaban las zonas de producción italianas hacia los Balcanes. La emigración en masa era la expresión más visible de una explosión social que ya no podía ser integrada con medios económicos. Con la crisis albanesa de 1997 los movimientos de fuga a través del Adriático alcanzaron su punto culminante. Con la guerra de la OTAN por Kosovo, en 1999, el rechazo de los

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

refugiados procedentes del Adriático se transforma en contención militar. La creciente presión persecutoria de los barcos de refugiados les lleva a realizar maniobras cada vez más temerarias, provocando a menudo accidentes mortales. La actuación de la Marina italiana en aguas internacionales y el estacionamiento de policía italiana, *carabinieri* y militares en la costa albanesa dieron el golpe de gracia a estos viajes en barco.

Una situación bien distinta es la que se da en la huida por el estrecho de Gibraltar o hacia Lampedusa, a Sicilia o hacia las islas griegas. No hay ningún tipo de participación española, italiana o griega en las travesías clandestinas desde el norte de África o desde Oriente Próximo. El contrabando utiliza otros medios de transporte. Las pateras, en las que los refugiados pasan de un lado a otro, proceden a menudo de los restos de las flotas pesqueras locales, que se encuentran en proceso de reconversión. Los pequeños pescadores siguen echando sus redes en la mayoría de las ocasiones fuera de las rutas navieras controladas estatalmente. Entre los conocimientos tradicionales de los pequeños pueblos pesqueros también figura la construcción de sus propios barcos de madera. Sin embargo, entretanto, este impulso racionalizador no sólo presiona a este sector económico, sino que también pretende conseguir registrar y controlar el trabajo local.

Las personas que quieren cruzar el estrecho no dependen de grandes cárteles, sino que pueden dirigirse a los centros sociales de los pequeños pescadores. Ni siquiera para las autoridades policiales tiene mucho sentido hablar de criminalidad transnacional organizada o de mafia italiana; tampoco el tránsito a través del Sahara y los países del norte de África depende de la delincuencia organizada (Monzini, 2004: 41 y ss.; Civipol, 2003: 18 y s.) Sin embargo, no se puede obviar un inconveniente, es decir, que la pobreza aumenta el peligro de muerte.

Las embarcaciones con las que la mayoría trata de cruzar sólo sirven para atravesar los estrechos:

- entre El Aiun y las Islas Canarias,
- de Gibraltar,
- entre Túnez, Libia y las islas del sur de Italia y Malta,
- entre Turquía y las islas orientales griegas.

El control de fronteras de la UE se ha concentrado en los últimos años en estos pequeños territorios. Los investigadores policiales los llaman las «rutas focales», diferenciándolas de las «rutas Random» de los grandes barcos con cientos de refugiados a bordo que, en la última década, emprendieron su viaje desde Albania, Turquía, Líbano y Siria con destino al sur de Italia. En las ru-

## 20121

tas focales tienen lugar entre el 70 y el 80% de las travesías clandestinas del Mediterráneo. En 2002 se interceptó en ellas a 48 000 sin papeles. Pero la atención mediática casi siempre recae en los llamados «barcos fantasma» de las rutas Random, que sólo representan un 2% de las travesías clandestinas en el Mediterráneo. La aparición de estos grandes barcos no es predecible; sin embargo, los investigadores de la UE piensan que las autoridades policiales locales deberían darse cuenta de su partida desde oriente. Debido a la profundización de la colaboración policial al este del Mediterráneo está desapareciendo este fenómeno de los grandes barcos de refugiados. Se produce un desplazamiento hacia las barcas de madera y botes neumáticos. Contra estas embarcaciones se dirigen las nuevas técnicas de localización y control marítimo, de las que hablaremos a continuación.

En España es a partir del 1996-7 cuando las organizaciones de inmigrantes y de derechos humanos denuncian públicamente y a nivel internacional las muertes en masa ante Gibraltar<sup>5</sup>. Dado que tienen conexiones en los pueblos costeros marroquíes, han podido calcular que entre 1991 y 1996, solamente en el estrecho de Gibraltar, murieron entre 2.000 y 4.000 personas. El reconocido fotógrafo Sebastião Salgado presentó en 1997 un reportaje gráfico sobre los indocumentados en el estrecho (Salgado, 2000), y el 26 de octubre de 1997 *El País* publicó un reportaje en su suplemento semanal titulado «Una alambrada de agua entre dos mundos» en el que se dan a conocer las investigaciones y estimaciones de estas organizaciones (Rodríguez, 1997).

En Cádiz, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía realiza, desde 1996-7, una concentración de repulsa delante del Ayuntamiento cada vez que aparecen cadáveres en la costa de esta provincia. Han conseguido imponer que los sin papeles puedan participar en estos actos sin temor a ser detenidos. La APDHA demuestra que el número de muertos aumenta cada año y señala como causa de esto el incremento del control en el estrecho.

Desde 1999-2000 el número de muertos en las costas de las Islas Canarias aumenta. En el 2000, la cantidad de embarcaciones y de personas interceptadas por las autoridades españolas en esa región superaba, por primera vez, las cifras del estrecho de Gibraltar (Kreienbrink, 2004: 211). La travesía clandestina hacia las Islas Canarias es consecuencia del aumento de controles en el estrecho de Gibraltar. A esto se añaden las perspectivas de futuro cada vez más lamentables para los saharauí<sup>6</sup>.

5. Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía, APDHA ([www.apdha.org](http://www.apdha.org)); Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España ([www.atime.org](http://www.atime.org)); Andalucía Acoge ([www.acoge.org](http://www.acoge.org)), Red Dos Orillas (<http://redasociativa.org/dosorillas/>). Indymedia especial sobre la situación en el estrecho: <http://madiq.indymedia.org/news/2004/08/8578.php>.

6. Las Islas Canarias se encuentran situadas enfrente de El Aiun, la capital del Sahara occidental. Este territorio fue colonia española desde 1940 hasta 1976. Marruecos se lo anexionó tras la salida de los españoles. Desde

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

En 2004, la APDHA pudo documentar la muerte de 289 personas en su viaje marítimo a España. La asociación supone que una gran parte de estas tragedias no se puede comprobar y estima en más de 800 los muertos en el año 2004 (APDHA, 2004).

La Asociación de Amigos y Familiares de Víctimas de la Inmigración Clandestina (AFVIC) se fundó en Khouribga, en el sur de Marruecos, como consecuencia del aumento de las muertes en el Mediterráneo<sup>7</sup>. La región de Khouribga, rica en fosfatos, era en los años cincuenta y sesenta uno de los centros de la migración interna, pero ahora se encuentra en recesión. Muchos de los indocumentados provienen de esta región. La asociación AFVIC informa de que entre 1997 y 2001 a ambos lados del estrecho se localizaron 3.286 cadáveres (Marokko-Portal; ver también <http://www.bladi.net>).

En un informe de la Global Commission on International Migration se dice: «Según un informe del año 2002 al Secretariado General de las Naciones Unidas (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, E/CN.4/2002/NGO/45), entre 1997 y 2000 han muerto más de 3.000 emigrantes, fundamentalmente en el intento de cruzar el estrecho de Gibraltar» (Pécoud, 2005).

El experto en Marruecos Pierre Vermeren lo resume así: «Suponiendo que sólo uno de cada tres muertos sea encontrado, esto supondría que en los últimos cinco años [1997-2002] sólo en el estrecho de Gibraltar han muerto más de 10.000 emigrantes» (Vermeren, 2002).

No hay un recuento exhaustivo de los muertos en el estrecho para el periodo 1991-2004. Si se suman las estimaciones de los distintos periodos de tiempo, se contabilizan unos 12.000-14.000 muertos. El estrecho de Gibraltar es, desde luego, la mayor fosa común de la Europa de la postguerra.

En los años 1991-7 los grupos italianos también comienzan a registrar sistemáticamente las muertes en el Mediterráneo. El punto de partida lo constituyeron dos grandes tragedias. La primera: el 25 de diciembre de 1996, perecen en un accidente marítimo 286 personas. Un pesquero que estaba recogiendo indocumentados, en aguas de Sicilia y Malta, de un gran mercante llamado *Yiohan* choca con el mismo y se hunde. Durante un mes la policía y las autoridades marítimas italianas ocultan el suceso. Los periódicos sólo filtran noticias breves de un supuesto accidente. Sobrevivientes tamiles y pakistaníes consiguen explicar el suceso de manera detallada, poco después del accidente, a través de su prensa en el exilio europeo. Periodistas del diario italiano *Il Ma-*

---

entonces muchos saharauis viven como refugiados en campamentos en el desierto en el lado argelino. En la actualidad el Frente Polisario debate retornar a la lucha armada. Si los refugiados de los campamentos argelinos regresaran a las regiones costeras, la cifra de travesías clandestinas con destino a las Islas Canarias podría llegar a alcanzar dimensiones aún mayores.

7. Association des amis et familles de victimes de l'immigration clandestine, AFVIC ([www.afvic.fr.st](http://www.afvic.fr.st)).

## 22123

*nifesto*, con ayuda de organizaciones de refugiados, sacan la noticia en primera página y comienzan las investigaciones. Constatan que más de cien refugiados se encuentran en calabozos policiales italianos o —debido a que uno de los barcos implicados en el accidente continuó su rumbo— encarcelados en Grecia. El hecho de que en sus declaraciones a la Policía todos describieran de la misma manera la causa del accidente, confirma que en las Navidades de 1996 se había producido la mayor tragedia marítima en el Mediterráneo desde 1945. Solamente en Grecia, que en ese momento no estaba todavía alineada con la política de Schengen, un fiscal se atrevió a interponer una demanda por homicidio en masa (FFM, 2002a).

La segunda gran tragedia sucedió el cuarto día del bloqueo militar italiano del Adriático, en marzo de 1997. El Estado albanés se derrumba y las revueltas se extienden. La Marina italiana da la orden de mantener en aguas internacionales a los esperados sin papeles albaneses. El 28 de marzo, a las 19 horas, el buque de guerra italiano *Sibilla* choca con el barco de refugiados albanés *Kater i Rades* en el canal de Otranto, a 35 kilómetros de la costa italiana. 110 refugiados, sobre todo niños y mujeres, están a bordo. Casi todos mueren ahogados, sólo 16 personas son salvadas y mantienen durante los últimos años, junto con familiares de los ahogados, un proceso contra los responsables militares. El proceso se alarga constantemente, el principal abogado muere el día de una citación importante de manera misteriosa, y finalmente la iniciativa es fagocitada por el aparato de justicia (FFM, 2002a).

Si sumamos las noticias de los diarios pequeños de los últimos años se llega a un número más elevado de muertes. Se trata de personas de origen albanés o kosovar que tratan de cruzar el canal de Otranto en embarcaciones neumáticas. Gracias a sus motores fuera borda, estas embarcaciones logran dejar tras de sí a las patrullas costeras y la Marina italiana<sup>8</sup>. Más de 100.000 refugiados han logrado cruzar de esta manera el estrecho. Pero estas embarcaciones no están preparadas para las malas condiciones meteorológicas. Por esto, muchas personas mueren en las maniobras ante sus perseguidores italianos ya en los acantilados de la costa en aguas albanesas.

Los grupos italianos que abordaron, en 1998, el tema de los inmigrantes ilegales formularon sus críticas en nombre de una sociedad civil europea o universal, apelando a la necesidad de extender los derechos básicos a nivel mundial. Bajo esta premisa, activistas italianos alquilaron el barco *Illyrus* para una travesía desde Brindisi, en el sur de Italia, hasta Vlorë (Albania) y vuelta. Se en-

<sup>8</sup>. La inversión en mejores embarcaciones fuera borda fue posible después de que la economía italiana —y la economía sumergida— se expandiera, después de 1990-1, a Albania. Tanto el contrabando como la mafia habían conseguido establecer, por ejemplo, en Vlorë, negocios florecientes que hacían posibles los viajes pagados para la salida de refugiados.

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

cuentraban a bordo sobrevivientes del hundido *Kater i Rades*. Se bautizó el viaje como «Traghetto della cittadinanza universale», trayecto de la ciudadanía universal. No se aceptaron controles fronterizos ni a la ida ni a la vuelta. A la llegada a Vlorë, en el polideportivo, en una pancarta se podía leer en italiano y albanés: «¡No más muros en el mar!».

Sin embargo, la guerra de la OTAN por Kosovo reportará duros golpes, en 1999, a la solidaridad italiana con los refugiados. La guerra será escenificada como una intervención humanitaria. Por causa de las imágenes de los refugiados kosovares llegados a Albania y Macedonia e instalados allí en campamentos, durante la guerra se forma un auténtico movimiento de jóvenes en Italia deseosos de prestar su ayuda a las víctimas en Albania, visibilizadas por los medios de comunicación. Surgen nuevas organizaciones como setas, que envían a trabajar a «ayudantes civiles» a los campos de refugiados en Albania. Estos jóvenes ayudantes acaban por convertirse en poco tiempo en pequeños administradores de los campamentos de refugiados. Casi desapercibidos pasaron los cientos de refugiados romaníes que trataban de huir desde Montenegro a Italia y que morían ahogados en el Adriático. Durante los meses siguientes, el Ejército italiano, los *carabinieri* y otras unidades de policía se establecen en la costa albanesa y su capital, Tirana. Los refugiados e inmigrantes de otros países evitan desde entonces esta región. De esta manera, Italia ha conseguido extender hasta esta zona la frontera exterior de la UE. Para el resto de Europa se trata de un precedente que hasta el momento no ha sido tratado críticamente. Los grupos italianos no han conseguido hasta ahora hacer ver la tradición colonialista en la que se produce esta expansión territorial<sup>9</sup>.

Desde los años 2000-1 mueren cada vez más personas en el mar entre Sicilia, Túnez y Libia. Según las cifras recogidas por el politólogo Paolo Cuttitta, en 2005, murieron por lo menos 411 personas, contando solamente los once accidentes de los que los periódicos han dado noticia (*Frankfurter Rundschau*, 20.7.2004)

En Grecia los grupos críticos han hecho suyo el tema de la muerte de refugiados en el Mar Egeo relativamente tarde. En Tesalónica hay ya dos organizaciones, una de abogados y abogadas y otra anarquista llamada El Gato Negro, que han comenzado a recopilar documentación sobre estas muertes. Hasta ahora sólo han podido corroborar 100 muertes. Un estudio oficioso de la UE señala que debido a la falta de informes sobre los muertos en las fronteras marítimas griego-turcas no se deberían sacar conclusiones falsas. A diferencia de las aguas territoriales españolas o italianas, en Grecia no se permite a los barcos de refugiados arribar a tierra, sino que son escoltados a sus puertos de

---

9. Italia, en 1912, declaró protectorado una parte del país vecino y, en 1939, lo ocupó.

## 24125

origen<sup>10</sup>. La frontera griega en el Mar Egeo es «el punto más vulnerable de la frontera marítima de la zona Schengen» (Civipol, 2003: 15, 35, 37).

Sobre el tema de los indocumentados en el Mediterráneo trabajan hasta ahora pocas iniciativas a nivel internacional: con anterioridad citamos los grupos hispano-marroquíes que se basan en el trabajo de los propios emigrantes. Se han unido a la iniciativa francesa Migreurop ([www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)). Con la acción de salvamento en el Mediterráneo del *Cap Anamur*, en verano del 2004, tuvo lugar una breve colaboración antirracista italo-alemana. La red United for Intercultural Action, con sede en Ámsterdam, realiza una contabilización de los muertos en la Europa Fortaleza con sus fuentes. En esta lista, continuamente actualizada y publicada por la red, entre el 1.1.1993 y el 9.6.2004 se han registrado 5.017 muertos, pero no sólo en la región del Mediterráneo sino en todas las fronteras exteriores de la UE (United, 2004).

### AYUDA DE LA POBLACIÓN VERSUS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN

*frase en árabe*

*Los bienes del tacaño pertenecen al diablo*

Los medios de comunicación informan de que la población costera del sur de Europa está indignada ante la llegada de indocumentados. En la isla italiana de Lampedusa la población temía que la llegada de pateras pudiera afectar la llegada de turistas. Temen por los ingresos generados por el turismo europeo. Existen numerosos reportajes sobre la ciudad andaluza de Tarifa. Un lugar adonde con frecuencia arriban cadáveres de refugiados y, al mismo tiempo, un paraíso en verano para los surfers. El que en las mismas olas se ahoguen personas que buscan refugio parece no importarles.

Sin embargo, los ejemplos contrarios de simpatía y solidaridad son más numerosos. En la década de los noventa, es decir, la primera década en la que empezaron a llegar pateras al sur de Europa, la población daba casi siempre una buena acogida a los emigrantes. Ésta es la impresión que se obtiene cada vez que se investiga de manera minuciosa la llegada de pateras con cientos de refugiados, lo cual llama la atención en vista del racismo imperante.

La segunda constante con la que se encuentra uno cuando llegan grandes barcos cargados de refugiados es la gran demostración de poder por parte de los Estados. Se toman medidas casi de excepción o se proclama directamente el estado de excepción. De esta manera, la Policía, las patrullas costeras y la

<sup>10</sup>. La devolución militar de los barcos de refugiados, que hacía imposible cualquier demanda de asilo, llevó a Amnistía Internacional a interponer una dura queja contra Grecia, en 1998.

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

Marina toman el mando en las ciudades portuarias, con la ayuda de la Cruz Roja y otras organizaciones. En los grandes dispositivos se separa a los refugiados de la población local, encerrando a los primeros preferentemente en estadios de fútbol. La Policía y sus ayudantes tratan a éstos con distancia, llevando guantes y en muchos casos hasta mascarillas. Se reparten grandes cantidades de suministros de primera necesidad. La separación de los refugiados y la población civil se presenta con gran despliegue mediático. Mientras que se dan a conocer las declaraciones de los políticos en contra de los refugiados, ni éstos ni la población autóctona que presta su ayuda son entrevistados.

Sirva una cronología de las últimas décadas para demostrar la conflictiva relación que se ha construido entre ayuda a los refugiados y estado de emergencia:

1991, Italia: cuando los refugiados albaneses llegan en grandes barcos oxidados a Bari, la población se reúne en el puerto, llevando comida y ropa. Bajo la atenta mirada de los medios de comunicaron, los refugiados son trasladados al estadio de Bari. Allí tienen que arreglárselas sin instalaciones sanitarias, siendo remojados de vez en cuando con un chorro de agua procedente de una tanqueta de agua. La comida les es arrojada desde un helicóptero. La empresa Benetton publica una foto gigantesca, como parte de su estrategia publicitaria en Europa, en la que se ve la llegada de un barco sobrecargado al puerto del que saltan al agua para salvarse jóvenes albaneses.

1992, Marruecos: un año después de que España retirara el visado de entrada, unas 30.000 personas intentan cruzar en pequeñas embarcaciones el estrecho de Gibraltar. En parte se trata de marroquíes y en parte de africanos que ya han atravesado muchos países en su huida hacia el Norte. El entonces ministro de Interior, José Luis Corcuera, voló a la capital de Marruecos para ejercer presión y hacer promesas económicas. Poco después, 2.000 refugiados africanos son detenidos en las principales ciudades marroquíes y encarcelados en la plaza de toros de Tánger, dándose a la fuga en los meses siguientes.

1997, Italia: el 24 de agosto, 485 refugiados kurdos llegan a la pequeña ciudad de Badolato, en la costa calabresa. Dado el peligro atrozante de medidas de excepción de carácter estatal, los ciudadanos deciden actuar por su cuenta. El alcalde Gerardo Manello lo narraba así: «Decidí invitar a todos los ciudadanos y ciudadanas, empleados públicos, políticos, alcaldes de la región y voluntarios a una reunión municipal abierta. Vino mucha gente y el resultado fue unánime: todos votaron a favor [de acoger a los refugiados]. Hice un llamamiento a los propietarios de viviendas vacías para que las ofrecieran a familias de refugiados: de repente me encontré con las llaves de 80 casas, cuando para el proyecto sólo se preveían 10 y nosotros a lo sumo pensábamos aceptar otras 10. [...] La integración en nuestras escuelas y en nuestra red social, la creación de puestos de trabajo para los kurdos y badolatenses es un buen

## 26127

ejemplo a seguir. Todo esto se debía hacer con respeto hacia su cultura y sus orígenes, porque no tenían que renunciar a sus raíces ni a una parte de su vida que tantas veces se presenta como enemiga». Una consecuencia inmediata es que llegan a la zona más barcos y el municipio registra, en 1997, 1.311 nuevos ciudadanos (FFM, 2002a).

2000, Grecia: la guardia costera intercepta a principios de agosto una embarcación de madera con 344 refugiados kurdos y afganos, entre ellos 97 niños. La Policía los detiene en un campo de fútbol en la ciudad cretense de Ierapetra.

2000, España: en octubre la Guardia Civil y la Policía detienen por la noche a 500 inmigrantes clandestinos en el estrecho de Gibraltar y los conducen a un estadio en Tarifa. Cuando al día siguiente han de ser transportados en el ferry de vuelta a Marruecos, encerrados en sus bodegas en vehículos de la Policía, el capitán del barco, José María Badillo, se niega a realizar la travesía.

2001, Francia: el 17 de febrero arriban 911 pasajeros del *East Sea*, con bandera de Camboya, a la playa Boulouris en el sur de Francia, cerca de Saint-Raphaël. Son sobre todo personas procedentes del norte de Irak, entre ellas unos 300 niños menores de 10 años; a bordo han nacido tres bebés. Muchos de los pasajeros son de edad avanzada. La Gendarmería, el Ejército y la Cruz Roja les impiden abandonar la zona, encerrándolos en un hangar de aviones de un regimiento de infantería de Marina en la cercana Frejus. Este centro es declarado zona de tránsito a fin de que no conste que los recién llegados han entrado en el país. Desde el principio del internamiento se concentró mucha gente delante de las vallas del centro, muchas de ellas procedentes de un asilo de jubilados de las cercanías. Se pasaron horas esperando y preguntando a los militares cómo podían hacer llegar alimentos, ropa y otras cosas a esa «pobre gente». Cada vez que llegaba un coche policial con más gente eran saludados de manera amistosa y con júbilo. En los días siguientes, las concentraciones delante de la valla continuaron. Por una calle colindante la gente se acercaba y lanzaba bolsas de plástico con comida y cigarrillos por encima de la valla. Incluso las mujeres de los militares inician una campaña de recogida de ropa. Finalmente, la Cruz Roja, que había asumido el abastecimiento de los internados, y los militares temen perder el control de la situación. Hacen un llamamiento a los ciudadanos a entregar la ropa y otras donaciones en una carpa de la Cruz Roja instalada en una zona alejada de la ciudad. De París y otras ciudades llegan activistas solidarios con los refugiados. La opinión pública también se inclina en favor de los refugiados. Poco a poco, y después de interrogatorios individuales, los internados han de ser puestos en libertad. Algunos de ellos serían detenidos en los días siguientes por la Policía de fronteras alemana en un dispositivo especial de búsqueda cerca de la frontera franco-alemana.

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

2001, Grecia: el 5 de noviembre, el barco turco *Erenler* encalla en la isla de Zakynthos, al oeste de Grecia. A bordo, 714 refugiados kurdos, procedentes de Turquía, así como del sur y centro de Asia que querían llegar a Italia. Seguramente fue la presencia de los médicos que subieron a bordo y exigieron un amplio reconocimiento médico de urgencia lo que impidió que estas personas fueran deportadas inmediatamente. Los habitantes de Zakynthos que acuden al puerto exigen que los refugiados sean llevados a la ciudad. De todas partes de la isla llegan mantas, alimentos y ropa. Las familias se encargan de lavar a los hijos de los refugiados y les cantan canciones infantiles, tal como recoge la prensa. El alcalde, Jiannis Agalianos, cuenta que desde hace una semana los vecinos no se ocupan de otra cosa más que de atender a los refugiados. El Gobierno griego se queja de que no dispone de medios suficientes para una política migratoria efectiva y exige un esfuerzo común de la UE.

La simpatía y la ayuda de la población, por un lado, y las medidas de emergencia, por el otro, constituyen un microcosmos temporal, que se ve acompañado a modo de contraste por acontecimientos relacionados a nivel global. Puede suceder, por lo tanto, que en el mismo telediario se informe primero de la llegada de refugiados iraquíes y luego, en el bloque internacional, del bombardeo de Irak por aviones ingleses y estadounidenses. A veces se trata justamente de la devastación de las regiones de donde han llegado los refugiados. Lo mismo ocurre con los refugiados kurdos, cuyos pueblos fueron destruidos en los años noventa, y con los inmigrantes afganos. Sin embargo, en las noticias no se habla del nexo existente entre estas acciones de guerra y la llegada de refugiados. En el microcosmos de una ciudad portuaria calabresa o griega los conflictos entre la población solidaria y la prepotencia estatal no se transforman en una discusión sobre política mundial, aunque esta solidaridad seguramente se base en el hecho de que los refugiados sean población civil procedente de zonas en guerra. Sobre el terreno, en el puerto, queda claro, desde luego, que el gesto humanitario con el que las grandes potencias justifican sus guerras no es más que una farsa.

### **LAMPEDUSA**

*frase en árabe*  
*El exilio significa sufrimiento*

En octubre de 2003, se encontraron 13 muertos en una patera en la costa de Lampedusa; todos habían muerto por deshidratación durante la travesía. La televisión estaba presente cuando la patera fue arrastrada a tierra. Las imá-

## 28129

genes de este barco de la muerte fueron vistas por millones de italianos y se convirtieron en un importante punto de referencia para las medidas de emergencia del Estado italiano. ¿Pero cómo cambió la situación política de los refugiados sobre el terreno? Los informes siguientes esbozan una imagen de la situación en la isla de Lampedusa, situada entre Sicilia y el continente africano.

*Le Monde* publica el 28.9.2004 un reportaje sobre Lampedusa en el que se exponían los siguientes datos: la distancia a las playas de Sfax es de 140 kilómetros, la isla pertenece geológicamente al continente africano. Hay 6.000 habitantes en la isla. Cada año llegan cientos de miles de turistas a este islote. La Administración se esfuerza por ocultar la llegada de indocumentados en pateras.

Normalmente se trata de pequeños botes, pero en 2004 también llegaron grandes embarcaciones con hasta 465 pasajeros a bordo. Estos últimos son detectados en el mar y conducidos al siguiente puerto. Desde hace diez años, está en vigor una orden gubernativa según la cual se han de requisar y desguazar estos barcos. Esto le cuesta al erario público en Lampedusa de 100.000 a 250.000 euros al año. Cientos de barcos han sido desguazados allí.

«El primer desembarco [de refugiados] tuvo lugar en 1992. Entonces llegaron 72 personas de golpe», cuenta Giglione Baldassare, propietario de un café. Recuerda que fue como una fiesta: «La gente se mostró muy solidaria. Traían ropa, mantas y bebidas calientes». En Lampedusa los desembarcos de refugiados han ido aumentando: en 2002 llegaron 6.500, en 2003, 6.000 y hasta septiembre de 2004, 8.000 personas. «Al principio tenían que cruzar en filas de a dos la ciudad para llegar al centro de acogida. Ahora hay un pequeño vehículo de transporte que discretamente los lleva hasta allí», cuenta Michele Niosi, el comandante del puerto. El centro de acogida se compone de sencillos barracones al lado del aeropuerto y cuenta con 180 camas. Lo provisorio se ha convertido en permanente: la población se ha movilizado hace unos meses en contra de que el centro sea ampliado hasta las 500 plazas, haciéndolo más moderno y acogedor. Por lo general, los refugiados sólo pasan algunas horas o días en este centro, antes de ser enviados a otros centros en Italia o de ser directamente devueltos a sus países de origen. Con sus vallas provistas de alambres de espinos, el centro de acogida no tiene nada que haga justicia a su nombre. La gente de Lampedusa lo ha bautizado como «Guantánamo». La ONG Misericordia dirige el centro y los *Carabinieri* —es decir, los paramilitares italianos que dependen del Ministerio de Defensa— se ocupan de la vigilancia. El director del centro, de Misericordia, no concede entrevistas, según consejos del prefecto. A la ONG Médicos sin Fronteras se le denegó en abril de 2004 la entrada al centro. «Es un lugar fuera de la ley, muy impresionante y fuera de todo control», comenta Giusi Nicolini, un ecoactivista militante de la organiza-

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

ción Legambiente. «Incluso los parlamentarios necesitan un permiso especial de la prefectura para entrar». El alcalde, el médico Bruno Siracusa, perteneciente a Forza Italia de Silvio Berlusconi y elegido hace dos años, considera que las medidas de aislamiento de los inmigrantes clandestinos son imprescindibles para la supervivencia de «una isla que vive en un ochenta por ciento del turismo».

Los italianos descubrieron el encanto de la isla a principios de los años ochenta. Desde entonces, aproximadamente 150.000 turistas llegan cada año a la isla para tostarse al sol en sus playas blancas, bañarse en sus aguas de color turquesa y bailar en sus discotecas. Pero la imagen de este pequeño paraíso ha sufrido desde que la opinión pública se ha fijado en los *clandestini* que llegan a sus costas. «Según la prensa, la isla está en estado de sitio y nuestro mar lleno de cadáveres», dice el alcalde, Bruno Siragusa. La Asociación de Hoteleros estima que «el continuo arrastre de embarcaciones de ilegales echa a perder paulatinamente la temporada turística». La crisis del turismo se atribuye a la llegada de migrantes, aunque ésta probablemente tenga otras causas. Aunque también tiene que ver con rumores como el siguiente: en julio de 2003, la prensa informó de manera infundada de que entre los refugiados se había dado un caso de meningitis, y esto condujo a la cancelación de muchas reservas. Lo cierto es que los caminos de los turistas y los refugiados nunca se cruzan en Lampedusa. En la famosa «playa de los Conejos» es posible broncearse sin temer el desembarco de una patera sobrecargada. Este cordón sanitario instalado por las autoridades no es sin embargo suficiente para Angela Maravetano, fundadora de una sección un poco estrafalaria de la Liga Norte en Lampedusa. La propietaria del restaurante Il Sarraceno, de 40 años, no tiene pelos en la lengua: «Se debe parar el negocio de la migración clandestina. La gente de Lampedusa no quiere ser cómplice del crimen organizado. ¿Cuál es la solución? Basta con estacionar dos barcos militares en la frontera de nuestras aguas territoriales para interceptar a esa gente y alejarlos de nuestra vista. Tenemos miedo de que se infiltren terroristas y también de las enfermedades contagiosas que los clandestinos pueden traer a las isla». Después de protestar por el nuevo centro de acogida que quiere instalar el Ministerio del Interior, Angela Maravetano promete «un bloqueo del puerto con pesqueros» al final de la temporada turística. A diferencia del norte de Italia, en Lampedusa no vive ningún emigrante clandestino. Los habitantes de la isla seguramente tienen motivos de queja. «No tenemos hospital, ni vertedero controlado de basuras ni un sistema de transporte público de cercanías suficiente», enumera Angela Maravetano. «Se han olvidado de nosotros, en realidad somos el Tercer Mundo de Italia». El invierno pasado fueron incendiados 20 autos, entre ellos el del alcalde. Se han sucedido las cartas anónimas, amenazas y aten-

### 30131

tados desde octubre a marzo. Las investigaciones no han dado resultados y la calma ha sido, entretanto, restablecida, sin que se haya detectado el origen de la fiebre.

El comandante Michele Niosi supervisa la vigilancia marítima desde su despacho en la dirección del puerto. Sus 60 colaboradores cuentan con dos lanchas rápidas, y reciben el apoyo de un buque militar en alta mar y de patrullas aéreas. El oficial de Marina no cree en las estimaciones de la prensa según las cuales 1.000 personas han encontrado la muerte en el canal de Sicilia. «Se trata de una zona muy vigilada, muy transitada por pescadores sicilianos y barcos comerciales, están además las plataformas petrolíferas, los vuelos regulares, etc. ¿Cómo iban a pasar desapercibidos tantos cadáveres?»

Hasta aquí el reportaje de *Le Monde*. En una producción de Roman Herzog, emitida por el canal de televisión alemán NDR, el 5.6.2005, el alcalde Bruno Siracusa afirma que en verano de 2004 se produjo en la isla «un estado de excepción», «porque se alcanzó la cifra record de 1.300 personas en el centro de acogida, cuando la capacidad máxima era de 200 personas. Esta gente es interceptada a 40 o 60 millas al sur de Lampedusa. Es una locura permitir un centro de acogida en mitad del aeropuerto de una isla turística, por cuestiones de seguridad, de imagen y también de higiene, puesto que falta allá un sistema adecuado de alcantarillado».

En este reportaje se cuenta, además, que desde 1996 ha habido numerosas denuncias de fiscales italianos contra pescadores que habían acogido a bordo a refugiados que habían naufragado y los habían llevado a tierra, por ayuda a la entrada ilegal. Por eso hoy en día es difícil encontrar a un solo pescador dispuesto a ayudar. Un pescador llamado Pasquale le cuenta al periodista, «pero sólo después de apagar la grabadora, que muchos pescadores, por miedo, no cuentan nunca lo que han recogido en sus redes. No lo cuentan, sino que se limitan a sacar los trozos de cadáveres de sus redes».

Romeo Cavalin, comandante de la Guardia di Finanza en Lampedusa: «En alta mar la Marina opera con un barco de guerra grande y con sus radares puede controlar el mar hasta bien lejos. Cuando localiza algo, nos lo hace saber. Nosotros operamos entonces en la zona de 24 millas y la Guardia costera se ocupa de las acciones de rescate. Y no podemos olvidar la vigilancia aérea permanente. En la isla disponemos de helicópteros y de grandes aviones militares que realizan patrullas a una distancia de 30 a 50 millas. Hace poco hemos empezado a devolverlos [a los refugiados] directamente al mar, desde aquí a las aguas internacionales y de sus embarcaciones a las patrulleras tunecinas, que se los llevan de vuelta. Fuera de la zona de las 12 millas la entrada ilegal no esta tipificada como delito. Nosotros intentamos bloquearlos antes de llegar a aguas italianas». La zona de las 24 millas de la que habla Cavalin contradice

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

el Derecho Marítimo vigente. La UE presiona a las instancias internacionales desde hace años para ampliar las aguas nacionales de 12 a 24 millas.

Fulvi Vassallo, abogado y profesor de Derecho en Palermo, habla sobre el centro de acogida del aeropuerto: «Un centro con capacidad para 150 personas al que a veces en un solo día llegan 1.200 no puede proporcionar una asistencia adecuada. En verano, en el centro de Lampedusa suele haber entre cuatrocientas y quinientas personas que duermen en el suelo sin mantas y que no disponen de instalaciones sanitarias higiénicas y dignas, ya que solamente existen tres o cuatro lavabos. Además, tienen que atender continuamente los llamamientos de la Policía que controla que nadie se escape y que pasa lista cada seis horas. La única posibilidad de control sería el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si se pudiera interponer una denuncia. Pero para ello sería necesario un escrito firmado por uno de los internados, cosa que resulta imposible en Lampedusa. Precisamente por esto la Policía impide a los abogados entrar en los centros, porque tienen miedo de que desde Estrasburgo pudiera llegar una orden de detener las expulsiones. Para evitar esto, las expulsiones tienen lugar en procedimientos rápidos, por la noche y sin documentación oficial, para que no se pueda utilizar este material como prueba para una denuncia. Las personas son conducidas esposadas a los aviones y no se puede interponer denuncia. De esta manera, Italia ha creado una nueva categoría jurídica, la que permite la expulsión del país un par de días después de la entrada en el mismo. Y nos tememos que esto se acabará convirtiendo en la norma».

Salvatore Martello, antiguo alcalde de Lampedusa: «Cuando dicen que hay un problema de clandestinos, un estado de excepción, entonces todas las medidas tomadas en la isla se convierten en derecho de excepción. Hoy en día, en Lampedusa hay no sé cuántas lanchas motoras de la Administración portuaria, de los *Carabinieri*, de la Guardia di Finanza, de la Guardia costera y de la Marina. La voluntad política de este Gobierno es convertir Lampedusa en una base militar. Con anterioridad no lo consiguieron, pero ahora, poco a poco, nos hemos convertido en una base militar, como puerta de entrada a Europa para los no europeos».

La historia del centro de Lampedusa es una historia de protestas. Mencionaremos sólo las primeras y últimas noticias que nos han llegado de revueltas allí: en la noche del 29 al 30 de julio de 1998, 146 *clandestini* de Marruecos y Túnez intentaron huir del centro prendiendo fuego a los barracones en que se encontraban. Veinte de ellos fueron detenidos por ello y acusados de violencia y daños materiales. Sólo cinco de ellos consiguen huir. Al mismo tiempo se produjeron revueltas en Palermo y Caltanissetta, y poco después en Ragusa y Trapani, por parte de internos de centros de expulsión en contra de su deportación inminente, los cuales intentaron huir. A mediados de mayo de 2005, más

## 32133

de 1.000 refugiados y migrantes del centro de Lampedusa se revelan. El centro tiene en ese momento capacidad para 190 personas, pero desde mayo se encuentran internadas allí más de 1.000 personas.

### **EL IMAGINARIO DEL ENEMIGO: «CRIMINALIDAD ORGANIZADA» DEL ESTE – «TERROR ISLÁMICO» DEL SUR**

*frase en árabe  
La caravana ha partido*

Cuando, en otoño de 1997, grandes barcos con cientos de kurdos en busca de asilo arriban a la costa italiana-calabresa (ver más arriba), entre las altas instancias de Schengen reina un ambiente de crisis. El entonces ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Manfred Kanther, utiliza el concepto de «movimientos migratorios ilegales organizados criminalmente». Tendrían que ser detenidos en «los focos de partida». Un mes después el Consejo Europeo aprueba el Plan de Acción sobre Irak («Influx of migrants from Irak and neighbouring regions»), basado sobre todo en el trabajo y concepciones de la BGS, la Policía de fronteras alemana (FFM, 2000). La BGS se había dedicado a recopilar datos en los últimos meses sobre las rutas migratorias de la población kurda, sobre todo a través de los Balcanes. Una ruta secundaria transcurría por el Mediterráneo oriental hasta Italia. Con este Plan se trataba de poner trabas a los movimientos de los refugiados bien lejos de la UE: el paquete de medidas preveía, entre otras cosas, que los países de tránsito endurecieran su política de visados y el control de fronteras, que determinadas ramas de la economía fueran controladas policialmente y que se realizaran redadas en determinados lugares. Visto en retrospectiva, se hace evidente hasta qué punto la lucha contra la inmigración de aquellos tiempos estaba marcada por el enemigo imaginario de la criminalidad organizada. Las autoridades perseguían la criminalidad organizada e intentaban, de esa manera, tener bajo control las consecuencias de las transformaciones en el este y sureste europeo; y al mismo tiempo extender el radio de acción policial de Europa Occidental hasta Varsovia, Zagreb o Estambul. Las Policías europeas estaban entonces todavía muy lejos de controlar el Mediterráneo. Se centraban en la colaboración con las Policías del sureste de Europa y sobre todo de Turquía, creando así las condiciones policiales y sociales necesarias para la llegada de grandes barcos de refugiados. Retrospectivamente, las autoridades alemanas se muestran satisfechas de su trabajo, al haber conseguido desplazar los pasos clandestinos desde el este del Mediterráneo hacia Libia y Túnez (BKA, 2004).

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

¿En qué se diferencian los enemigos imaginarios presentes de aquellos creados por el entonces ministro Kanther? La construcción de campos de refugiados es hoy en día un pilar básico de la política de cierre de fronteras. Los indocumentados del Mediterráneo, que por llegar a su objetivo arriesgan incluso sus vidas, apenas si pueden ser presentados como víctimas de poderosas bandas de traficantes organizados. Así los propósitos de los centros de internamiento son abiertamente los propios refugiados y emigrantes. Los planes de creación de centros se dirigen, al menos propagandísticamente, contra dos grupos en especial: en el este de Europa, contra los refugiados chechenos, que constituyen en la actualidad la mayoría de los solicitantes de asilo en los países recién incorporados a la UE (Dietrich, 2005); y, por otro lado, contra los ocupantes de las pateras en el Mediterráneo occidental. En ellos se centra el nuevo programa quinquenal para la creación de un «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» («Programa de la Haya», 2004, ver más abajo), abordando diferentes aspectos. En el punto 1.6. («La dimensión exterior del asilo y la inmigración») se dice: «El Consejo Europeo reconoce que los flujos de migración insuficientemente gestionados pueden dar lugar a desastres humanitarios». Con «catástrofes humanitarias» se refieren a las tragedias de las pateras, «que tienen lugar en el Mediterráneo a consecuencia de tentativas de entrar en la UE ilegalmente. [El Consejo] pide a todos los Estados que intensifiquen su cooperación para impedir nuevas pérdidas de vidas» (ibíd.). Esta descripción está imbuida del espíritu de la protección ante catástrofes y la gestión de desastres: la insuficiente regulación de los movimientos migratorios es responsable de las muertes en el Mediterráneo occidental, es decir, «la carencia de control estatal», por decirlo más claramente. Bajo esta perspectiva de los estrategias de la UE tiene lugar la discusión sobre la construcción de «centros de acogida» en el norte de África, desde 2003.

El que la zona occidental del Mediterráneo se haya convertido en centro de interés de la UE seguramente no tiene sólo que ver con la llegada de pateras con clandestinos ni tampoco con la preocupación humanitaria por las numerosas muertes. En la conversión de esta zona en centro temático geográfico desempeña un papel importante, desde 2001, el antiterrorismo, sobre todo después de los atentados de Casablanca (2003) y Madrid (2004). La militarización del Mediterráneo y del estrecho de Gibraltar ha aumentado enormemente desde entonces. Los Gobiernos occidentales aprovechan los atentados para extender su influencia policial hacia el norte de África. Los diferentes escenarios amenazantes —por la llegada también de indocumentados— confluyen en la creación de una nueva imagen del enemigo, la del Sur peligroso. La lucha contra el «islamismo» actúa aquí como un catalizador de la política de sellado de fronteras frente a la emigración y a los refugiados.

### 34135

Con este objetivo, se crea un nuevo tipo de núcleo europeo: los encuentros de los ministros de Interior de los cinco «grandes» países de la Unión (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España), conocidos como G-5, tienen lugar regularmente cada tres meses desde mayo del 2003. El antiterrorismo y la lucha contra la migración clandestina hacia Europa son los temas principales de la agenda del G-5. Así, en un artículo del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* sobre el G-5, del 21.10.2003, sobre la reunión del 19 y 20 de octubre en La Baule se dice: «París propone crear zonas de seguridad en el Mediterráneo occidental. Ante las nuevas amenazas del líder de Al-Qaeda, Bin Laden, y las tragedias de los refugiados ante las costas de Italia y España, cinco ministros europeos de Interior han hablado durante dos días en la ciudad francesa de La Baule sobre la lucha contra el terrorismo y la emigración ilegal». El entonces «ministro de Interior francés, Sarkozy, propuso la creación de una “zona de seguridad” en el Mediterráneo occidental. Para frenar la inmigración los países de la ribera mediterránea España, Francia e Italia deberían trabajar de una manera “más efectiva” en un proyecto de “tres+tres” con Marruecos, Argelia y Túnez, los tres países norteafricanos del Magreb de los que provienen la inmensa mayoría de los ilegales». De hecho, desde hace uno o dos años hay patrullas conjuntas estadounidense-marroquíes e hispano-marroquíes ante las costas de Marruecos.

Que los ministros de Interior y los estrategas policiales unan el antiterrorismo y la contención de los refugiados no es nuevo. También el Acuerdo de Schengen, que ha conducido al actual régimen de fronteras exteriores de la UE, surgió originariamente de la coordinación antiterrorista de la antigua Comunidad Europea. Lo que resulta especialmente inquietante, desde los encuentros de G-5 en La Baule, es que se pretende crear unidades conjuntas de persecución, partiendo del supuesto de que las redes norteafricanas, en las que se apoyan los islamistas, son también las que fomentan y ayudan a los ocupantes de las pateras.

Justo después de la reunión del G-5 en La Baule, el 20.10.2003, es remolcada a Lampedusa la patera con trece cadáveres anteriormente mencionada. La embarcación llevaba dos semanas a la deriva entre Libia y Lampedusa. De los 85 refugiados que intentaban llegar a Italia sólo sobrevivieron 15. La mayoría de ellos perecieron de sed, y los sobrevivientes utilizaron los cadáveres para protegerse del sol. Las imágenes televisivas de este barco de los muertos conmocionaron a la opinión pública italiana durante mucho tiempo. Se produce algo así como un corte en la opinión pública italiana acerca de los indocumentados en el Mediterráneo. Los círculos gubernamentales italianos responden a esta tragedia con la propuesta de construir campos de internamiento en el norte de África, y desde entonces relacionan los pasos clandes-

## El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

tinios en el Mediterráneo con el «islamismo». Una estrategia paralela se empieza a emplear en Alemania, al cabo de un año escaso, cuando el ministro del Interior Schily hace públicos sus planes, adornados con tintes humanitarios, de centros de internamiento en el norte de África, después de la acción de rescate del *Cap Anamur*.

### LIBIA: PETRÓLEO, OBSESIÓN SECURITARIA Y CENSO DE PERSONAS

*frase en árabe*

*Riqueza en el exilio significa patria,  
y pobreza en la patria, exilio*

Las zonas ricas en petróleo y gas natural se consideran internacionalmente «zonas de vital interés» para los EE. UU. y cada vez más para la UE. Antes las empresas petroleras reclutaban su mano de obra en el propio país de extracción. Esos tiempos pertenecen al pasado. La población autóctona es considerada un factor perturbador potencial. Cada vez se ve más excluida de la riqueza generada. A medida que, desde hace algunos años, Argelia y Libia privatizan sus explotaciones petrolíferas, se recurre a trabajadores móviles importados por las propias empresas. Son de prever, por lo tanto, conflictos sociales.

Parece que éste es el motivo que acaba vinculando a la industria del petróleo con las instalaciones de seguridad, la militarización y los estrategas de la guerra. Las vallas, las alambradas y los sistemas de vigilancia de alta tecnología, también desde el aire, resultan fáciles de distinguir, ¿pero qué objetivos político-sociales persigue la alianza de la petro-guerra?

Esta pregunta no es fácil de contestar de manera empírica, puesto que se trata, en buena medida, de estrategias preventivas basadas en supuestos y en escenarios «*worst-case*» [de máxima gravedad]. Si nos fijamos en el asesoramiento político brindado por los grandes *think-tanks*, nos daremos cuenta de que las políticas de inversión, desarrollo y migración hoy en día coinciden en una cosa: se supone que el rápido establecimiento de capital aumenta las expectativas de la población local y provoca un «salto migratorio» estadístico que tardará décadas en descender. Los intereses petrolíferos son considerados de vital importancia y vulnerables a la vez. Este supuesto estado de cosas tan intrincado no sólo acaba vinculando a la industria petrolera, securitaria y militar, sino que conduce también a nuevos cambios en la situación demográfica.

En muchos lugares las poblaciones locales son censadas sistemáticamente, por primera vez. Los asentamientos estables deben convertirse en norma única; las formas de vida nómada y, por tanto, transfronterizas se ven limitadas

## 36137

por nuevas delimitaciones fronterizas, aumentan los controles personales en la calle; y se construyen campos de internamiento. Estas implicaciones político-demográficas de la explotación privada capitalista de los recursos naturales deberían ser tenidas en cuenta, si se quiere entender lo que puede significar aquí «la lucha contra las causas de la inmigración», así como la política migratoria y de asilo en el Sahel y en los países de tránsito norteafricanos con recursos petrolíferos y de gas natural.

Desde mediados de los años noventa, Gadafi ha abierto paulatinamente la economía del país, y con ello las explotaciones petrolíferas y de gas natural, a los inversores extranjeros. Una pequeña cronología servirá para ilustrar el rápido desarrollo de los intereses (económico-)políticos y estratégicos en los últimos años. En este contexto tienen lugar al mismo tiempo las dinámicas de cooperación en cuanto a políticas de acogida de refugiados.

24 de marzo 2004: el primer ministro británico, Tony Blair, visita a Gadafi. El consorcio petrolero británico-holandés Shell obtiene la concesión para la extracción de petróleo y gas natural en Libia por un valor de 165 millones de euros, lo que se ha de convertir en la base para una «alianza estratégica a largo plazo». Se habla de «armas por petróleo», ya que la empresa armamentista BAE puede iniciar negociaciones simultáneas sobre negocios de grandes dimensiones con Libia. El Ejército libio quiere equipos nuevos. Entre los deseos de adquisición destacan aparatos de visión nocturna y radares aéreos.

En julio de 2004, Libia da vía libre a la participación de inversores extranjeros en las empresas públicas. El Gobierno decide la privatización de 160 empresas públicas. En 54 de ellas a los inversores extranjeros no sólo se les permite tener participaciones, sino incluso ser mayoritarios. Hasta el 2008 está previsto privatizar un total de 360 empresas. A finales de julio, la Organización Mundial del Comercio (OMC) vota a favor de la entrada de Libia como miembro.

El 5 de septiembre de 2004, el Gobierno libio reúne a numerosos representantes de empresas de todo el mundo para la presentación de nuevos yacimientos de petróleo y gas natural. El primer ministro, Shukri Ghanim, en su rol neoliberal, da a conocer que en los próximos meses tendrá lugar una subasta de las concesiones de explotación petrolífera. Según las últimas estimaciones, Libia dispone de las octavas reservas de petróleo más grandes del mundo. En la actualidad, Libia produce 1,6 millones de barriles de crudo al día. El objetivo es elevar la producción, con la ayuda de inversiones extranjeras, hasta los 2 millones en 2010 (en 1970 se situaba en los 3,5 millones al día). Los bajos costes de producción y la alta calidad del crudo libio son un atractivo adicional.

7 de octubre de 2004: el jefe del Gobierno italiano, Silvio Berlusconi, visita Libia por cuarta vez en este año: esta vez para inaugurar el gasoducto «Green-

**El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

stream», del West Libyan Gas Project. Éste ha sido construido y es administrado por el gigante italiano de la energía, ENI, número uno de los inversores extranjeros en Libia. Se han invertido 6.600 millones de dólares en los 520 kilómetros del gasoducto que transporta gas natural desde Mellitah, en Libia, hasta Sicilia. Ésta es, por el momento, la mayor empresa mediterránea de este tipo, y hace innecesaria la construcción de un segundo gasoducto para el gas argelino. Para la inauguración se ha elegido en Libia el «Día de la Venganza», día en el que desde los años setenta se celebra la victoria sobre el colonialismo. Sin embargo, Gadafi, en consideración hacia Berlusconi, lo ha rebautizado como el «Día de la Amistad», convirtiendo a los otrora expulsados colonizadores italianos en huéspedes bienvenidos.

11 de octubre de 2004: los ministros de Asuntos Exteriores de la UE, reunidos en Luxemburgo, eliminan los obstáculos políticos para la colaboración económica con Libia. El Consejo de Ministros anula las sanciones impuestas por la ONU en 1992 y 1993. También se levanta el embargo de armas con la nueva regulación europea para la exportación de armamento a terceros países. La condición era que Libia aceptara indemnizar a los familiares de las víctimas del atentado en una discoteca de Berlín, en 1986, así como a las de la posterior voladura del avión de la Pan Am a su paso por Lockerbie. Además, Libia hace suyos los principios neoliberales de la economía, tal como quedan estipulados en la Asociación Euromediterránea entre la UE y los Estados de la ribera mediterránea.

14-15 de octubre de 2004: el canciller alemán Schröder y una delegación de empresarios alemanes visitan a Gadafi. Schröder firma un acuerdo bilateral de protección de inversiones y asiste en el campo petrolífero A 11, en pleno desierto, al acto de concesión de la explotación petrolífera y de gas natural a la alemana Wintershall, una filial de BASF que está presente desde 1958 en el país y que, con inversiones por valor de 1.200 millones de dólares, figura entre los primeros productores extranjeros del país. También la multinacional alemana RWE se incorpora durante la visita del canciller a la explotación petrolífera y de gas natural en Libia; y la alemana Siemens obtiene pedidos por valor de 180 millones de euros. Otro de los objetivos del Gobierno alemán es la adjudicación de contratos de «material técnico como aparatos de visión nocturna y cámaras térmicas al calor para la vigilancia de las fronteras». Libia debe ser otra vez el país del norte de África con las mayores inversiones alemanas. Durante la cena oficial, Gadafi llama la atención al canciller alemán sobre el hecho de que las minas terrestres de Rommel siguen siendo la causa de numerosos accidentes y sobre la necesidad de retirarlas. Pero la parte alemana obvia todo comentario sobre esta herencia.

## 38139

Libia podría convertirse en breve, al igual que Pakistán o Turquía, en un socio privilegiado de Occidente en la lucha contra el «islamismo» y los llamados «Estados fallidos» (*failing states*) de África. Gadafi posee una especial influencia en muchos países dependientes, por su papel decisivo en la integración de África. Ésta quedó demostrada en el 2003 con su intermediación en la liberación de secuestrados de Alemania, Suiza y Austria en el Sahara. Cuando, en verano de 2003, unos turistas occidentales fueron retenidos en Filipinas por grupos extremistas, fueron los negociadores y el dinero de Libia los que ayudaron al rescate. Está previsto que próximamente sean oficiales británicos los que intervengan como asesores del Ejército libio. También se ha acordado la cooperación militar con Grecia.

Libia recibirá pronto de Italia las lanchas, jeeps, radares y helicópteros para la vigilancia de las fronteras estipulados bajo contrato en 2003. Ya han llegado al país instructores y asesores italianos. Ya a principios de agosto, según los medios de comunicación, Roma envió tiendas de campaña y otro tipo de material para la construcción de tres centros de internamiento en Libia. «Los campos van a ser construidos», declaró Pisanu en una entrevista al periódico *La Repubblica*, «esto nunca fue objeto de discusión». Entretanto, la Marina italiana vigila buena parte de las costas de Libia.

Entre el 28.11.2004 y el 6.12.2004, visita Libia una delegación oficial: la Misión Técnica a Libia sobre la Inmigración Ilegal viaja en nombre de la Comisión Europea tanto en misión de estudio como para seguir desarrollando las perspectivas de cooperación entre Libia y la UE en cuanto a políticas de migración y asilo. La delegación estaba formada por altos funcionarios de 14 países de la UE, sobre todo de ministerios de Interior, organismos policiales y de inmigración así como de la Europol.

Entre otras cosas, el informe resultante detalla el estado actual de los equipamientos de la Policía de fronteras, el nivel de formación y la estructuración de las fuerzas policiales, la situación general de la migración y los refugiados en el país, y los acuerdos secretos entre Libia e Italia, incluidos los resultados hasta el presente de esos acuerdos: los centros construidos con ayuda italiana, las deportaciones con financiación italiana o de la UE, la vigilancia italo-libia de fronteras ya en marcha<sup>11</sup>.

La cuestión de fondo de los esfuerzos controladores libio-europeos es cómo poder controlar de manera sistemática políticodemográficamente el país. Hasta hace poco la autonomía de la inmigración africana culminaba, geográficamente hablando, en Libia. Llegaban inmigrantes y demandantes de asilo no sólo de los países vecinos, sino de todas partes, desde Guinea hasta Kenia. De

11. Este informe se puede descargar de Internet: <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-imm.pdf>

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

los 5,5 millones de habitantes de Libia, muchos no tienen ascendentes libios. Hasta el año 2000 resultaba bastante fácil conseguir la nacionalidad libia. Además, viven en el país unos dos millones de no libios. Como destaca de manera crítica la mencionada delegación de la UE, hasta ahora resulta casi imposible comprobar el estatus de estancia exacta de los inmigrantes —desde los «ilegales» hasta los que tienen un permiso de residencia limitado—, ya que existen diferentes formas mixtas. Se puede obtener un permiso de trabajo sin tener permiso de residencia, etcétera. Con otras palabras: hasta ahora no existe una clasificación sistemática de la población según su estatus legal. Una política de extranjería al estilo europeo podría convertir a muchísimos inmigrantes sin estatus legal definido en «ilegales» en el país.

Y no es que hasta ahora los trabajadores no libios tuvieran un estatus legal claro o que tuvieran los mismos derechos que la población libia. El Gobierno libio, por motivos económicos, ha mantenido sus puertas abiertas a la inmigración africana durante más de una década. Pero al mismo tiempo reina el racismo y un sistema arbitrario. En cualquier momento pueden producirse redadas por motivos económicos o por motivos desconocidos de los jerifaltes locales, y los no libios —incluso con permiso de residencia— pueden verse privados de sus pertenencias y desaparecen en centros de internamiento. A pesar de estas arbitrariedades, Libia es un país atractivo para los inmigrantes y refugiados africanos. Es el país con mayor renta per cápita y mayor cantidad de trabajadores migrantes del continente.

No existe un control sistemático de las fronteras del país ni una instancia central de registro de extranjeros. O bien no es necesario un visado para el país o, cuando éste se requiere, es concedido sin proceder a un registro centralizado. Por otro lado, tampoco se distingue entre libios nacidos en el país y los que han sido nacionalizados después. Si se tiene además en cuenta que la población del sur de Libia y de los países colindantes no acepta las fronteras trazadas en tiempos coloniales y siguen llevando una vida nómada, saltándose éstas, se puede comprender la inquietud que esta situación provoca en la industria de seguridad y del petróleo de EE. UU. y la UE.

El propósito de la política libio-europea de migración y asilo no es sólo acabar, por lo tanto, con la incontrolable presencia transnacional africana en el país, sino que pretende también registrar e identificar a la población libia y la de toda la región del Sahel colindante.

Con la privatización de la industria del petróleo y gas natural, en los últimos dos o tres años, esta forma de gobierno del país ha quedado completamente obsoleta. El Gobierno libio ha abandonado de manera dramática el modelo de país africano de inmigración, ante la promesa de poder convertirse en una avanzada política-migratoria de los países europeos y de EE. UU. La indus-

## 40141

tria internacional de seguridad se ha de convertir, de esta manera, en un sector en crecimiento y en un garante del poder en el país. Las tecnología de vigilancia de fronteras y los dispositivos político-militares son una parte fundamental de ello. Esta nueva estructuración de la forma de dominio tendría lugar en el marco de la militarización general del Mediterráneo.

### DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD

*frase en árabe*

*La tierra polvorienta que viene de lejos  
es un bálsamo para los ojos*

En los últimos años, diferentes organismos han desarrollado enormemente la vigilancia de los mares pequeños (el Báltico, el Mediterráneo) y de los estrechos como el de Gibraltar. Hay una gran cantidad de acuerdos internacionales nuevos que obligan a todas las embarcaciones a seguir determinados estándares de comunicación, a tener listados disponibles de pasajeros y a conectar su sistema de navegación con el de vigilancia del espacio. Hay, además, novedades técnicas procedentes del campo militar, como el GPS, y el seguimiento aéreo de todos los desplazamientos por mar en tiempo real a través de sistemas electrónicos de identificación y localización. La consecuencia es que cada vez más barcos de sectores de población pobre pueden ser clasificados como «ilegales» en el mar, independientemente de si se trata de pescadores, medios de transporte sencillos para personas o mercancías, contrabando o pateras con indocumentados. En la actualidad, las organizaciones internacionales tratan de formular un nuevo derecho de intervención en aguas internacionales que antes no sólo hubiera sido impensable, sino también técnicamente imposible.

Que los datos de navegación están conectados internacionalmente con otros datos «en tiempo real» lo demostraron los organismos responsables de las deportaciones en Italia: «Cuando llegaba a Italia un barco con pasajeros de Sri Lanka, los italianos les pedían a las autoridades egipcias que interceptaran el siguiente barco [de Sri Lanka] en el Canal de Suez y que los pasajeros fueran devueltos con Egypt Air, haciéndose cargo Italia de los costos » (Civipol, 2003: 39).

### SIVE

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) parece haber sido inventado por la Guardia Civil. En 2002 comenzó a instalarse y ya en 2003 se decía

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

que la totalidad de la costa sur de España estaba equipada con este sistema, aunque esto se continuó dando como noticia en los años siguientes. Aparentemente, el sistema se encuentra en permanente construcción tanto por lo que se refiere a su extensión geográfica como a su capacidad técnica. Desde un principio, se le ha atribuido una especie de efecto milagroso. El citado informe de Civipol cifra en un 10% las posibilidades de los indocumentados de llegar a España en patera, después del descenso ya alcanzado en el 2003 (Civipol, 2003: 27).

Hasta el año 2002, el Gobierno español había invertido en los 6 años anteriores 142 millones de euros en equipos de vigilancia del estrecho; en 2003 las inversiones en el SIVE fueron de 29 millones; en 2004, más de 32 millones. En 2005, solamente en la costa andaluza, se habían de invertir 40 millones en el SIVE, sin contar los gastos de funcionamiento. Para el SIVE en las Islas Canarias estaban previstos más de 12 millones en el 2005.

La Guardia Civil adoptó las nuevas estrategias militares, consistentes en combinar la observación optrónica desde el aire con intervenciones rápidas en tierra o bien en el mar. A partir del verano del 2002, instaló torres de vigilancia en el Estrecho desde donde es posible la observación hasta las costas marroquíes (gracias a este sistema de torres el problema de la curvatura de la Tierra puede ser salvado hasta una distancia de 17 km). En las torres se cuenta con sistema optrónico y radar. Además, se dispone de torres de vigilancia móviles, es decir, una estructura que se puede desplazar instalada en contenedores o en camiones. Si con este sistema de torres se detecta una patera en la costa española, los helicópteros o embarcaciones policiales la interceptan en un plazo de 20 minutos.

Es difícil saber hasta dónde alcanzan las prestaciones de este sistema. En principio, saber de la existencia de este sistema debería tener en sí mismo un efecto disuasorio. Además, la eficacia de estos sistemas de alta tecnología aumenta la motivación de la policía de costas y fronteras. En lugar de navegar sin rumbo fijo durante noches enteras sin resultados o de esperar somnolientos una orden de intervención, estas técnicas han mejorado la calidad del trabajo de control.

La tecnología de las torres de vigilancia se considera en la actualidad suficientemente probada y perfeccionada. Es por eso que la Guardia Civil hace tiempo que está aplicando este sistema a lo largo de toda la costa mediterránea y también en las Islas Canarias, aunque desde allí no se pueda controlar la costa marroquí de manera optrónica o con radares. El SIVE, entretanto, según una evaluación de Schengen, resulta tan exitoso que también se difundirá por otros países mediterráneos. En el estudio de CIVIPOL se dice que con este sistema sólo se pueden escrutar parcialmente, desde las islas del sur de Italia, el

## 42143

estrecho de Siracusa y el golfo de Sirte, ya que las costas del otro lado se encuentran a demasiada distancia. Sin embargo, se espera un resultado más positivo cuando Grecia instale el SIVE en sus islas más alejadas, frente a las costas de Turquía. También Marruecos empieza a experimentar con este sistema.

### Fronteras virtuales, bases fuera de la UE

Como siguen llegando pateras a través del Mediterráneo y la UE continúa desarrollando su política de fronteras exteriores, la UE aprobó en el 2003 un programa para la lucha contra la inmigración clandestina en las fronteras marítimas. Parte del concepto de «fronteras marítimas virtuales» (Consejo Europeo, 2003a: 2). Detrás de este concepto se esconde el deseo de trasladar la vigilancia de las fronteras hasta las costas del otro lado. Se trata de una política intervencionista que, hasta ahora, apenas ha sido objeto de críticas. Imaginémos, por el contrario, que los países norteafricanos pretendieran vigilar las costas del sur de Europa con medios y presencia propios.

La idea de la exterritorialización del control sobre los movimientos migratorios tiene antecedentes. La construcción de baluartes para inmigrantes y refugiados políticos fuera de la UE, pero bajo el control fáctico de un Estado de la UE, ya estaba prevista para Albania, en 1997, cuando las masas salieron allí a la calle. Los periódicos del 27.8.1997 informaban de una propuesta del entonces ministro de Asuntos Exteriores italiano, Dini, que ya mucho antes de la guerra de Kosovo y de los planes de actuación de la UE, en 1999, propugnaba una perspectiva de futuro basada en el aislamiento policial-militar: se debían construir en Albania campamentos de refugiados con dinero de la UE para frenar a los refugiados de antemano y «regionalizar» los movimientos de fuga. Fue la época en que el Ejército, la Policía y los *Carabinieri* italianos ya habían desembarcado en la costa de Albania y, poco a poco, iban instalando centros de estacionamiento propios hasta llegar a la capital albanesa. La Aduana italiana recibió poderes de intervención, la Marina italiana pudo convertir la isla de Sazan en una base militar y desde allí controlar los movimientos de barcos y refugiados. Sin embargo, Tirana rechazó esta propuesta de política de refugiados (*Corriere della Sera*, 28.10.1997)<sup>12</sup>.

El Gobierno italiano llevó a cabo una intervención militar en toda regla en Albania contra los movimientos de refugiados albaneses, en el marco del proyecto «Multinational Protection Force» (MPF): el Consejo de Seguridad de la ONU había aprobado esta operación con el nombre de «Alba», el 28 de mar-

<sup>12</sup>. Acerca de los acuerdos de cooperación italo-albaneses sobre el estacionamiento de militares y *Carabinieri* en Albania, el 28.8.1997, ver UE: Albania, junio de 1999, p. 9.

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

zo de 1997. Con 4.000 soldados, su supuesta tarea era proteger ante todo el trabajo de las organizaciones humanitarias (en realidad, en ese momento casi no había organizaciones de ese tipo). El verdadero y más profundo objetivo era estacionar escoltas y patrullas en las dos grandes ciudades portuarias, en Tiraná y en las principales vías de comunicación para establecer «cabezas de puente» para futuras acciones militares. Así «la MFP logró evitar grandes movimientos migratorios hacia Italia desde los principales puertos del país» (Jedllaucnik, 1999: 431 y s.)

En el Mediterráneo occidental existen hasta el presente dos particularidades de los tiempos de la expansión colonial europea: Ceuta y Melilla, dos ciudades en territorio norteafricano, que pertenecen al Estado español pero que son reclamadas por Marruecos. Estas dos ciudades tienen población de habla hispana y de habla árabe. Con la introducción de la obligación de visado para España y la UE para los marroquíes y la política de Schengen, comenzó un largo proceso español para conceder a la población de habla árabe la nacionalidad española y, al mismo tiempo, separarla —tanto en lo referente al estatus jurídico como a nivel de control técnico— de la población marroquí colindante. Al mismo tiempo, comenzó la construcción de un sistema de vallas en la frontera alrededor de los dos enclaves, con equipamientos de alta tecnología, financiado por la UE sin parangón en toda Europa. En el año 2005, comenzaron los trabajos de ampliación del corredor a lo largo de esta valla doble y su elevación hasta los seis metros de altura.

Con estos dos enclaves, España posee dos puestos avanzados para su política migratoria y de refugiados en el norte de África. Se han creado centros de acogida tanto delante de estos dos enclaves, en los bosques de Marruecos, como en el interior del territorio de Ceuta y Melilla. Los emigrantes y refugiados viven en los bosques alrededor de los enclaves y esperan durante meses a la oportunidad —organizada y complicada— de poder saltar clandestinamente estas vallas. Dentro de los enclaves, a veces esperan durante años la oportunidad de que una ONG española consiga resolver de manera individual su aceptación como refugiado por la vía administrativa. Esto le permite, de hecho, a España disponer de campos para refugiados avanzados en el continente africano. Sobre las luchas y las redadas allí se hablará más adelante.

El concepto de fronteras «virtuales» suena a nuevas tecnologías y hace referencia a que las fronteras «reales» son algo que sigue siendo estipulado por el derecho internacional. Con este concepto se evita tener que describir las cosas como son, las cuales sin duda recuerdan el trazado colonial de los territorios de interés en ultramar, con la creación de algunas cabezas de puente en las nuevas costas. Las patrullas marinas ante estas costas desempeñan, por lo tanto, un papel primordial.

## 44145

### Incursiones de la Marina

La vigilancia del Mediterráneo a la altura de Gibraltar es seguramente la más compacta. El Estrecho tiene 14 kilómetros de ancho y unos 50 de largo y, en tanto que entrada al Mediterráneo, se encuentra extremadamente militarizado. La OTAN se encuentra presente, a su largo, tanto en tierra como en mar.

En verano del 2006, se produjo un episodio militar en torno a la Isla de Peñón de Gibraltar en el Estrecho. El pequeño islote deshabitado queda justo delante de las costas de Marruecos, pero es España quien ejerce su soberanía sobre él. Esta «pequeña guerra» entre Marruecos y España condujo a una mayor presencia militar en la zona.

En febrero 2003, se afirmó que miembros sauditas de Al Qaeda estaban planeando atentados contra barcos en el estrecho de Gibraltar; un proyecto de por sí muy arriesgado debido a las fuertes corrientes de la zona, en el caso de que realmente hubiese sido planeado. Los detenidos fueron entregados, tras su condena en Marruecos, a Arabia Saudí y allí fueron puestos en libertad.

En el marco de la campaña internacional de lucha contra el terrorismo «Enduring Freedom» [libertad duradera], desde 2003 la OTAN refuerza con más lanchas rápidas las patrullas de la zona.

Ulises/Odissea: bajo este nombre las Marinas de varios Estados de la UE realizaron patrullas comunes, en febrero del 2003, en el Estrecho y, en mayo, ante las Islas Canarias. El objetivo era el control activo y absoluto de esta vía de comunicación internacional. Dado que en este estrecho navegan unas 1.700 embarcaciones civiles a la semana, pero sólo dos o tres veces a la semana se solicita escolta y, según informa la prensa, las patrullas hispano-estadounidenses sólo han interceptado una patera en aguas españolas, este nuevo proyecto entró en crisis en el 2003 (*Libération* (Marruecos), 29.4.2003; *Frankfurter Rundschau*, 11.12.2003; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.9.2003; *Ostsee-Zeitung*, 20.9.2003). Civipol hace constar que los barcos de guerra, en la primera acción de Ulises, habían interceptado 11 cayucos con 326 personas a bordo. En la segunda maniobra, delante de las Islas Canarias, además de la Marina también participó la aviación de diferentes Estados; se interceptaron 7 embarcaciones con 139 personas (Civipol, 2003: 27).

Al mismo tiempo que tenían lugar estas maniobras en el estrecho, el Gobierno italiano ordenó la intervención regular de unidades de Marina. «Con un decreto firmado el sábado con prisas por el ministro de Interior, Pisanu, y el ministro de Defensa, Martino, Italia quiere poner fin de una vez por todas a la inmigración ilegal. Este decreto prevé que unidades de la marina puedan detener barcos y botes sospechosos ya en aguas internacionales» (*Neue Züricher Zeitung*, 16.6.2003). El decreto consiste en instrucciones de cumplimiento

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

de la llamada Ley Bossi-Fini (2002), la ley de migración conocida por el nombre de dos ministros.

De esta manera, el Gobierno italiano extiende una práctica que había comenzado en 1997 en las aguas del Adriático y el mar Jónico, de manera paralela al desplazamiento en tierra de la contención de los refugiados antes mencionado. El tiro de salida lo había dado Irene Pivetti, la entonces presidenta del Parlamento, poco antes de que una fragata italiana chocara el 28.3.1997 con el barco de refugiados *Kater i Rades* y lo hundiera. Sus declaraciones tuvieron un gran eco: «Se les debería echar a todos al agua».

El 20 de marzo de 1997, el Gobierno italiano aprueba la Ley número 60 para el bloqueo de los refugiados en el Adriático por medio de la intervención de barcos de guerra italianos, en unas aguas en las que, por lo menos, más allá de las zonas costeras, rige formalmente el derecho internacional de navegación y no el del más fuerte militarmente. El 23 de marzo de 1997, el Gobierno italiano llama a Roma al primer ministro provisional de Tirana para obtener de él el permiso para la intervención de la Marina italiana en y delante de las costas albanesas; en los días siguientes el ministro de Defensa albanés firma el acuerdo correspondiente. El 24 de marzo de 1997, el Gobierno italiano da la orden a la Marina de «hacer volver sin excepciones» los barcos procedentes de Albania, incluso cuando estos naveguen por aguas internacionales. El Gobierno italiano aprovechó las protestas en Albania para militarizar como «frente sur» varias regiones del Mediterráneo —no sólo el canal de Otranto, que se encuentra entre la costa de Apulia y Albania— y rechazar a los refugiados. Una segunda zona de intervención de los barcos de guerra, consecuencia de esta ley de 20 de marzo de 1997, se encuentra bajo el talón de la bota italiana (el mar Jónico, al sur de Calabria) y una tercera entre Sicilia y la costa norteafricana (FFM, 2002a).

Actualmente, está en discusión una nueva tecnología de vigilancia: se quiere adoptar un sistema de cuerpos de navegación no tripulados de procedencia militar. Estos aparatos, en el agua, pueden hacer llegar botes inflables de ayuda, controlados a distancia, hasta donde se encuentren las personas naufragadas, y transportarlas inmediatamente de vuelta a la costa sur. Los autores del estudio de Civipol proponen intervenciones breves con finalidad de rescate («marine rescue patrols») en las aguas de los países norteafricanos, a fin de conseguir un consentimiento implícito y que se extienda un «efecto disuasorio» (Civipol, 2003: 57)<sup>13</sup>. Se pretende crear un sistema de alerta anticipada que se pueda instalar técnicamente en estaciones marítimas semipermanentes

**13.** El estudio de Civipol recomienda que las acciones de salvamento ante la costa norteafricana no se lleven a cabo por España o Italia, sino por los Estados de la UE más alejados del lugar. Solamente así se puede hacer frente a las críticas de los Estados norteafricanos.

## 46147

sin personal. Puesto que respecto a los controles avanzados, como por ejemplo una boya, hay un vacío legal (ibíd., 58 y s.). La obligación de salvar a personas en peligro marítimo se hilvana de manera estrecha con el objetivo político de su repatriación. Salvamento y repatriación se legitiman mutuamente.

Entretanto, la aviación italiana ensaya el uso de aviones espía sobre el Mediterráneo, que también podrán ser empleados en las fronteras del desierto norteafricano. En octubre de 2004, el capitán general de Aviación, Leonardo Tricarico, dio a conocer que Italia había comprado cinco aviones no tripulados Predator por 48 millones de dólares a la empresa armamentista General Atomic Aeronautical Systems de San Diego, California. Uno de estos cinco aviones espía se averió durante los vuelos de prueba en los EE. UU. Con estos aviones espía Predator los EE. UU. persiguen a Al Qaeda; estos aparatos no tripulados también pueden disparar misiles. Tricarico declaró que la aviación italiana quería utilizar estos aviones espía no sólo contra el terrorismo sino contra la migración irregular. A finales de octubre del 2004, la aviación italiana aseguró haber interceptado el primer barco de refugiados desde el aire (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, 7.10.2004; *Liberazione*, 8.10.2004)

Una iniciativa del G-5 (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España) intenta retomar todas estas maniobras nacionales, bilaterales y de la UE y reformularlas en un amplio dispositivo de vigilancia. En la reunión de La Baule, ya mencionada, el ministro del Interior francés, Sarkozy, propuso la creación de una «zona de seguridad» en el Mediterráneo occidental (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.10.2003). Un año después el *Neue Züricher Zeitung* del 22.12.2004 informa: «Más vigilancia marítima en el Mediterráneo occidental: los ministros del Interior y representantes militares de diez países europeos y del norte de África han decidido medidas de seguridad más duras para la región del Mediterráneo occidental. Se empezará por una ampliación de la vigilancia marina, declaraba el martes el llamado Grupo 5+5. Los países participantes tienen ante sí un reto común que va desde la lucha contra el terrorismo hasta las catástrofes naturales, dijo el ministro de Defensa francés, Michèle Alliot-Marie. En este encuentro del Grupo 5+5 había representantes de Francia, Italia, España, Portugal y Malta, así como de Argelia, Túnez, Marruecos, Mauritania y Libia. En noviembre, los ministros de Asuntos Exteriores de estos diez países se habían encontrado en Argelia para tratar sobre la lucha contra el terrorismo y la migración ilegal».

Este dispositivo de vigilancia, en el que se solapan las estrategias de políticas de acogida y de seguridad, se extiende desde las costas de las fronteras exteriores de la UE, pasando por el mar, hasta llegar a los países de las costas de la otra orilla. Las concomitancias con el pasado colonial son evidentes. En la última década, ya había habido intentos de poner en práctica la externaliza-

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

ción de la contención de los refugiados. Por lo tanto, este desarrollo de la política de la UE no es nuevo. Sin embargo, en los últimos tiempos parece haber ganado en sistematización y dinamización. Las obligaciones humanitarias internacionales de ayudar a personas en situación de emergencia marina se instrumentalizan para el objetivo del cierre de las fronteras.

### **EL PROGRAMA DE LA HAYA, EL CONCEPTO DE LOS ESTADOS FRONTERIZOS Y LA FUTURA POLICÍA DE FRONTERAS DE LA UE**

*frase en árabe*

*Una barriga llena no necesita pasaporte*

La UE ha orientado, desde 2003, de manera reforzada su política de aislamiento frente a los refugiados a la zona del Mediterráneo occidental. Aunque para ello se pudo apoyar en las estructuras y contactos que surgieron en el marco del Proceso de Barcelona (conferencia en Dublín, mayo de 2004); sin embargo, estas conferencias de ministros de los países mediterráneos de la UE no tuvieron nunca la repercusión de las conferencias de ministros de los países centroeuropeos de la UE, sino que estuvieron marcadas por el estancamiento y las contradicciones debidas a la falta de perspectiva de integración en la UE, la dependencia y la crisis tanto económica como político-social de los Estados árabes. En el Mediterráneo occidental, Marruecos y Túnez eran el punto central de estas estrategias de aislamiento.

Para los países norteafricanos las consecuencias de la política de asilo de la UE hasta 2004 han sido las siguientes:

Uno de los primeros planes de acción en cuanto a políticas de asilo afectó a Marruecos (EU HLWG, 1999). Se trataba de un informe completo no sólo de la situación política de la migración en el país, sobre la base del cual se tenía que formular una política de contención a todos los niveles. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) proporcionó importantes trabajos preliminares (Erf, 2002). Marruecos se convirtió, como consecuencia de la política del plan de acción de la UE, en el primer país norteafricano en el que la migración de tránsito y el impedimento de la emigración se convirtieron en un campo político y de investigación de gran importancia. El Plan de Acción tuvo en cuenta las antiguas disensiones por temas pesqueros entre España y Marruecos, así como otra serie de cuestiones pendientes entre Marruecos y la UE, y permite entrever lo difícil que va a resultar la integración progresiva de Marruecos en la Fortaleza Europea. El resultado ha sido que en Marruecos no se

## 48149

han creado campos ad hoc de la UE para refugiados, pero sí que se puede considerar al país como el «gendarme de Europa en el norte de África» en cuestión de políticas de asilo (migreurop). Marruecos acepta la devolución de los nacionales de su país provenientes de España, Italia y de otros países de la UE, sobre la base de los acuerdos de readmisión firmados, y además realiza redadas y operaciones de expulsión de los refugiados en tránsito por Marruecos (ver más abajo).

Junto con el Plan de Acción de la UE para Marruecos, también el programa MEDA PIN de la UE para Marruecos, periodo 2002-2004, confirma esta deriva de la UE. Dedicar un capítulo completo al control de la migración, principalmente a la contención de la emigración del norte de Marruecos con la ayuda de medios económicos (70 millones de euros), el apoyo a la emigración legal (5 millones de euros) y medios coercitivos para la lucha contra la migración (40 millones de Euros); este último punto se refiere sobre todo a la vigilancia de las costas marroquíes (Comisión UE, 2002b). En el programa no se habla de la creación y mantenimiento de campos de acogida y centros de deportación ni tampoco se prevén fondos para la organización y financiación de las deportaciones (a diferencia, por ejemplo, del acuerdo entre Italia y Libia —ver más adelante— o Egipto). Partiendo de la estructura del programa MEDA PIN se puede deducir que, en los últimos años, ha habido dificultades de coordinación de las políticas de asilo entre la UE y Marruecos así como, posiblemente, con otros Estados norteafricanos. En todo caso, no queda la menor duda de que la Policía marroquí detiene a aquellos refugiados en tránsito que han sido interceptados, los mantiene retenidos sin ningún tipo de control en sus centros de arresto y, de tanto en tanto, realiza acciones de expulsión principalmente hacia el África occidental.

La actual iniciativa de la Unión Europea en política de asilo respecto a los Estados árabes del Mediterráneo occidental tiene lugar en el marco del Programa de la Haya. El Programa de la Haya define el «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» sobre todo en lo referente a las consecuencias externas. Se aprobó el 4-5.11.2004 (acta UE, 03.03.2005, C 53/5) y se enmarca, en cierto modo, dentro de la nueva «política de vecindad» de la UE, que debe impedir la formación de un frente de Estados enemigos en los márgenes de la Unión Europea, y de la «doctrina de seguridad» de la UE, que pone en su mirilla político-militar los desórdenes sociopolíticos potenciales en los países vecinos (Comisión UE, 2003h).

El Programa de la Haya, por lo que se refiere a política de migración y asilo, y en la misma línea que Tampere (1999-2004), prevé otro plan quinquenal. A diferencia de Tampere, que en cuanto a los planes de acción en política de asilo únicamente contemplaba algunas cuestiones esenciales dispersas respecto a

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

la intervención exterior de la UE, el Programa de la Haya apuesta por la integración sistemática de los Estados colindantes con la UE (Estados de tránsito) en cuanto a políticas de asilo y migración. El desarrollo de una política de migración y asilo en esos Estados y la creación de un «sistema integrado de protección de las fronteras [externas de la UE]» —también mediante la constitución de una agencia de protección de las fronteras de la UE y la proclamación de *protection areas* fuera de Europa para los refugiados que no deben llegar a Europa— son parte de las tareas que el Programa de la Haya se propone realizar en los próximos cinco años (Comisión UE, 2005a).

El Proceso de Barcelona ha recibido ahora una nueva orientación al convertir en tema prioritario la contención de la migración y los refugiados en el Mediterráneo occidental; y, de manera adicional, se han ido organizando foros de colaboración intraestatal bajo nombres como «5+5» (Portugal, España, Francia, Italia, Malta y Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia) y «Diálogo sobre la Migración de Tránsito Mediterránea» (abreviado: MTM). En estos dos foros intraestatales, financiados parcial o totalmente por la Comisión Europea, participan también ACNUR y Europol.

Con el «5+5» la OIM (en inglés IOM, International Organization for Migration) ha erigido un campo institucional también para sus iniciativas en el Mediterráneo y en el Sahel. No sólo instruye a la Policía norteafricana dirigiéndola contra el nuevo enemigo, la migración «ilegal», como en junio del 2004 en la Academia de Policía libia en Trípoli y en algunas actuaciones de expulsión desde países norteafricanos hacia África central y occidental, sino que ha contribuido de manera decisiva a la creación del grupo «5+5», en enero del 2001. De los países norteafricanos, Túnez ha tenido el papel de tomar la iniciativa en los encuentros que tienen lugar una vez al año en ese continente (IOM 2005: 79 y ss.; [www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml](http://www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml)). La declaración de Túnez del «5+5», aprobada en el 2002, recoge todos los elementos que se conocen, desde hace una década, de las conferencias europeas-centroeuropeas sobre la lucha contra los movimientos incontrolados de migración y asilo ([www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml](http://www.iom.int/en/know/dialogue5-5/index.shtml)). En las conferencias sucesivas (Rabat 2003; Argelia 2004), los Estados «5+5» se centran de manera más intensa que nunca en el conocimiento común de las rutas de fuga y de los puntos calientes de éstas, así como en la formación de redes de «expertos». Además, el cierre de fronteras se centra cada vez más en la zona del Sahel. Como ya decíamos el «5+5», adopta también una función de coordinación militar en la región.

El MTM, o sea, el Diálogo sobre la Migración de Tránsito Mediterránea, lo dirige una organización que hace casi 15 años que impulsa el cierre de las fronteras europeas en el este y el sureste: el ICMPD (International Centre for Migration Development, Viena, que organizó el Proceso de Budapest). El MTM

## 50151

tiene lugar dos veces al año y reúne a representantes de más de 60 Estados. Su objetivo es unir y coordinar los Ministerios del Interior y las policías de frontera de manera transfronteriza, orientar la investigación sobre migración según intereses policiales y contribuir a potenciar con su asesoramiento la militarización de las fronteras. La OIM y el ICMPD se han especializado, por otro lado, en el registro de personas de poblaciones migrantes.

En la política de fronteras exteriores se pueden observar momentos concretos en los que el núcleo fuerte de los Estados europeos intenta asegurar su poder en sus áreas de influencia. En la política de fronteras exteriores se empieza a distinguir desde hace poco entre los llamados países fronterizos —en el Mediterráneo éstos son España, Italia y Grecia— y todos los demás. ¿Cómo pueden estos poderosos Estados centrales de la UE controlar las regiones de la periferia de la UE y sus fronteras exteriores? Bajo la expresión «Policing the police» [vigilando al vigilante] se discuten actualmente estas cuestiones geográfico-jerárquicas, y ésta es justamente la problemática a la que se quiere dar respuesta con la creación de una Policía de fronteras de la UE.

La creación de una Policía de fronteras de la UE fue ya propuesta por los ministros del Interior de Alemania e Italia, en el año 2000. Aun cuando el Gobierno español se unió también rápidamente a esta propuesta, la formulación concreta de la idea se ha demorado bastante tiempo. Muchos Estados, en concreto los Estados del Este recién incorporados a la Unión, eran partidarios de equilibrar las cargas, pero también temían el recorte de sus atribuciones por un organismo central. El concepto de «Policía europea de fronteras» aparece por primera vez en las resoluciones del Consejo Europeo de Laeken, el 14-15.12.2001. Allí se habla de que el desarrollo de la protección de las fronteras de la UE debe mejorar «la lucha contra el terrorismo, contra las redes ilegales de inmigración y contra el tráfico de personas». En primer lugar, los *think-tanks* difundieron diferentes modelos de cómo se podría plantear la protección de las fronteras de la UE: entre las posibilidades discutidas surgió tanto un cuerpo militar para la protección de las fronteras europeas, como una unidad de intervención rápida europea para la frontera externa y también —como posibilidad ya rebajada— una red de la UE de policías nacionales de fronteras. Sin querer entrar aquí en las diferentes propuestas, presentaremos a continuación de manera esquemática algunas novedades en el sellado del Mediterráneo que han facilitado el camino para la construcción de la protección de las fronteras de la UE y que han tenido ya repercusiones concretas:

En primer lugar, se ha de nombrar el «Plan de Acción de la UE de Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea» (PAGFE; APMEB en inglés), que aprobó el Consejo de «Justicia y Asuntos de Interior», el 13 de junio del 2002. Es un plan quinquenal.

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

Con el PAGFE se crearon centros ad hoc, como centros de operaciones con asesores de la UE sin una base legal. De aquí surgieron asimismo dos centros de la UE para la vigilancia del Mediterráneo, uno en España y el otro en Grecia. Ellos son los responsables de la integración de las diversas Policías de fronteras nacionales, pero también de la Policía de fronteras, aduana, Ejército, servicios secretos y vigilancia costera. Están familiarizados con la coordinación de los operativos en caso de producirse situaciones de emergencia y operaciones de mayor magnitud, así como con la transferencia de la tecnología y del saber organizativo de la parte occidental a la oriental del Mediterráneo.

Estos dos centros del Mediterráneo están en estrecho contacto con una agencia de la UE recién creada para el análisis de riesgos (RAC, Finlandia) en las fronteras exteriores, en la que participan la Europol, el EIC (European Intelligence Center) y especialistas policiales en vigilancia del mar Báltico (Grecia, 2003; Civipol, 2003: 48). Estos tres centros empezaron a funcionar en el 2003 y son —junto a otros<sup>14</sup>— los pioneros de la futura Policía de fronteras de la UE.

Con el análisis de riesgos se calculan las posibilidades o probabilidad de que se produzcan daños. De esta manera, se pueden describir con ayuda de la estadística las medidas de defensa consideradas necesarias sobre la base de un cálculo de costes-beneficios (Civipol, 2003: 45). Este planteamiento procede de las técnicas empleadas por aseguradoras y empresas de seguridad. ¿Pero cuáles son los «daños» que se pueden contabilizar en el contexto de los movimientos de migración? Desde hace algunos años, en la prensa aparecen de vez en cuando noticias extrañas: se presentan cifras concretas que supuestamente reflejan los horribles daños que causa anualmente la inmigración «ilegal» en la UE. Estas cifras proceden de las autoridades pertinentes, como la Europol, la OIM, el ICMPD o los servicios secretos. La mayoría de las veces, estas cifras se refieren a la parte que los indocumentados ocupan en la economía sumergida. Se argumenta con los impuestos que dejan de ser pagados. Estos «cáculos» carecen de toda justificación objetiva. Hay institutos de investigación muy serios que sostienen justamente la tesis contraria: que la economía en la UE, entretanto, se sustenta en gran medida en la sobreexplotación de las personas ilegalizadas. En los análisis de riesgos RAC no se tienen en cuenta los daños que ese estatus negado produce en los propios sin papeles, como la muerte masiva en el mar. La contabilización anual de los supuestos daños causados le sirve a los inversores que exigen ayuda en las fronteras exteriores mediante el reforzamiento tecnológico. Además, así se justifican los operativos de vigilancia.

**14.** Centro para la Vigilancia de los Límites Territoriales en Berlín-Kehl; Centro para la Formación y Perfeccionamiento de las Policías de Fronteras (Austria y Suecia); Centro de Tecnologías de Control para la Detección de Personas en Vehículos (Gran Bretaña).

## 52153

Los controles en las fronteras exteriores deben ser supervisados con máximo vigor por un grupo policial de incognito («Policing the Police»). Por todas partes en las fronteras exteriores de la UE se demuestra que en realidad resulta imposible cumplir con las pautas de Schengen. Si se aplicara la directriz de «control completo» la consecuencia serían atascos interminables. Por lo tanto, si un equipo de inspección examinara un puesto de control se pondrían rápidamente en evidencia estas diferencias entre normativa y realidad. La Policía central encargada de las inspecciones lo tendrá fácil cuando quiera hacer presión sobre las Policías de fronteras de los países periféricos de la UE.

El grupo que parece asumir las tareas de inspección es la PCU («External borders practitioners common unit» [Unidad común de responsables de las fronteras exteriores]), al que junto con la valoración del riesgo, también se le ha asignado la tarea de coordinar las medidas sobre el terreno y el desarrollo de una estrategia común para la coordinación de las políticas de cada Estado concreto (Unión Europea, 2002). Se trata de una institución surgida sin base legal, en el marco del PAGFE. Organizativamente está vinculada a la SCIFA y a los «Comisión Permanente de Valoración y Aplicación de Schengen» (Schengen evaluation, SCHEVAL), que fue constituida por acuerdo de la Comisión Ejecutiva de Schengen (Acuerdo SCH/Com-ex 98, publicado en el boletín oficial L 239 de 22.9.2000) y que actualmente funciona como grupo de trabajo del Consejo (UE 2002)<sup>15</sup>.

Esta «Common unit» se decidió en junio del 2002 y desde entonces ha supervisado ya 17 operaciones y proyectos piloto en las fronteras exteriores, como las maniobras en el Mediterráneo bajo los nombres de Ulises, Río IV, Pegasus, Tritón, ORCA y Neptuno (Comisión UE, 2003b: 3-14). La presidencia griega de la UE ha propuesto dotar a este organismo del poder de ordenar y dirigir «operaciones de emergencia», «comunicándolo por escrito», sin necesidad de informar previamente al Consejo (Monar, 2003).

La nueva agencia de protección de fronteras de la UE ha entrado en funcionamiento en mayo del 2005 bajo el nombre de Frontex. Tiene su sede principal en Varsovia y se abrirá una oficina exterior en Malta para la frontera exterior

<sup>15</sup>. El SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) fue creado como grupo del alto nivel conforme al Tratado de Amsterdam; informa al COREPER (the Committee of Permanent Representatives) y tiene la tarea de trabajar estratégicamente sobre cuestiones de inmigración y asilo. La SCIFA+ es la misma unión de gente más los jefes de las Policías nacionales fronterizas. Según el *Progress Report* griego, la SCIFA+ autorizó el comienzo de 17 proyectos y desarrolló una red de puntos de contactos nacionales para la gestión de las fronteras exteriores, entre julio del 2002 y marzo del 2003 (Grecia, 2003). La SCIFA+ se creó el 22.7.2002. Su tarea principal: la implementación del plan de acción siguiendo las pautas establecidas en la reunión del Consejo Europeo de Sevilla. Es por eso que la SCIFA+ se reúne cada mes (Consejo Europeo, 2003a). SCIFA y SCIFA+ han sido criticadas por parte de la Comisión por su falta de efectividad: su círculo de participantes es demasiado grande y su agenda de trabajo demasiado amplia. Se considera necesaria una unidad de «emergencia». Esto fortalecería la consolidación de la PCU.

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

en el Mediterráneo. La PCU y el resto de antecedentes ya nombrados se integrarán seguramente en Frontex. El fondo de la UE para la militarización de las fronteras exteriores de la UE, previsto en el Programa de la Haya, recibiría un presupuesto de 2.100 millones de euros (!) y será coadministrado probablemente por Frontex (UE, 2005; *The Times*, 30.4.2005).

La contención de los refugiados y la externalización del cierre de fronteras hacia el norte de África han conducido a que se cree un núcleo occidental de Europa. Puesto que las decisiones y orientaciones más importantes son tomadas por los países del G-5, mientras que su ensayo tiene lugar bajo el paraguas del «5+5» y su desarrollo práctico se realiza con la colaboración de organizaciones internacionales (ver más adelante).

Pero este nuevo concepto de cierre total e integral de fronteras no ha prosperado hasta ahora, como demuestra la discusión acerca de los campos de internamiento ante las fronteras exteriores de la UE, sobre todo en Libia. El ministro del Interior alemán, Schily, había intentado utilizar el encuentro del G-5 para lograr un cambio de rumbo político con sus planes de campos: los Estados norteafricanos deberían impedir que emigrantes y refugiados intenten cruzar el Mediterráneo internándolos en «campos de acogida» y llevar hasta allí a los sin papeles interceptados en pateras. Schily esperaba la aprobación de estos planes por los Estados del G-5 y trabajó con efectividad a la opinión pública para un cambio en este sentido en el encuentro de G-5 en Florencia, el 19-20.10.2004. Pero en esta conferencia sólo el ministro del Interior italiano apoyó a Schily (*Neue Züricher Zeitung*, 18.10.2004). Los Estados del G-5 siguieron las propuestas francesas que tenían otras prioridades, y con el encuentro del G-5 el 12.5.2005 en París se impuso por primera vez el [entonces] ministro francés de Interior, Sarkozy: en Francia se endurece el sistema de control interior contra las entradas clandestinas y la permanencia ilegal en el país, y se presenta como modelo a incluir en las prioridades de la UE en la lucha política por la contención de los refugiados<sup>16</sup>. La idea de los campos en el norte de África no pareció alcanzar el consenso en la reunión del G-5. Sí que existió acuerdo respecto a la propuesta de construir un cuerpo centralizado de Policía de fronteras de la UE para operativos especiales en las fronteras ex-

<sup>16</sup> El plan francés prevé la creación de un servicio de migración central y de una Policía de migración propia. Los casamientos deberán ser controlados con más vigor y aumentará el número de expulsiones. El servicio de migración se encargará de coordinar todos los sectores administrativos afectados en los ministerios del Interior, Justicia, Asuntos Sociales y Asuntos Exteriores. La nueva Policía de migración debería componerse principalmente de funcionarios de la Policía de Fronteras y del Aire (PAF), dotándosele de 600 hombres. «Se ocupará principalmente de descubrir bandas de traficantes de personas y de expulsar a los inmigrantes ilegales», dijo Villepin. Además, debe crearse una oficina central para la lucha contra el trabajo sumergido. Ciertos consulados franceses en el futuro sólo concederán visados con datos biométricos (<http://www.lefigaro.fr/france/20050511.FIG0128.html>).

## 54155

teriores (<<http://euobserver.com/?sid=22&aid=19050>>; *Le Monde*, 17.5.2005). Esta línea de endurecimiento de los controles de entrada y permisos de residencia en las fronteras exteriores y en el interior de la UE fue nuevamente reforzada en el encuentro del G-5, el 4-5.7.2005, en Evian. Otto Schily no participó en el encuentro. Se acordó la constitución de patrullas conjuntas franco-españolas en el Mediterráneo. A propuesta de Italia, se aprobó el estudio de las vías de fuga en el norte de África por parte de equipos de análisis e investigación de la UE (*Le Monde*, 4.7.2005; *Le Monde*, 5.7.2005; *Le Monde*, 7.7.2005; *IAR-Noticias*, 6.7.2005; *Statewatch online*, 3.7.2005). Con ello fracasaba una vez más en el ámbito político el plan de campos para el norte de África. Permanece, sin embargo, como tarea pendiente de la burocracia de la Comisión de la UE y de la colaboración (secreta) bilateral: el Gobierno italiano participa en la construcción de campos en Libia, en las expulsiones desde Libia y en la vigilancia de fronteras allí (el Gobierno italiano se niega desde hace dos años a dar al Parlamento información al respecto. El informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE respecto a Libia incluye sin embargo los detalles). El Gobierno alemán se ha dedicado especialmente a Túnez, país al que suministra material militar utilizable también en el control de fronteras. Se sigue sin saber si el Gobierno alemán financia los campos en Túnez cuya localización concreta es en la mayoría de casos secreta (Cutitta, 2004).

### ITALIA, ESPAÑA: EXPULSIONES Y CENTROS DE INTERNAMIENTO

*frase en árabe*

*Cada día es un día de fiesta,  
si se tiene sémola en casa*

Las estimaciones afirman que aproximadamente 500.000 personas realizan anualmente la travesía del Mediterráneo, en avión, en ferry y —en un número más reducido— en pateras (Civipol, 2003: 7 y ss.). Cerca de 50.000 indocumentados son capturados en total anualmente en el Mediterráneo en el mar o directamente después de desembarcar<sup>17</sup>.

En las islas del sur de Italia (incluida Sicilia) ha crecido el número de los capturados en el mar o directamente tras su desembarco en tierra de 5.000

<sup>17</sup> Para poder comparar a nivel europeo estos datos y los datos siguientes, citaremos las estadísticas de expulsiones de Alemania, Francia y Gran Bretaña. Las autoridades alemanas expulsaron en el 2003 sólo por vía aérea a 23.944 refugiados e inmigrantes (BT-Drucksache, 15/2564); el Gobierno francés quiere alcanzar el objetivo de 20.000 expulsiones en el 2005 (Francia, 2005); las autoridades británicas han expulsado en el 2002 a 65.460 personas (Gran Bretaña, Ministerio del Interior, 28.8.2003, según la NCADC, National Coalition of Anti-Deportation Campaigns, agosto de 2003).

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

(2001) a 18.000 (2002) y 14.000 (2003). Sin embargo, se han reducido de manera notoria las cifras correspondientes en Apulia (indocumentados de Albania) y en el este de Calabria (grandes barcos de refugiados del Mediterráneo oriental) (Cuttitta, 2004). Como cifra total de *clandestini* que desembarcan en Italia y seguidamente son capturados se habla de: 26.817 en el año 2000, y de 14.331 en el 2003.

Italia ha firmado acuerdos de readmisión con 28 Estados y está en negociaciones con otros 17 Estados (2004). Roma ha firmado acuerdos secretos de colaboración y readmisión con el Gobierno libio.

Según el Ministerio del Interior italiano, en el 2004, llegaron 105.662 personas de manera clandestina al país, casi tantas como en el año anterior. Y de éstas, la mitad (59.965) fueron sacadas del país: 24.528 fueron detenidas y devueltas en la zona fronteriza, 2.563 expulsadas por la policía, 16.270 devueltas a la frontera, 930 expulsadas tras una resolución judicial, y 7.996 devueltas a sus países de origen a consecuencia de acuerdos de readmisión (los ciudadanos de Marruecos, Túnez y Albania son devueltos directamente a sus países en caso de ser detenidos cerca de la costa). Contra todos los otros sin papeles que son detenidos en el interior del país o bien más al norte se ponen en marcha procesos de expulsión, y en la mayoría de los casos estos intentos de expulsión presentan dificultades<sup>18</sup>. Una parte de los detenidos e internados en centros de expulsión deben ser puestos en libertad, tarde o temprano.

Esta es la situación general que el Gobierno italiano quiere cambiar de raíz desde 2003. Por una parte, se debe impedir la llegada de pateras por medio del endurecimiento de la vigilancia del Mediterráneo y de las costas del otro lado. Por otra parte, aquellos que a pesar de todas las dificultades consiguen hacer la travesía deben ser retenidos en centros de expulsión en las islas del sur de Italia, hasta que desde allí sean repatriados a Libia y a otros países norteafricanos. El centro de deportaciones de Lampedusa es una muestra clara de este desarrollo: es vigilado por *carabinieri* y, entretanto, incluso ACNUR ha llegado

**18.** Según el informe anual del 2004 del Tribunal de Cuentas italiano (Corte dei Conti), las autoridades italianas han gastado en el campo de la migración, en «actividades de contraste» —como, p. ej., cárceles de expulsión, expulsiones, etc.—, en el 2002, 65,5 millones de euros, en el 2003, 164,8 millones de euros (sin medios de emergencia, 115,5 millones de euros, de ellos 34 millones de euros en el funcionamiento de las cárceles de expulsión, CPT). En el 2004 se gastaron 49,7 millones de euros para estas CPT: 40,8 millones de euros para su administración, el resto para trabajos de mantenimiento. A esto hay que añadir 26,3 millones de euros para 800 policías, *carabinieri* y funcionarios de la Guardia di Finanza, que se encargaban de la vigilancia de las CPT. Las cifras reales son todavía más elevadas, ya que una parte de los medios de integración de hecho van a parar al negocio privado de las cárceles de expulsión y de las propias expulsiones. Todas estas medidas están cubiertas económicamente, lo mismo que ocurre con los medios de integración, puesto que en definitiva los gastos suplementarios de sueldos que se ahorran y los ingresos por multas procedentes de refugiados e inmigrantes superan estas cantidades (Corte dei Conti, 2005; Martin, 2003: 78). En el informe anual del 2004 del Tribunal de Cuentas italiano se informa también de que en las cárceles italianas de expulsión estuvieron internadas, en el 2004, 15.647 personas, de las que 7.895 fueron expulsadas.

## 56157

a tener dificultades para supervisar la situación allí. Mientras tanto, en el sur de Italia se están construyendo tres campos de expulsión más: en Bari, Foggia y Trapani, y la previsión es que acojan a unas 1.000 personas (AFP, Roma, 11.11.2004).

En ambos aspectos —la vigilancia del mar y los grandes campos en el sur italiano — Roma consiguió un cambio en la colaboración, mantenida en secreto, con Libia. (Con el informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE llegaban por primera vez los detalles de esta colaboración a la opinión pública). A comienzos de octubre del 2004, las autoridades italianas expulsaron a más de 1.000 sin papeles de Lampedusa a Libia, personas que no pudieron hacer valer ninguno de sus derechos individuales. Ni siquiera se sabía de qué países de origen o de tránsito venían. Como Libia no ha firmado la Convención de Ginebra, no garantiza ningún proceso de asilo adecuado, posee una red de campos de internamiento y expulsa al desierto o por avión a sus países de origen tanto a refugiados como a emigrantes, que llevan años trabajando en el país, la expulsión colectiva por parte de Italia fue una violación clara y consciente de la Convención de Ginebra. Una violación del *non-refoulement*, la prohibición de deportar a países que no garantizan la protección (conforme al derecho de asilo) de la vida y la libertad. Con el *refoulement* el Gobierno italiano recurrió a las infraestructuras de arresto y expulsión de Libia. De hecho, unas semanas más tarde, refugiados en Níger y Ghana pudieron informar a algunos periodistas de las expulsiones en cadena desde Lampedusa vía Trípoli y sobre otras personas también expulsadas con ellos, que fueron abandonadas en el desierto del Sahara y murieron.

Pocos días después de las primeras expulsiones colectivas italianas, el 11 de octubre del 2004, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE reunidos en Luxemburgo suprimen los obstáculos políticos para una colaboración económica con Libia, como ya se explicó con anterioridad. Una vez que se abren de nuevo las puertas a tratos entre Libia y la UE, aumenta la velocidad de las expulsiones colectivas de Italia a Libia.

Marzo del 2005: las autoridades italianas han expulsado por tercera vez en el plazo de seis meses a sin papeles desde Lampedusa a Libia, volviendo a violar con ello de manera escandalosa el derecho internacional: la prohibición de *refoulement*, las expulsiones colectivas, los tratos inhumanos y humillantes. Mientras que ACNUR, Amnistía Internacional y otras organizaciones pro derechos humanos condenaban esas expulsiones colectivas de Italia a Libia, la Comisión de la UE cubre las espaldas al Gobierno italiano en cuanto a esta práctica, que también viola abiertamente el Derecho de la UE. El Parlamento Europeo y numerosas organizaciones piden a las altas instancias de la UE que condenen al Gobierno italiano por ello, que pongan fin a estas violaciones de

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

los derechos humanos y las castiguen ([http://pajol.eu.org/IMG/pdf/complaint\\_lamp-en.pdf](http://pajol.eu.org/IMG/pdf/complaint_lamp-en.pdf))<sup>19</sup>.

El 11.5.2005, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo paralizaba provisionalmente la expulsión de Italia a Libia de once refugiados llegados en pateras. «El fundamento de esta paralización provisional de las expulsiones fue la demanda de un abogado italiano en contra de la expulsión de 79 refugiados, que habían llegado en marzo a Lampedusa. Iban a ser fletados a Libia en breve como ya había ocurrido con otros 1.000 de ellos. La demanda se basaba en que Libia no garantiza un trato respetuoso de los derechos humanos de los refugiados y que Italia podía incurrir en el delito de realizar expulsiones colectivas, sin examen de cada caso individual, condenadas internacionalmente. Parece ser que el desarrollo actual del proceso en Estrasburgo confirma con fuerza esta segunda sospecha. Al preguntar el Tribunal por el paradero de las 79 personas, el Ministerio del Interior únicamente comunicó que 14 habían sido repatriadas y que 11 estaban a la espera de ser expulsadas. Las autoridades italianas no pudieron dar cuenta del paradero de los 54 refugiados restantes; indicio suficiente de que no se puede hablar de un examen detallado de cada caso» (*die Tageszeitung*, 13.5.2005).

Pero las expulsiones continúan. El 10 de agosto, en el momento en el que se estaba escribiendo este artículo, fueron expulsados 65 inmigrantes (de Egipto) desde Lampedusa en un vuelo chárter a Libia. Para la primera expulsión colectiva desde Lampedusa, en octubre del 2004, se utilizaron aviones militares. Según el Ministerio del Interior italiano, desde enero del 2005 hasta el 10 de agosto, hubo 61 vuelos chárter de deportación, con los que se expulsaron a 4.137 personas principalmente de Rumania (1.920) y Egipto (1.890) (*La Repubblica*, 10.8.2005). Esto sería todo por lo que se refiere a la práctica de expulsiones en Italia, con el trasfondo de las nuevas formas de cooperaciones desarrolladas con el antiguo «Estado canalla» de Libia.

En lo que respecta al otro «Estado fronterizo», en la frontera exterior del sur de la UE, España, la imagen que se nos presenta es la siguiente: la cantidad de sin papeles capturados antes de llegar o directamente tras su desembarco es comparable a la que conocemos de Italia. Pero mucho más alta es por el contrario la cantidad de devoluciones (esto es, la cifra de personas directamente

19. Amnesty International, french section, France; ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers), France; APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía), España; ARCI (Associazione Ricreativa e Cultura Italiana), Italy; ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Italia; Cimade, France; FASTI (Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés), France; FIDH (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme); FIDH-AE (FIDH-Association Européenne); GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés), France; ICS (Consorzio italiano solidarietà), Italia; LDH (Ligue française des Droits de l'Homme), France; SOS-Racismo, España.

## 58159

capturadas y devueltas en la zona fronteriza) y de expulsiones. Éstas han dado un salto en España.

España y Marruecos firmaron, el 13 de febrero de 1992, un acuerdo de readmisión. En este acuerdo se contempla también la repatriación a Marruecos de personas originarias de terceros Estados. Pero en la práctica normalmente esto no funciona. Marruecos no acepta hasta ahora la devolución formal de los naturales de terceros Estados, pero sí el *refoulement* «salvaje», esto es, la expulsión ilegal directamente en las vallas de Ceuta y Melilla: las personas capturadas son enviadas otra vez fuera por una puerta en la valla. Esta práctica viola todas las leyes fundamentales españolas e internacionales referentes a refugiados y derechos humanos. Según la Guardia Civil, a lo largo del año 2004, ha habido alrededor de 50.000 intentos de saltar la valla en Ceuta y Melilla (APDHA, 2004).

### **Capturas por las autoridades españolas de personas llegadas en patera y expulsiones/devoluciones desde España (los datos de 2004 son estimativos) (APDHA, 2004: 12 y s.)**

	2001	2002	2003	2004
Islas Canarias	4.112	9.875	9.382	9.800
Estrecho de Gibraltar	14.405	6.795	9.794	10.400
<b>Suma</b>	<b>18.517</b>	<b>16.670</b>	<b>19.176</b>	<b>20.200</b>
Expulsiones y devoluciones	45.544	77.113	96.679	102.000

En las Islas Canarias se han construido en los últimos años cuatro campos de expulsión con aproximadamente 1.950 plazas. De modo similar a lo que ocurre en las islas del sur de Italia, se trata de instalaciones en aeropuertos o en antiguas bases militares, vigiladas por fuerzas paramilitares, a las que las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales no tienen acceso o en todo caso sólo con muchas dificultades. Estos grandes campos en el sur de España sirven también, claramente, para que los refugiados y emigrantes no puedan seguir llegando de manera regular desde la periferia de la UE a los centros de acogida en el interior del país para luego, eventualmente, alcanzar las grandes ciudades europeas. Es más, allá son detenidos de manera sumaria, para por lo menos expulsar inmediatamente a aquellos que sean aceptados por sus países de origen.

Human Rights Watch (HRW) visitó los centros de internamiento para extranjeros (CIE) de Fuerteventura y Lanzarote, en el 2002, e informó de que las

**El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich**Expulsiones directamente desde las Islas Canarias, según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (AI, 2005b: 83)**

2002	2003	2004
5.248	4.826	2.631

condiciones de detención son más duras que las previstas legalmente. Predomina un aislamiento total; los internados no tienen derecho a visitas ni a

hablar por teléfono; no pueden abandonar los edificios ni hacer ningún tipo de ejercicio en el patio. Los centros están superpoblados. Los médicos de organizaciones de beneficencia dejaron de trabajar en los centros, en el 2002, dejando así de llamar la atención sobre las condiciones sanitarias que son «muy preocupantes» (HRW, 2002).

En junio del 2005, Amnistía Internacional analizó de manera crítica en un informe las cárceles de expulsión de las Islas Canarias, consciente de que la situación de los refugiados y emigrantes en las regiones exteriores de la UE se hace cada vez más brutal y marcada por violaciones de los derechos humanos (AI, 2005b). Se estudia detenidamente el centro de internamiento de El Matorral, en Fuerteventura. Se incluyen en el informe las declaraciones de refugiados y descripciones detalladas de la localidad y de algunos procedimientos burocrático-policiales (AI, 2005b: 72 y ss.). El campo de El Matorral fue abierto, en mayo del 2002, como «centro de acogida para extranjeros» en terrenos del aeropuerto. No hay directrices por escrito de quiénes son las personas que han de ser internadas en este centro. Hasta su construcción, se retenía a los indocumentados detenidos en una antigua sala de equipajes del aeropuerto, preparada para hasta 50 personas, donde sin embargo a menudo se concentraban hasta 400 y, en ocasiones, incluso 500 personas. Había únicamente tres duchas con agua fría y cuatro servicios; no le estaba permitido a nadie abandonar la sala. No se permitía la entrada a visitantes, abogados o representantes de organizaciones humanitarias. Organizaciones de ayuda a emigrantes y refugiados como CEAR, SOS Racismo, MSF, APDHA (Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía) y la ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España) han criticado en repetidas ocasiones esta situación. A consecuencia de estas críticas, el Gobierno cerró el antiguo centro en el aeropuerto y, en mayo del 2002, abrió el de El Matorral. Éste se compone de cinco edificios y puede dar acogida a 1.200 personas. Para poder dirigir el campo, las autoridades reclutaron a diez «mediadores» entre la población refugiada. Éstos no son pagados por su trabajo de mediación, pero reciben mejores zapatos, doble ración de comida y una asistencia médica mejor. Los internos son sometidos, tras su llegada, a condiciones carcelarias especialmente duras. Hay testigos que describen las celdas del primer módulo dentro del campo como jaulas

## 60161

para animales (*La Vanguardia*, 25.5.2004). En el segundo y tercer módulo siguientes son separados según su origen y otros criterios.

El patio puede ser utilizado por los prisioneros dos horas por la mañana y dos horas por la tarde. Allí no hay ningún tipo de protección contra el sol o la lluvia, ni ningún tipo de asiento. El resto del tiempo, los internos lo pasan encerrados en sus celdas. A los representantes de Amnistía Internacional les informaron de que son golpeados por la Policía. La asistencia sanitaria es especialmente mala.

El quinto módulo está pensado como lugar de acogida de emergencia para grandes masas, en caso de tener que encerrar de repente a cientos de personas. Las salas pueden dar alojamiento a 260 y 290 personas, respectivamente. Las pequeñas ventanas están cerradas con una reja. No existen posibilidades de evacuación en caso de emergencia. Sólo existen nueve lavabos y servicios y cinco duchas. En general, el centro no satisface el equipamiento estándar mínimo, previsto por el derecho internacional para centros de reclusión; no ofrece ninguna posibilidad ocupacional y/o de entretenimiento, ninguna infraestructura para actividades educativas, formativas y religiosas, ninguna biblioteca. El derecho español e internacional contempla que debe haber posibilidades de visitas y de contacto con el exterior. Pero los teléfonos móviles son confiscados en El Matorral y sólo existen cuatro teléfonos públicos a disposición para poder contactar con los familiares o los abogados. Estos teléfonos están en el patio, al que sólo se tiene un acceso restringido. Para llamar por teléfono se necesitan monedas o tarjetas telefónicas (españolas), y para conseguirlas hay que cambiar dinero con los empleados del centro. Las organizaciones de refugiados, ONG y medios de comunicación no tienen acceso a El Matorral. La apertura de las puertas de El Matorral para MSF y AI, en mayo del 2004, fue una excepción.

Por lo que se refiere a Grecia, me limitaré a decir que los campos de refugiados en el Egeo son comparativamente nuevos y que la situación allí se caracteriza por la improvisación burocrática.

La tendencia transnacional en los países europeos del Mediterráneo parece ser clara: los mayores campos de acogida y de expulsión de la UE se crean en estos años en el sur del sur de Europa. Constituyen una de las mitades de la nueva infraestructura de expulsión. La otra mitad se tiene que erigir en el norte de África, según indican las propuestas de algunos ministros del Interior.

**El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich**CAMPOS Y NUEVO RÉGIMEN FRONTERIZO EN EL NORTE DE ÁFRICA***frase en árabe**Abandona tu patria y vivirás*

Junto a los activos defensores de los campos en las fronteras exteriores de la UE, desde el 2003 —Blair, Pisanu, Schily—, es la propia Administración de la UE la que ha dado impulso en los últimos años a la idea de estos centros de internamiento, con el encargo de estudios de factibilidad y de investigaciones sobre las rutas de los refugiados. Los «centros de acogida cerrados para solicitantes de asilo» en las fronteras exteriores de la UE existen por primera vez —como objetivo concreto a alcanzar— en un documento de la UE del año 2003 (Comisión de la UE, 2003b). En estos centros se deben llevar a cabo, en el plazo de un mes, procedimientos de asilo rápidos. Como ya dijimos con anterioridad, no hay posibilidades de consenso entre los Estados de la UE, en la actualidad, sobre este nuevo intento de crear campos de refugiados extraterritoriales en el norte de África. A nivel administrativo, sin embargo, se sigue promoviendo (como vimos en el capítulo sobre el Programa de la Haya), de manera paralela a la planificación de campos en las regiones de origen (como el proyecto piloto de una primera *Regional Protection Area*, que la Administración de la UE quiere iniciar en julio del 2005). De hecho, existen ya campos de detención y centros de internamiento para refugiados financiados directa o indirectamente por los países de la UE, sobre la base de acuerdos bilaterales (p. ej., el acuerdo secreto entre Italia y Libia, por el cual Italia financia los campos libios, que quedó al descubierto por el informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE) o como puestos avanzados para el cierre hermético de las fronteras ya existentes desde hace tiempo (p. ej., Ceuta y Melilla).

La UE mantiene relaciones formales con todos los países del norte de África en el marco del Proceso de Barcelona, también en la cuestión de políticas de migración y de asil, con la excepción de Libia. Estas relaciones formales se presentan a menudo como contradictorias y tirantes. Ante la propuesta de Otto Schily de crear campos de acogida en los países norteafricanos, algunos Estados reaccionaron con rechazo: «Después de Marruecos, ahora también Argelia es el segundo país magrebí en rechazar la idea de crear en el norte de África campos de acogida para refugiados. El ministro de Asuntos Exteriores, Abdelaziz Belkhadem, según las informaciones de la agencia de prensa local APS, en una primera declaración oficial sobre el tema afirmó: “Argelia no puede aceptar tener en un país magrebí campos en los que se aparca a los emigrantes ilegales mientras se comprueban sus solicitudes de entrada a un país europeo”» (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.10.2004).

## 62163

La colaboración de Italia y Malta con Libia, desde el año 2003, en la política de expulsiones y de vigilancia de fronteras supone, por el contrario, una ruptura total. Acciones bilaterales de expulsiones en cadena y de política de campos se lograron allí, sin mayores complicaciones, mientras que en otros países se quedan atascadas durante años en fases formales de negociación.

Un vistazo a la historia en este contexto puede resultar esclarecedor. En 1845, durante la ocupación de África del Norte, un oficial francés escribió: «Lo que se debe hacer, básicamente, es agrupar a este pueblo que está por todas partes y en ninguna, hay que mantenerlo sujeto. Cuando hayamos conseguido tenerlo bajo control, podremos proponernos muchas cosas que hoy en día son imposibles, y quizás logremos adueñarnos de sus espíritus, una vez que nos hayamos adueñado de sus cuerpos» (cita tomada de Bourdieu, 1964).

Si a iniciativa europea se construyen en el norte de África campamentos de refugiados, habría que discutir de nuevo la cuestión colonial. Los campos no tienen únicamente por objetivo aislar a las personas encerradas, sino el cuerpo social. Se trata —según el discurso oficial— de la «dimensión externa» de la política europea de migración y asilo, cuyos aspectos más brutales deben ser «externalizados» hacia allí, volviéndose a reproducir el esquema del centro «civilizado» y de la periferia «violenta» y «salvaje».

La terrible historia de los campos de internamiento en las colonias francesas del norte de África había sido callada durante decenas de años. Actualmente vuelve a ser descubierta. Vuelve a cobrar vigencia el trabajo temprano de Pierre Bourdieu y de Abdelmalik Sayad sobre «la pérdida de raíces» sistemática de la población argelina en la época de la lucha por la independencia (Bourdieu, 1964). Dos millones de personas, lo que constituía entonces un cuarto de la población musulmana de Argelia, fueron desplazadas a «poblados militares», pero millares murieron por falta de alimentos y enfermedades graves.

En el este de Marruecos, ya desde finales de los años treinta, las tropas francesas erigieron campos de internamiento a los que llevaban a los luchadores españoles de la guerra civil y a poblaciones musulmanas sospechosas de participar en la resistencia. Campos de trabajo, campos penitenciarios y campos de internamiento surgieron así a lo largo de la frontera argelino-marroquí, y desde el Mediterráneo hasta bien adentro del desierto del Sahara.

«¿Cómo puede usted olvidar los campos de concentración que los colonizadores italianos construyeron en Libia y a los que llevaron a su gran familia, la familia Obeidat? ¿A qué se debe esa falta de personalidad, por qué no se opone a ello?», le preguntó el intelectual libio Abi Elkafi hace poco, en una carta abierta, al embajador de Libia en Roma. «Le escribo a causa de los repugnantes campos de concentración nuevos que, a iniciativa del Gobierno de Berlusconi, están siendo construidos en suelo libio».

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

En junio de 1930, el gobernador italiano de Libia, el mariscal Petro Badoglio, ordenó el internamiento de una gran parte de los 700.000 habitantes que tenía el país. En los campos de concentración del desierto murieron en dos años por hambre y enfermedades más de 100.000 personas. Por aquel entonces, Badoglio militarizó los 300 Kilómetros de frontera entre Libia y Egipto con una valla provista de alambradas. Con estas medidas los colonizadores italianos acabaron con la resistencia libia. No lo habían conseguido durante años, ni con el bombardeo aéreo de pueblos y oasis ni tampoco con el empleo de gases venenosos. El Gobierno italiano actual se ríe de cualquier demanda de indemnización, escribe Abi Elkafi.

Las primeras informaciones creíbles sobre los campos de internamiento actuales en Libia llegaron a los medios de comunicación occidental hace cuatro años. En septiembre y octubre del 2000, se produjeron progromos contra trabajadores inmigrantes en Libia. Fueron asesinados de 130 a 500 africanos negros en la capital, Trípoli, y alrededores. Para escapar a la caza de brujas, miles de obreros de la construcción y de fábricas procedentes de Níger, Mali, Nigeria y Ghana huyeron hacia el sur. Muchos de ellos fueron detenidos en controles de carretera en el Sahara y acabaron en campos militares libios. *Le Monde Diplomatique* informa, en este contexto, acerca de varios campos en los que se venía internando, desde 1996, a personas inmigrantes y refugiadas. En uno de ellos estarían reclusos 6.000 ghaneses y 8.000 nigerianos. El presidente ghanés, Jerry Rawlings, visitó el campamento para rescatar y llevarse de vuelta a algunos cientos de ellos. El Consejo Consultivo somalí apelaba el 22.2.2004 a Gadafi «para que liberase sin condiciones y no devolviera a la situación de guerra civil en Somalia a los refugiados somalíes que se encontraban prisioneros en su país y que habían comenzado hacía dos semanas una huelga de hambre». A comienzos de octubre del 2004, la cadena estatal de televisión italiana RAI mostró imágenes de un campo de refugiados en Libia. Se podía ver a cientos de personas en un patio, estrictamente vigiladas, y en las barracas no parecía haber sitio ni para dormir. Informaciones actuales de los somalíes que fueron expulsados recientemente desde Italia a Libia confirman la existencia de estos campos.

¿Había creado el Gobierno libio, originariamente, estos campos para poder proporcionar a los grandes proyectos en el sur («enverdecer el desierto») la mano de obra que necesitaran? ¿O eran sólo medidas para contener a los refugiados en tránsito? En todo caso, el Gobierno libio ya había dado a entender, hace cierto tiempo, que las personas que entraran al país de manera irregular podrían ser retenidas en el sur de Libia y, posteriormente, expulsadas.

Respecto a Libia, de los informes actuales de Amnistía Internacional podríamos resumir lo siguiente (AI, 2004; AI, 2005c): la policía libia lleva a cabo

## 64165

desde hace tiempo amplias campañas de detención de personas procedentes de África occidental, central y oriental. Se informa de numerosos malos tratos. Las condiciones carcelarias de los refugiados e inmigrantes en Libia son penosas. Numerosas expulsiones tienen lugar regularmente sin que se tenga en cuenta la situación legal de las personas afectadas. Teniendo en cuenta esto, las expulsiones desde Italia y Malta deben ser consideradas como «un asunto de grave consideración». Policías libios estuvieron en los años 2004-2005 en Lampedusa y participaron en interrogatorios a refugiados junto con las autoridades italianas. Amnistía Internacional protestó en contra de esto, ya que con ello se violan principios básicos del derecho de asilo.

Aunque el Gobierno libio firmó, en junio del 2004, la Convención Internacional de Protección de Derechos de todos los trabajadores inmigrantes y de sus familias (el Gobierno alemán se opone hasta hoy a hacerlo), no ha firmado la Convención de Refugiados de Ginebra y no dispone de ningún dispositivo para el reconocimiento del estatus de refugiado. El Gobierno libio ha firmado la Convención de la OUA acerca de ciertos aspectos del problema de los refugiados en África, pero por ejemplo no pone en práctica la disposición allí contemplada de colaboración con la ACNUR. El Gobierno no reconoce que hay refugiados en el país y no le reconoce ninguna competencia a la ACNUR sobre ellos. A la ACNUR no le está permitido actuar según su propio mandato. La ACNUR, que dispone de una oficina en Libia, calcula que, a finales del 2003, existían en el país 12.000 personas refugiadas, entre las cuales 9.000 son palestinas y un gran número somalíes, que residen principalmente en Trípoli. En la oficina de la ACNUR en Trípoli, en el 2003, 391 personas refugiadas hicieron una solicitud de asilo; en el primer semestre de 2003, la ACNUR reconocía el estatus de refugiado a 42 personas y rechazó seis peticiones.

El 21.7.2004, las instituciones libias expulsaron a más de 110 personas a Eritrea, donde corren peligro de ser torturadas. Tras su llegada, fueron detenidas y llevadas a una cárcel secreta en aislamiento total.

El 27.8.2004, las instituciones libias intentaron expulsar a 76 personas eritreas, entre ellas seis niños. Sin embargo, algunas de ellas secuestraron el avión durante el viaje de deportación y lo obligaron a aterrizar en la capital sudanesa, Jartum, donde solicitaron asilo. Algunos de los deportados dieron testimonio de malos tratos continuos en Libia; habían sido detenidos sin causa ninguna, no tenían acceso a abogados o al reconocimiento como refugiados, y les habían requisado todas sus posesiones.

Marzo del 2005: según información de prensa (ANSA News, 21.3.2005), el Gobierno libio comienza con la expulsión de 882 deportados desde Italia (Lampedusa) hacia Egipto. Estos datos los dio a conocer la Embajada egipcia en Trípoli. Las autoridades libias también detuvieron a egipcios en pateras en

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

aguas del litoral libio. El 23.12.2004, Libia expulsó a decenas de refugiados reconocidos por la ACNUR a Etiopía, Somalia y Liberia.

Las campañas de expulsión italianas fueron planificadas en el año 2003. En aquel año, el Gobierno italiano firmó con Trípoli el acuerdo secreto del que damos noticia más arriba, acuerdo que no se ha publicado hasta el día de hoy. La falta de reacciones críticas por parte de otros Estados de la UE deja intuir que el Gobierno italiano no ha actuado por cuenta propia. Ahí tenemos la iniciativa de Blair, Schily y Pisanu para la creación de campos de la UE en el norte de África, que desde el 2003 se vuelve a replantear insistentemente bajo nuevas variantes. Y luego están las actividades informales de las organizaciones internacionales en Libia, también desde el 2003-2004, que habrían preparado el terreno para la iniciativa italiana. Destaca especialmente el «Programme for the enhancement of transit and irregular migration management in Libya» (TRIM), que pone en marcha la OIM, en octubre del 2004, con un presupuesto de 3,56 millones de euros, tras realizar investigaciones en el país, desde posiblemente el 2003, y tras una Misión Técnica de Asesoramiento de la OIM en Libia (OIM, 2005: 26; Comisión de la UE, 2005b)

A los medios de comunicación llegaban únicamente retazos de información sobre la cooperación libio-italiana. En otoño del 2004, se da a conocer que Italia manda tiendas y mantas a Libia y que hace construir dos nuevos campos de expulsión en el centro de Libia. El colaborador del Ministerio del Interior Alessandro Pansa declara: «Los centros de acogida de Libia se encuentran en una situación tal de pobreza, que no pueden ser renovados; por eso les ayudamos a construir dos nuevos centros en el desierto» (AFP Roma, 11.11.2004).

En primavera del 2005, la prensa italiana publica parte del contenido del informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE antes citada, las primeras informaciones documentadas sobre el acuerdo secreto de cooperación. «¿Para qué manda Italia 1.000 sacos para cadáveres?», escribe el corresponsal del periódico alemán *die Tageszeitung* en Roma, el 30.4.2005. «Dos años tras el acuerdo antimigración entre Italia y Libia, en el informe de una Misión de la UE se describen las condiciones catastróficas en los campos libios. No se garantizan siquiera los derechos humanos más elementales de los refugiados. Suministro de 100 botes neumáticos desde Italia a Libia, además de seis vehículos todo terreno y tres autobuses, aparatos de vigilancia nocturna y cámaras submarinas, 6.000 colchones, 12.000 mantas de lana, pero también 1.000 sacos para cadáveres; por primera vez se conocen los detalles de la estrecha cooperación entre Italia y Libia en la lucha contra la inmigración ilegal desde Libia a Europa. Roma con posterioridad no sólo suministró medios técnicos, sino que también financió 60 vuelos de expulsión desde Libia a otros Estados de África y Asia; además, el Gobierno italiano ya pagó, en el año 2003, un campo

## 66167

en el norte de Libia y se comprometió a financiar dos campos de expulsión más en el sur del país.

»El semanario italiano *L'Espresso* daba a conocer un informe interno de la Comisión de la UE, que resumía las impresiones de un viaje por Libia de una Misión Técnica con representantes de 14 países de la UE; impresiones que demuestran cómo Italia practica, ya en la actualidad, de manera masiva la externalización de la contención de los refugiados, incluidos los campos, en territorio norteafricano; impresiones que también demuestran cómo se vulneran así los derechos humanos.

»En verano del 2003, Silvio Berlusconi y Muamar el-Gadafi habían cerrado su pacto antiinmigración; desde entonces se ha reducido drásticamente el número de refugiados que llegan en pateras a las costas de Italia; desde entonces Italia también ha devuelto en avión a Trípoli a varios cientos de inmigrantes directamente tras su llegada a Lampedusa. Pero el Gobierno de Roma siempre se ha negado a hacer público el contenido concreto de los acuerdos con Libia. En vez de esto, se ha limitado a informar, de manera general, de que todo se hace «conforme a los derechos humanos».

»La imagen contraria es la que se llevaron los representantes de la UE en su viaje de diciembre del 2004. Informaron de campos de internamiento en los que los candidatos a ser expulsados son alojados en salas comunes para 200 personas, donde se amontona a hombres, mujeres, familias y menores de edad no acompañados sin distinción alguna. Informaron de funcionarios libios que mandaron limpiar los campos poco antes de la visita; pero que estos campos, a pesar de todo, no cumplían siquiera con los estándares mínimos de higiene. Informaron de cocinas de campo que habían sido llenadas rápidamente con fruta y verdura para la ocasión, mientras que los presos contaban que se les alimentaba con pan y agua. En algunos campos de internamiento se redujo la cifra de internos de 700 a 250, poco antes de la visita.

»Pero la Misión de la UE comprobaba, sobre todo, que la política de migración y extranjería en Libia es absolutamente arbitraria. «Las autoridades libias no dieron ningún tipo de información sobre los procedimientos y criterios de detención. Al parecer, muchos de los inmigrantes encontrados en los campos habían sido detenidos por pura casualidad. La decisión acerca de la repatriación de los inmigrantes a sus países de origen se toma al parecer sobre la base de grupos de nacionalidades, en lugar de hacerlo sobre la base de un examen detallado de cada caso. «El Gobierno de Italia tendrá que explicar ahora qué es lo que le hace estar seguro de que las 1.500 personas expulsadas desde Lampedusa a Trípoli, en los últimos 10 meses, han sido tratadas según lo dispuesto en la Convención de Ginebra sobre Refugiados, que nunca fue firmada por Libia; y para qué mandó Roma 1.000 sacos para cadáveres a Trípoli. ¿Acaso

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

tras estos hechos no se esconde la certeza de que esta defensa a toda costa de Europa está costando numerosas víctimas en suelo libio?» (*die Tageszeitung*, 30.4.2005).

Como se deduce de manera más concreta del informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE, ya existe un campamento en el norte del país construido con dinero italiano, y dos más se construirán en el sur, en Kufra y Sebha. El informe anual del 2005 del Tribunal de Cuentas italiano (Corte di Conti) hace mención de los campos en Gharyan (cerca de Trípoli) y en Sebha. Se deduce de este informe que los representantes de la UE en sus visitas de investigación sobre el terreno a varios campos, en su papel de representantes de los derechos humanos, pudieron entrevistarse de manera privada con muchos internos nolibios de estos campos. Comprobaron de manera unánime que en todas partes las personas presas manifestaban que no conocían la razón de su detención ni el tiempo que ésta podría durar. Por lo general, no tenían ninguna posibilidad de mantener contactos con el exterior, ni con familiares ni con abogados. El informe subraya, además, que no se diferencia entre personas inmigrantes y personas refugiadas. En la valoración, sin embargo, no se dice que consideren que estos hechos suponen un impedimento para una cooperación de la UE. Por el contrario, los visitantes de la UE mostraron más bien su entusiasmo por las posibilidades de un futuro trabajo conjunto. Los representantes de la UE en esta Misión Técnica de la Comisión de la UE —todos funcionarios de alto grado de los Ministerios de Interior, de la Policía, de la Policía de Fronteras y de los organismos de asilo— sacaron las siguientes conclusiones de esta situación escandalosa: el informe recomienda, de manera enfática, aceptar de manera inmediata y sin más dilación las «ofertas de cooperación» de Libia.

En Libia las detenciones de personas procedentes de los Estados vecinos de Níger, Sudán y Mali aumentaron, en tres años, de 895 a 4.308 (OIM, 2005: 79). A finales del 2004, el ministro del Interior libio, Mabruk, dio a conocer, sin mayores comentarios, que Trípoli había sacado del país a alrededor de 40.000 «emigrantes» en las semanas anteriores. El informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE revela que el Gobierno libio había expulsado con dinero italiano por vía aérea a 5.688 personas, principalmente a Egipto, Ghana y Nigeria.

Si se examina la estadística de expulsiones, se debería prestar atención detallada a las expulsiones a los países vecinos al sur de Libia, puesto que muchos pobladores de las regiones fronterizas de Libia-Níger-Mali no tienen una nacionalidad clara y no tienen, en consecuencia, la correspondiente documentación. Las tribus familiares y las formas de vida nómadas no se rigen por las fronteras trazadas por el colonialismo. Además, no existen hasta hoy allí de-

## 68169

marcaciones ni vigilancia de la frontera. Al contrario: las poblaciones autóctonas ponen a disposición de la Policía y del Ejército libios y de otros países norteafricanos los guías del desierto necesarios.

La rígida clasificación de la población de Libia según su estatus de residencia va a despertar rechazo social en las regiones fronterizas, ya que hasta ahora los Estados no pudieron imponer allí sus criterios de registro civil. La forma de vida nómada y las relaciones familiares transfronterizas son necesarias para la supervivencia de las poblaciones locales. El nuevo régimen fronterizo, como deja entrever el informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE, no se dirige únicamente contra los refugiados e inmigrantes en las grandes ciudades libias y en los yacimientos de petróleo y de gas natural, ni tampoco sólo contra las poblaciones locales en torno a la industria petrolera, sino también contra los habitantes del desierto. Las revueltas locales en el sur son, desde hace muchos años, un foco permanente de problemas para los Estados norteafricanos.

En agosto del 2004, la prensa anuncia: un documento estratégico del Gobierno romano prevé que el Ejército italiano y diversas unidades policiales colaboren con jeeps, aviones y barcos en la vigilancia de las fronteras de Libia, o sea, de 2.000 km de frontera costera y 4.000 km de frontera en el desierto. Gadafi exige que Italia construya una autopista de 3.000 km de longitud a lo largo de la costa, por 3.000 millones de euros, también como indemnización por el pasado colonial (*Berliner Zeitung*, 26.8.2004). A partir de mediados de septiembre del 2004, el Ejército y las unidades policiales italianas deberán constituir patrullas de fronteras conjuntas (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.8.2004).

La actual vinculación sistemática de Libia con los países de la rivera sur del Mediterráneo tiene también como objetivo acabar con los caminos de fuga transfronterizos. Las largas rutas a través de Mali, Níger y otros Estados del Magreb están siendo investigadas desde el año 2003, aproximadamente. Por los conocimientos derivados, resultan puntos prioritarios de una futura intervención policial-militar, en clara sintonía con los planes militares de la UE y de los EE. UU. en preparación para la zona del Sahel. De especial interés parecen los puntos donde se cruzan y bifurcan los caminos del Transahara; son los mismos lugares que habían sido importantes durante siglos para las caravanas y que figuraba entre los objetivos especiales de la conquista colonial del desierto.

El informe de la Misión Técnica de la Comisión de la UE ve la iniciativa Libia-UE en este contexto del Sahel. Lo que se pretende, concretamente, es que la Comisión examine en una iniciativa piloto la colaboración con Níger en el campo de la migración y que mande una misión con ese fin (Comisión de la UE, 2005b).

## El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

Uno de los capítulos del informe de la Misión se abre como estudio de caso respecto al tema «The Niger-Libyan Connection» (Comisión de la UE, 2005b). Con material del ICMPD, se presenta en el mismo la situación bilateral de la migración en un trasfondo de contrabando y de explosión demográfica (¡en el desierto!). La lucha transnacional contra el terrorismo supuestamente activo en el norte de Níger podría unir a Libia y a Níger también en la lucha contra la migración y en la construcción del correspondiente régimen fronterizo<sup>20</sup>.

Respecto a la situación en los otros países norteafricanos, he podido reunir las siguientes notas dispares, que no sólo transmiten una imagen no-uniforme, sino que también transmiten una información no sistemática y dispar:

**Mauritania.** En mayo del 2005, la Gendarmería detuvo en Zourate, una ciudad de mineros a 900 kilómetros al norte de Nouakchott, a un grupo de 46 sin papeles procedente de Mali, Senegal, Costa del Marfil, Gambia y la India que pretendían seguir viaje hacia Marruecos. Los colaboradores en la fuga no pudieron ser detenidos. Ya en el año 2004 se expulsó a numerosos sin papeles desde este país a sus países de origen con la ayuda de la OIM (PANA, 7.5.2005; <<http://www.angolapress-angop.ao/noticia-f.asp?ID=339215>>). Esta noticia muestra que la OIM recurre a medios ilegales en los países más alejados; en los Estados europeos sigue siendo enormemente difícil llevar a cabo expulsiones rápidas a África Occidental, Central u Oriental o al Subcontinente Indio. Las expulsiones sin ningún tipo de documento, con la única ayuda de un soborno inmediato, no son en la actualidad todavía factibles en la UE. Las excepciones que sin duda existen violan el derecho nacional e internacional.

**Marruecos** ha introducido en junio del 2003 novedades legales e institucionales: una nueva Ley de Extranjería según las premisas de Schengen, concentración de todos los asuntos de carácter migratorio-policial en un «Directorado de Control de Migración y de Fronteras» y la creación de un Observatorio Marroquí de Migración (Comisión de la UE, 2004b).

Un informe de la ONU constata que «no hay información lo suficientemente clara sobre el estatus de refugiado en los organismos encargadas del orden público, del control de las fronteras de tierra, mar y aire, así como en los organismos de justicia» (ACNUR, 2003).

Los datos estadísticos acerca de las expulsiones de Marruecos varían en gran manera dependiendo de las fuentes. Por una parte, se habla de que anualmente atraviesan Marruecos como mucho de 23.000 a 25.000 emigrantes y re-

<sup>20</sup>. «Since there is Government concern about rebels in the North of Niger and international concern about possible terrorist links, this could offer a ground for a common understanding of the desirability of control and of addressing the issue of illegal immigration».

## 70171

fugiados en tránsito desde otros países africanos. Por otra parte, en el 2004 se estima que hubo 116 redadas y que se expulsó a 56.000 personas. El Gobierno canario «ha ofrecido recientemente financiar —con un presupuesto anual de 1,2 millones de euros— campos de acogida en Marruecos para jóvenes, para que allí puedan recibir una formación profesional. Marruecos ha aceptado en principio la propuesta, aunque no se ha hablado sobre los detalles; una propuesta similar había sido lanzada con anterioridad por el ministro Schily y fue criticada, entre otros, por España» (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.8.2005).

Ceuta y Melilla: en los bosques de los enclaves de Ceuta y Melilla viven desde hace años refugiados e inmigrantes africanos en campamentos organizados por ellos mismos. Desde allí preparan su huida saltando la valla de los enclaves. Con una frecuencia cada vez mayor se producen redadas en estos campamentos por parte de la Policía. Las consecuencias no son únicamente detenciones y expulsiones sino también una separación continua y atemorizante de los refugiados y de la población local, que entretanto casi ya no se atreve a dar gratis o a vender agua y alimentos a las personas de paso. La organización francesa de ayuda al refugiado Cimade ha publicado, en el 2004, un informe sobre los refugiados en Gourougourou (Cimade, 2004). En su informe del 2005, Amnistía Internacional ha llamado la atención de manera crítica sobre las redadas, registros y expulsiones en aumento en Marruecos. De manera detallada, allí también se denuncia que las autoridades encargadas de perseguir el delito no sólo emplean la violencia durante las mismas, sino que también recurren a la tortura durante la detención. También en algunos barrios de Rabat y Oujda la Policía lleva a cabo cada vez más a menudo redadas contra refugiados y emigrantes.

En febrero del 2005, las autoridades de la ciudad de Nador desalojaron el campamento de Gourougourou cerca de Melilla, donde habían vivido aproximadamente 500 refugiados de África Central y Occidental, entre ellos mujeres y niños. En abril del 2005, los funcionarios policiales dispararon contra dos nigerianos cerca de la frontera de Melilla (AI, 2005). Desde mayo del 2005, la Policía realiza continuas redadas en el campamento de Belyounech, cerca de Ceuta. El 5 de julio del 2005, la Policía detuvo a unos 20 refugiados de África Occidental y Central. Hay otros campamentos autoorganizados en el norte en Tánger (Mesnana), en el sur en el Sahara Occidental —frente a las Islas Canarias—, cerca de El Aioun y Dejla, y en el este en Oujda (APDHA, 2004).

El camino más utilizado por los refugiados y emigrantes en tránsito hacia Marruecos conduce por el Sahara hacia Argelia, y desde allí, cerca de la costa mediterránea, por el otro lado de la frontera hasta la ciudad marroquí de Oujda. Allí en el campus universitario existe un campamento improvisado, gestionado por los propios refugiados para una estancia breve. A partir de ahí se dividen los caminos o bien en dirección a las grandes ciudades marroquíes, o bien

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

en dirección a la costa mediterránea o en dirección a los dos enclaves españoles. Desde la ciudad de Oujda las autoridades marroquíes vuelven a expulsar a muchas personas indocumentadas detenidas, o bien por tierra hacia Argelia o por vía aérea a Nigeria o a otras ciudades. La frontera entre Argelia y Marruecos está actualmente cerrada, pero la población y la gente de paso se las apañan para ayudarse. El 18.6.2005, *Le Journal* publicó un reportaje sobre esta ciudad y la situación en la frontera que reproducimos aquí de forma reducida. Hay que tener en cuenta que la arbitrariedad estatal, las expulsiones y las redadas ocurren al mismo tiempo que el contrabando, la economía sumergida y el tránsito informal de viajeros por pistas incontroladas fuera de los puestos de control fronterizo cerrados.

Oujda, la capital del este marroquí, se encuentra a 15 kilómetros de la ciudad argelina de Maghnia. Hay la esperanza de una pronta reapertura de la frontera que resucite el comercio y que permita el reencuentro de las familias. Hay muchas tribus familiares esparcidas, más allá de las fronteras, entre Oujda y Orán, Tlemcen o Maghnia. Hasta ahora, la gente de Oujda está obligada a tomar el avión en Casablanca para pasar al otro lado de la frontera. Esto cuesta [al cambio] 300 euros. Pero si bien las fronteras todavía están cerradas, las calles de Oujda están llenas de turistas argelinos. Lo mismo ocurre con la gente de Oujda, que por [al cambio] 100 euros pueden viajar, ida y vuelta, a Orán, precisamente con el famoso Renault 18 de los contrabandistas y coyotes.

El negocio transfronterizo no ha desaparecido nunca en los 10 años del cierre de la frontera. Al contrario. El pan que se come en Oujda procede de las panaderías de Maghnia. La población local utiliza gasolina argelina. Sólo cuesta la mitad que en una gasolinera marroquí. Los cigarrillos made in Argelia hacen competencia a los cigarrillos de contrabando de los Estados Unidos y de las empresas españolas. Los alimentos y medicamentos, los aparatos eléctricos y los coches de Argelia están mucho más solicitados que los productos vendidos legalmente en Marruecos. A la parte argelina de la frontera llegan frutas, aceitunas, textiles, zapatos y hachís de Marruecos. O sea que la frontera es porosa en ambas direcciones. Miles de jóvenes viven de estos negocios.

**Argelia.** *El Watan* informa el 13.7.2005 de que 3.234 «inmigrantes clandestinos» fueron detenidos por la Gendarmería Nacional, en el primer semestre del 2005, en la frontera sur de Argelia. De éstos, 815 permanecieron más tiempo en prisión, 175 fueron puestos en libertad y 2.244 fueron expulsados. Entre los detenidos, había 316 asiáticos, de ellos 136 sirios, 88 indios, 51 bengalíes y 41 pakistaníes. De los dos países fronterizos, Níger y Mali, procedían 1.521 y 674 personas, respectivamente. Estos datos estadísticos no nos permiten distinguir si en el caso de los detenidos de Níger y Mali se trata verdaderamente de refu-

## 72173

giados Norte-Sur o de poblaciones locales, nómadas, indocumentadas, que no respetan las normas fronterizas. La Gendarmería Nacional utiliza aparatos de control biométricos en Tamanrasset, en el sur de Argelia, pero a diferencia de las autoridades marroquíes no recibe hasta ahora ningún tipo de apoyo de la UE en su lucha contra las entradas ilegales.

Disturbios en Tamanrasset, la ciudad más importante del sur de Argelia: *El Watan* informa, el 12.7.2005, de que jóvenes airados saquearon la ciudad de Tamanrasset. La ciudad se encuentra a 2.000 kilómetros al sur de Argelia. Ya se habían registrado disturbios a principios de julio del 2005 también en Béchar, en el suroeste de Argelia, al haberse quedado sin electricidad.

AP Argelia informa, el 11.5.2005, de que Francia y Argelia han firmado un acuerdo de colaboración policial. La cooperación se extiende a la lucha contra el terrorismo, contra la delincuencia organizada, contra el tráfico de drogas y de vehículos así como contra la «migración clandestina». Básicamente se trataría de un intercambio continuo de datos sobre el tránsito de personas. Además, el Gobierno francés apoya la construcción de una escuela de policía en Tamanrasset, en el sur de Argelia.

Las condiciones de los caminos a las que están expuestos los refugiados de tránsito en el Sahara se pueden ilustrar con un ejemplo actual: *El Watan* escribe, el 5.7.2005, que un grupo que quería introducir armas de contrabando desde el norte de Mali a Argelia fue reducido el jueves pasado por unidades del Ejército Popular Argelino (EPA). Por lo menos trece terroristas y un oficial del EPA perdieron la vida en esta operación y un helicóptero resultó dañado. Se trataba de un convoy de tres vehículos que iban de Kidalal, al norte de Mali, a la región de Bordj Badji Mokhtar. Helicópteros de combate detectaron el convoy antes de que este alcanzara la frontera argelina. A esto le siguió un bombardeo intenso y los vehículos fueron destruidos. El disparo de misiles hizo blanco en un helicóptero y un oficial del EPA moriría, a causa de las heridas recibidas, durante su traslado aéreo a Argelia. Los militares del EPA pidieron refuerzos, que luego identificarían a los cadáveres. Se trataba de una banda de Taoudenni, que es conocida por el nombre de las minas de sal de Taoudenni, que se encuentran en la provincia de Tombuctú; el grupo se componía de miembros del GSPC argelino y de otras personas adheridas procedentes de Mali, Níger y Mauritania. Este grupo había sido formado por Abderrazak El Para —su nombre real es Amar Saïfi—, el cual se encuentra en prisión en Argelia tras haber secuestrado a 32 turistas occidentales en el sur del país. 14 de ellos fueron trasladados al norte de Mali antes de que el Gobierno alemán pagara 5 millones de euros por su puesta en libertad. El Para fue atrapado por los rebeldes del Chad y entregado a las autoridades argelinas. Después de esto, tomó la dirección Mokhtar Belmokhtar, el cual amplió los contactos con los

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

contrabandistas y notables de los targuis en la región. Los targuis son tribus muy pobres de esta zona. Hace pocos meses, Mokhtar Belmokhtar llevó a cabo una reunión con 200 personas en las cercanías de las minas de sal de Taoudenni, donde habían permanecido retenidos los rehenes durante largo tiempo. En esta reunión participaron contrabandistas muy conocidos de la región, por lo que vale la pena recordar aquí la alianza entre contrabandistas y el GSPC. Los contrabandistas le suministran gasolina al GSPC y les sirven de guías; a cambio, el GSPC les garantiza vía libre en las carreteras. La operación del Ejército Popular Argelino (EPA) es la segunda de este tipo en esta región. La primera tuvo lugar en In Salah, el verano del 2003; también entonces fue destruido completamente un convoy de armas. La operación actual tuvo lugar al mismo tiempo que unas maniobras en las que participan, desde principios de junio, unidades especiales del EPA junto a tropas de los Estados Unidos y militares de otros siete países del Sahel. Con estas maniobras se pretendía probar tácticas militares para tener un mejor control conjunto de las zonas de seguridad del Sahara.

**Túnez** tiene, desde febrero, del 2004 una nueva Ley de Extranjería y ha destinado a 13.000 policías a tareas de control de la frontera, apoyados además por un cuerpo paramilitar compuesto por 12.000 hombres (Comisión de la UE, 2004c; OIM, 2005: 79). El país, hasta ahora, administra con dinero de Italia y de la UE 13 cárceles de expulsión, de las que 11 son mantenidas en secreto ante la opinión pública. Muchos de los expulsados de Italia fueron transportados al desierto tunecino-argelino y abandonados allí (Cutitta, 2004).

**Mali.** *die Tageszeitung*, 5.7.2005: «Operación Arena del Desierto. El G-8 y África: ayuda militar como ayuda al desarrollo. Hace tiempo que EE. UU. se ha centrado en África como próximo escenario de la lucha antiterrorista. De aliados estratégicos tiene a Sudáfrica y, en el norte, a Mali. La pobrísima región del Sahara-Sahel es considerada el nuevo centro de incubación de Al Qaeda. Que allí la gente muera de hambre no interesa a casi nadie. Pero hubo una noticia que al principio pasó desapercibida. El Ejército de Estados Unidos había iniciado maniobras antiterroristas “históricas” con una serie de Estados del norte y oeste de África, explicó el responsable militar norteamericano, Holly Silkman, a mediados de junio. “Nunca habían participado tantos países africanos en un ejercicio conjunto”, comunicó, y habló de una “medida conjunta contra el terrorismo en las fronteras del Sahara, para mostrar que en todos los lugares donde haya terroristas, estaremos también nosotros y los cazaremos”. Silkman hizo sus declaraciones en la capital de Mali, Bamako, situada exactamente en el centro de la zona de acción. Las maniobras antiterroristas planeadas para

## 74175

dos semanas unieron, además de a Mali, a los territorios estatales de Mauritania, Argelia, Níger y Chad; o sea, la inestable región del Sahara-Sahel al completo. También participaron junto a estos países soldados de Marruecos y Túnez, así como de Senegal y Nigeria, importantes aliados de los EE. UU. en el África occidental. Mil soldados estadounidenses aterrizaron en la región para este ejercicio, que comprendía la comunicación en un terreno difícil, la formación de tiradores de precisión y el aterrizaje con paracaídas. «Éste es probablemente el comienzo de una larga relación», explicó después el general de división Thomas Csmko en Eucom, en Stuttgart, el cuartel general de EE. UU. en Europa responsable de la misión.

»Poco antes, el 3 de junio, la región había vivido casi una situación de máxima emergencia. Un comando de la guerrilla islamista argelina GSPC (Grupo Salafista para la Predicación y el Combate) llegado de Mali había ido a parar a Mauritania y mantenía allí enfrentamientos con el Ejército, en los que morían 15 soldados y cinco islamistas. El GSPC se describe a sí mismo como parte de Al Qaeda y fue responsable, dos años antes, del secuestro de 32 turistas europeos en Argelia. Los turistas fueron puestos en libertad, en agosto del 2003, cerca de la frontera argelina tras largas negociaciones y una acción militar en Mali. La zona fronteriza entre Mali, Mauritania, Argelia y Níger es considerada como zona de retirada de los traficantes de armas y de personas, así como de los rebeldes tuaregs y de los guerrilleros islamistas. Todos ellos aprovechan el hecho de que esta enorme zona inhóspita apenas si se puede someter a un control estatal. Los secuestradores fueron atrapados en marzo del 2004 en una acción militar conjunta de Mali, Níger, Chad y Argelia en territorio chadiano, una acción realizada con el apoyo del Pentágono.

»El eje Washington-Bamako: Mali es considerado un país democrático ejemplar en África occidental. En 1991, fue derrocada en el curso de un levantamiento popular la antigua dictadura y desde entonces existe una democracia estable. El responsable de la transición pacífica, entonces, fue el militar Amadou Toumani Touré, que entretanto es el presidente del país y un socio de confianza de Occidente. Su antecesor, Alpha Oumar Konaré, es presidente de la Comisión de la Unión Africana (UA) y, con ello, el político africano más importante en lo que respecta a las intervenciones militares panafricanas (la UA ha declarado prioridad la constitución de unidades de intervención, como ya sucediera en Darfur, en Sudán, y para ello cuenta con el apoyo de la OTAN). Mali se ha transformando, entretanto, en principal aliado militar de los EE. UU. en la mitad norte de África, fuera de la ya existente colaboración entre la OTAN y los Estados magrebíes de Marruecos, Argelia y Túnez. Ya en el verano del 2003, el Pentágono daba a conocer planes de «bases militares móviles» en la región. En noviembre del 2003, el Gobierno de los Estados Unidos anun-

### El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión | Helmut Dietrich

ciaba una «Iniciativa Pan-Sahel», para ayudar a Mauritania, Mali, Níger y Chad a combatir «el contrabando, la delincuencia internacional y los movimientos terroristas». El programa, dotado con un presupuesto de 125 millones de dólares, incluye la utilización del aeropuerto de Gao, en Mali, para operaciones norteamericanas. El Congreso de los Estados Unidos ha autorizado además una partida de 100 millones de dólares para realizar en la región, a partir del 2007 y durante cinco años, entrenamientos militares en el marco de una «Iniciativa Trans-Sahariana». Mali recibirá del Ejército de los Estados Unidos principalmente vehículos y un sistema de navegación vía satélite.

»El Gobierno Bush nombró además, en mayo, como futuro embajador en Mali a un especialista en terrorismo: Terence Patrick McCulley, hasta entonces vicecoordinador de la ayuda a Irak en el Departamento de Estado. Hasta qué punto Mali es visto a través de las gafas del terror resulta palpable por el hecho de que Mali y Argelia fueran elegidos por el Gobierno francés como países pilotos para la introducción del visado con datos biométricos, a partir del 2006. En el eje militar Washington-Bamako existe, no obstante, un tercer socio: Sudáfrica. No hay otro país en África con el cual los EE. UU. trabajen tan intensamente. Se prevén treinta ejercicios militares conjuntos para este año. Como padrino de procesos de paz en la mitad sur de África, como en Congo y Burundi, Sudáfrica desempeña un papel cada vez más importante y figura como candidato africano número uno para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. No es casualidad que Sudáfrica profundice ahora su colaboración militar con Mali. El 5 de mayo, los ministros de Defensa de ambos países firman un acuerdo de colaboración militar. El Ejército de Mali será reforzado logísticamente para mejorar su capacidad de intervención. Se abre paso una triple alianza Washington-Bamako-Pretoria.

»El papel del petróleo. En todo esto no sólo existen intereses estratégicos. Mali es el tercer productor de oro de África y tres empresas sudafricanas explotan el 90% del oro de Mali: Iamgold, Randgold y AngloGold-Ashanti. La compañía eléctrica sudafricana Eskom gestiona la central más importante de la región del Sahel, Manantali, en territorio de Mali. Empresas sudafricanas y estadounidenses han mostrado su interés, además, por el petróleo en Mali; toda la región del Sahel, desde Mauritania hasta Chad, es actualmente objeto de intensas prospecciones petrolíferas. Cinco empresas petroleras internacionales horadan el norte de Mali en busca de oro negro. Las condiciones geológicas son idénticas a las del territorio petrolero en el sur de Argelia, dice Mamadou Simpara, director de la compañía estatal petrolera Aurep. Se refiere exactamente a la zona de la frontera entre Argelia y Mauritania, en la que se supone que se encuentran los «terroristas». En esta situación, cualquier noticia sobre altercados en Mali provoca el nerviosismo a nivel internacional. Cuando el 27

## 76177

de marzo la selección nacional de fútbol de Mali perdió en casa contra la de Togo, hubo unos altercados violentos en Bamako que no se vivían en el país desde hacía mucho tiempo. Las instalaciones deportivas no fueron las únicas víctimas de los furiosos hinchas, sino también clubes nocturnos y bares en posesión de extranjeros de África occidental, libaneses y chinos. Los periódicos enseguida señalaron a los islamistas tras esta violencia con objetivos tan concretos.

»En años anteriores, Mali había vivido actos violentos causados por musulmanes radicales; en el 2002, los servicios secretos de Mali y Argelia frustraban un atentado del GSPC contra la embajada norteamericana en Bamako. Pero para el primer ministro Ousmane Issoufi Maiga, conocido popularmente como “Pinochet”, todo esto no es más que expresión del descontento social. Una razón clara es seguramente la pobreza en aumento y la mala situación alimentaria: la plaga de langosta del 2004, unida a la sequía, han acarreado este año un déficit de alimentos de 500.000 toneladas y una hambruna. Es precisamente Estados Unidos quien se ocupa de que las perspectivas económicas futuras de Mali sean cada vez peores. Las subvenciones para los algodoneiros estadounidenses, que tienen como consecuencia un exceso de producción en el mercado mundial, llevan sistemáticamente a la ruina a la industria algodoneira del África occidental y, con ello, a una gran parte de la población campesina de Mali, Burkina Faso, Togo y Benin. Ningún país se ve tan duramente afectado como Mali, cuya economía de exportación de los tiempos coloniales se ha reestructurado en torno al cultivo de algodón. Es dudoso que el oro, el petróleo o los militares estadounidenses sean suficientes para suplirla».

## CONCLUSIÓN

En los días en que se finaliza el presente texto se conoce mundialmente que en Níger reina una hambruna aguda de dimensiones terribles. Ya se veía venir desde hace tiempo, pero se dice que la opinión pública prefería no saber nada de la misma hasta ahora. Es por eso que hasta ahora no se han puesto en marcha las primeras medidas de ayuda internacional, cuando ya es tarde para muchos miles de personas, especialmente para los niños. Desde el 2003, misiones de estudio, expertos y representantes de organizaciones internacionales recorren Níger y otros Estados fronterizos. Su objetivo específico es investigar las causas de la emigración y de la evasión y recomendar medios para mitigar este éxodo «irregular». El hambre creciente en Níger no ha podido pasarles desapercibida. Pero en los documentos estratégicos de política de asilo de los últimos tres años no se encuentra ni una palabra que la mencione. Tampoco se ha

### **El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión** | Helmut Dietrich

discutido hasta ahora en este contexto el hecho de que Níger es el tercer país a nivel mundial con las mayores reservas de uranio.

La contención de los movimientos de fuga en el norte de África y también en la zona de Sahel se logrará con un nuevo régimen fronterizo. Aunque este no es el lugar para hablar sobre las circunstancias que han producido la hambruna en Níger, sí que debería quedar claro que las actuales maniobras militares, las redadas, los controles y el cierre de fronteras agudizan la hambruna. ¿No se tratará de una hambruna que le viene como anillo al dedo a los geopolíticos y estrategias de una nueva relación Norte-Sur?

Llegando al final de este texto, al mirar ahora hacia atrás, se comprobará que el material y las notas acerca del sur de Europa son las más abundantes. Ello se debe a que es más fácil documentar las situaciones más cercanas. Pero también podría deberse al hecho de que la expansión de Europa comienza en Europa misma. Si la política de campos de internamiento es esencial para la nueva expansión, entonces los campos de acogida, los centros de salida y las cárceles de expulsión en el núcleo de Europa son los productos más maduros de una nueva formación social-estatal. Los grandes campos de acogida y de expulsión en el sur de Europa tienen, sin embargo, únicamente dos o tres años de existencia. La utilización de viejas estructuras de campos de concentración o la construcción de nuevos campos en el norte de África son cosas que están pasando en la actualidad, así como la ampliación de la vigilancia marítima. Todo esto es un desarrollo lleno de contradicciones y claroscuros, encubierto aún de múltiples maneras por el futuro.

Y lo mismo se puede decir sobre la formación de un nuevo régimen fronterizo en el norte de África. Ya que no se dirige sólo contra los refugiados de guerra africanos sino también contra la población local nómada-sedentaria, no va a consistir en una simple transmisión de saberes desde el río Oder/Neisse (o el Río Grande) al Sahara. Más bien representa un laboratorio de dimensiones geográficas gigantescas, en el que interactúan los intereses petroleros y del uranio, las industrias armamentistas y los dispositivos internacionales antiterroristas. No resulta fácil todavía saber si la lucha contra la movilidad de las poblaciones locales y contra los movimientos de refugiados en tránsito es el verdadero motivo para este nuevo régimen fronterizo, o si ha de servir únicamente como billete para una marcha militar-policial en la región. Puesto que la cuestión de cómo el continente africano al sur del Sahara es desacoplado de la supervivencia de la humanidad trasciende el tema de la evasión.

Recordemos que Europa ya ha fracasado una vez en su intento de imponerse en el norte de África y en el Sahara. El avance de tropas francesas, españolas, italianas —y también alemanas— dejaron por aquel entonces un remero de campos de concentración, vías ferroviarias (que deberían extenderse

## 78179

por todo el Sahara), bases militares, bombas de gas venenoso y minas. La guerra colonial que tuvo lugar allí constituye uno de los capítulos más sangrientos de la historia europea y terminó con una retirada de dimensiones históricas.

Seguro que no existe ninguna relación clara entre la nueva expansión de Europa y el trabajo de memoria histórica sobre los campos de concentración coloniales que se empieza a realizar en talleres de historia en el norte de África. Es sólo una cuestión de tiempo que se acaben de reconocer los hilos históricos que conducen al presente. Tampoco se ha decidido aún si, en qué medida y de qué manera tomarán forma los planes del Norte sobre campos de internamiento y la planificación de un nuevo régimen fronterizo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2003): [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/268978e366f9a375c1256e78002fe416/\\$FILE/G0410285.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/268978e366f9a375c1256e78002fe416/$FILE/G0410285.doc).
- AI (amnesty international) (2004): *Libya: time to make human rights a reality*. AI INDEX MDE: 19/002/2004, febrero 2004.
- (2005a): <http://web.amnesty.org/report2005/mar-summary-fra>.
- (2005b): *Spain. The Southern Border. The State turns its back on the human rights of refugees and migrants*. Londres, junio 2005. AI Index: EUR 41/008/2005.
- (2005c): *Immigration Cooperation with Libya: The Human Rights Perspective*. Amnesty International briefing ahead of the Justice and Home Affairs Council, 12.4.2005.
- APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía) (2004): *Informe sobre la inmigración clandestina durante el año 2004*. Diciembre 2004. <http://www.apdha.org/areas/documentos/inmigra2004.pdf>.
- BERNADOT, Marc (2005): «Être interné au Larzac. La politique d'assignation à résidence surveillée durant la guerre d'Algérie (1958-1962)». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 69; (2005): «Etrangers : la mise à l'écart», pp. 39-61.
- BKA (Bundeskriminalamt) (2004): *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2003*. Kurzfassung, Wiesbaden.
- BMZ-SPEZIAL (2001): Erfolgsbedingungen der Euro-Mediterranen Assoziierungspolitik. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ. Bonn/Berlin ([http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial030/spezial\\_1.html](http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial030/spezial_1.html)).
- BRAUDEL, Fernand (ed.): *La méditerranée. L'espace et l'histoire. Les hommes et l'héritage*. París.
- BT (Bundestag), Drucksache 15/2564: Anfrage der Abgeordneten Petra Pau im Deutschen Bundestag vom 3. März 2004.
- CEPS (Centre for European Policy Studies), Bruselas; SITRA FOUNDATION, Helsinki, y STEFAN BATORY FOUNDATION, Varsovia (2001): *A Political Declaration on Friendly Schengen Border Policy (FSBP). Recommendation to the European Union to adopt*. Conference on New European Borders and Security Cooperation: Promoting Trust in an Enlarged European Union, Bruselas, 6- 7 de julio 2001.
- CIMADE, Informe sobre los refugiados de Gourougourou, <http://www.cimade.org/downloads/rapportMaroc.pdf>.
- CIVIPOL (2003): *Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders – Final report*. Doc. 11490/1/03 REV 1. LIMITE. FRONT 102. COMIX 458. Transmitted to DG JAI on 4 July 2003.
- (2003 a): COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Bruselas, 13 de junio 2003. 6023/6/03 REV 6.
- (2003b): Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bruselas, 28 de noviembre de 2003 (05.12) (OR. en) 15445/03.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. [KOM(2002) 233 endgültig].
- (2002b): «Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities». *Euromed Information Notes*. Junio 2002. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/regional\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/regional_en.htm).

**80181**

- (2003a): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in View of the European Council of Thessaloniki on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents. COM(2003) 323 final. Bruselas, 3.6.2003.
  - 2003b: Mitteilung der Europäischen Kommission zu einem europäischen Asylsystem vom 3.6.2003. [http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2003/com2003\\_0315de01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/de/com/cnc/2003/com2003_0315de01.pdf).
  - (2003c): European Commission produced its draft Regulation on the establishment of a «European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders», noviembre 2003 (COM(2003) 687).
  - (2003d): Commission Report COM(2002) 700 final – SEC(2002) 1408. No publicado en el boletín oficial.
  - (2003e): Commission Report COM(2003) 675 final – SEC(2003) 1207. No publicado en el boletín oficial
  - (2003f): Commission Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, 11.11.2003.
  - (2003g): On the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents, COM(2003) 323 final, 3 de junio 2003.
  - (2003h): Communication to the Council and the European Parliament of 11 March 2003 on Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Bruselas.
  - (2004a): First annual report to the Council and the European Parliament on the implementation of the ARGO programme (2002-2003). Commission Staff Working Paper. Bruselas, 17.2.2004 SEC(2004) 211.
  - (2004b): Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht. Marokko. [Commission Staff Working Paper] COM (2004) 373 final.
  - (2004c): European Neighboring Policy. Country Report. Tunisia. [Commission Staff Working Paper] Bruselas.
  - (2005a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. KOM(2005) 184 endgültig, Brüssel 10.5.2005.
  - (2005b): Technical Mission to Libya on Illegal Immigration. 27 Nov – 6 Dec 2004. Report. Bruselas, 4.4.2005, Doc. 7753/05.
- CONSEJO EUROPEO (2003): Schlussfolgerungen des Rates zu den wichtigsten Aspekten des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 27/11/2003 ST15446/03ORL.CUTTITTA, Paolo (2004): «Diritti negati e morte nel Canale di Sicilia». Segno, 257.
- CUTTITTA, Paolo (2004): «Diritti negati e morte nel Canale di Sicilia». Segno, 257.
- DEUTSCHLAND, Bundesregierung (2003): Treffen von fünf EU-Innenministern. <http://www.bundesregierung.de/artikel-413.487631/Treffen-von-fuenf-EU-Innenmini.htm>.
- DIETRICH, Helmut (2002): «Polen: Das neue Grenzregime am Bug». *Cilip*, 73, 3, pp. 17-26.
- (2005): «Polen: Flüchtlingsnotstand. Aber wo sind die Flüchtlinge?». *Prokla*, 3.

## El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión I Helmut Dietrich

- ERF, Rob van der y HEERING, Liesbeth (2002): *Moroccan Migration Dynamics: Prospects for the Future*. IOM, La Haya.
- EU HLWG (High Level Working Group on Asylum and Migration) (1999): Draft Action plan for Morocco. SN 3770/2/99 REV2.
- FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration) (2000): *Kosovo. Der Krieg gegen die Flüchtlinge* (= *Gegen die Festung Europa*, FFM, cuaderno 7).
- (2002a): *Italien. Legalisierung von Flüchtlingen – Militarisierung der Grenzen? Gegen die Festung Europa* (= *Gegen die Festung Europa*, FFM, cuaderno 8).
- (2002b): *Marokko. Transit NON Stop* (= *Gegen die Festung Europa*, FFM, cuaderno 9).
- FRANCIA, Ministerio del Interior (2005): [http://www.interieur.gouv.fr/rbriques/c/c2\\_le\\_ministere/c21\\_actualite/2005\\_05\\_11\\_immigration/Synthese.pdf](http://www.interieur.gouv.fr/rbriques/c/c2_le_ministere/c21_actualite/2005_05_11_immigration/Synthese.pdf).
- FRANKFURTER MASSENFESTNAHME (1996): «Die Frankfurter Massenfestnahme von 250 Polen im Spiegel der deutschen und polnischen Presse, und die Auswirkungen auf das deutsch-polnische Verhältnis. Dokumentation», 22 de julio de 1995, Frankfurt/Oder. Transodra, 1415, pp. 85-121.
- GRAN BRETAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR (2003): Control of Immigration Statistics 2002. 28.8.2003.
- GRAN BRETAÑA (2003): House of Lords Session 2002-03. 29th Report. Select Committee on the European Union. Ordered to be printed 1 July 2003. Proposals for a European Border Guard. With Evidence. <http://www.polizeinewsletter.de/pdf/Border%20Guard.pdf>. 7 de enero de 2003. En varias partes, una parte bajo: <http://www.parliament.thestationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/lducom/133/13306.htm>.
- GRECIA (2003): Note from the Greek Presidency, Progress Report for the implementation of the Plan for the management of external borders of the Member States of the European Union and the comprehensive Plan for combating illegal immigration, Council document 7504/03, 17 de marzo de 2003. HRW (Human Rights Watch) (2002): *The Other Face of the Canary Islands: Rights Violations Against Migrants and Asylum-seekers*. IAR-Noticias, 06.7.2005. [http://iarnoticias.com/ultimo\\_momento/europa/0478\\_expulsion\\_inmigrantes\\_06jul05.html](http://iarnoticias.com/ultimo_momento/europa/0478_expulsion_inmigrantes_06jul05.html).
- HRW (Human Rights Watch) (2002): *The Other Face of the Canary Islands: Rights Violations Against Migrants and Asylum-seekers*.
- IAR-Noticias, 06.7.2005. [http://iarnoticias.com/ultimo\\_momento/europa/0478\\_expulsion\\_inmigrantes\\_06jul05.html](http://iarnoticias.com/ultimo_momento/europa/0478_expulsion_inmigrantes_06jul05.html).
- IOM: *World Migration Report 2005*.
- JEDLLAUCNIK, Herwig (1999): «Die Mission Alba. Europäisches Krisenmanagement im Land der Skipetaren». ÖMZ, 4/1999.
- KILANI, Leïla (2002): [película] *Tanger, le rêve des brûleurs*. Francia.
- KREIENBRINK, Axel (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*. Fráncfort del Meno; Londres.
- MAROKKO-PORTAL (2004): *Zu Zehntausenden unterwegs*. <http://www.marokkoportal.de/modules.php?name=News&file=article&sid=53>.
- MARTIN, Philip (2003): *Bordering on Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*. IOM 2003. [http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs\\_13\\_2003.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs_13_2003.pdf).

**82183**

- MONAR, Jörg (2003): *The Project of a European Border Guard: Potential, Models and Challenges*. Sussex European Institute. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Ponencia 13-15 de marzo de 2003.
- MONZINI, Paola; PASTORE, Ferruccio y SCIORTINO, Giuseppe (2004): «L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia», *CeSPI Working Paper*, 9/2004, Roma. <http://www.cespi.it/PASTORE/Wp9-cnr.pdf>.
- PÉCOUD, Antoine y GUCHTENEIRE, Paul de (2005): *Migration without borders: an investigation into the free movement of people* (= *Global Migration Perspectives*, 27, abril 2005).
- PODOLSKI, Antoni (2004): European Security after Terrorist Attacks in Madrid – Polish Perspective. The report was created in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation. Centrum Stosunków Międzynarodowych/Center for International Relations: Reports&Analyses 8/04/A. 2004-05-06. [http://www.csm.org.pl/en/files/rap\\_i\\_an\\_0804a.pdf](http://www.csm.org.pl/en/files/rap_i_an_0804a.pdf).
- RODRÍGUEZ, Jesús (1997): «Estrecho de Gibraltar. Una alambrada de agua entre dos mundos», *El País semanal*, 1.100, 26 de octubre de 1997.
- SALGADO, Sebastiao (2000): [exposición] «Gibraltar, Grenze zwischen zwei Welten». En: *Exodus. Fotografien von Sebastiao Salgado. Flucht und Heimatlosigkeit 1994-2000*. Berlín y otras.
- SOLANA, Javier (2003): *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Tesalónica, 20.6.2003. <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.
- (2003): European Security Strategy of 12.12.2003.
- STATEWATCH ONLINE 3.7.2005. <http://www.statewatch.org/news/2005/jul/03eu-g5-meeting.htm>.
- THÉNAULT, Sylvie (2005): «Personnel et internés dans les camps français de la guerre d'Algérie – Entre stéréotypes coloniaux et combat pour l'indépendance». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 69: «Etrangers : la mise à l'écart», pp. 63-81.
- UE (2002): «Integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen». En: *Tätigkeitsberichte der Europäischen Union. Zusammenfassungen der Gesetzgebung*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33205.htm>.
- (2005): Basic facts about the External Borders Agency. MEMO/05/230, Bruselas, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/230&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, 30.6.2005.
- UNITED FOR INTERCULTURAL ACTION. European network against nationalism, racism, fascism and in support of migrants and refugees (2004): *List of 5017 documented refugee deaths through Fortress Europe*. Documentation on 09-06-2004. <http://www.united.non-profit.nl>; <http://www.unitedagainstracism.org>.
- VERMEREN, Pierre (2002): «Von Marokko nach Europa – Schiffbruch der Illusionen». *Le Monde Diplomatique*, 6.

**Paolo Cuttitta**

## **Los acuerdos de «cooperación» y el nuevo régimen fronterizo euro-africano\***

### **LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS IRREGULARES Y SUS VÍCTIMAS EN LAS FRONTERAS MARÍTIMAS DEL SUR DE LA UNIÓN EUROPA**

#### **El volumen de los movimientos migratorios irregulares por mar**

Cada año decenas de miles de personas tratan de eludir estrictos controles fronterizos marítimos arriesgando sus vidas a bordo de barcos viejos y sobrecargados, en el intento de alcanzar por mar, y de forma irregular, el sur de Europa. A medida que los países europeos han ido suprimiendo casi por completo toda posibilidad de entrada legal en su territorio, a muchos refugiados e inmigrantes la única opción que les queda de entrar en Europa es el pago de mucho dinero a los traficantes, y eso si no son capturados por los guardas fronterizos durante su viaje. Aun así, el número de personas que consigue llegar a Europa de forma irregular por mar es relativamente reducido.

La Tabla 1 muestra el número de llegadas anuales desde las costas del norte de África a Italia y España (que son los principales países de primer destino de la UE) a partir de la única fuente fiable de datos, es decir, las personas que son detenidas por los guardas fronterizos italianos y españoles tanto en el mar (antes de desembarcar) como en la costa (inmediatamente después de su llegada).

---

\* Traducción del artículo inglés original, »The Euro-African border regime and the fight against migrants' boats«, a cargo de Ambar J. Gewell.

**84185****Tabla 1: Inmigrantes irregulares detenidos en las fronteras marítimas del sur de España e Italia<sup>1</sup>**

Frontera	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
España *	s.d.	3.569	15.195	18.517	16.670	19.176	15.675	11.781	39.180	18.057
Italia **2	8.828	1.973	2.782	5.504	18.225	14.017	13.594	22.832	21.491	18.000

\* (incluyendo las Islas Canarias y las Baleares), \*\* (Sicilia, islas menores y Cerdeña)

Sería imprescindible conocer los siguientes datos para poder calcular el volumen total de personas que tratan de llegar a España e Italia por mar: a) las personas que han logrado eludir los controles fronterizos y asentarse en territorio español o italiano, o bien han proseguido su viaje a través de España o Italia hacia otros países; b) las personas que han sido detenidas en el momento de embarcar en las costas de los países norteafricanos o inmediatamente después, una vez en el mar; c) las personas que han muerto intentando cruzar la frontera marítima o en fases previas de su viaje (p. ej., cruzando el Sahara); d) las personas que han interrumpido su viaje (p. ej., a causa del mal tiempo o del miedo cada vez mayor a los controles policiales) y abandonado el intento de emigrar a Europa. En lo que atañe a a) y d), es imposible conseguir los datos, pero a) es sin duda una cantidad pequeña, ya que nadie que llegue a las Canarias, Lampedusa u otras islas pequeñas sicilianas puede escapar a los controles. En cuanto a c), los datos son incompletos. Por último, los datos disponibles respecto a b)<sup>3</sup> no son lo suficientemente indicativos de las personas detenidas en el intento de viajar a Europa, ya que a menudo incluyen a todos los inmigrantes que residen irregularmente en el país y que

1. Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (España), Ministerio del Interior (Italia).

2. Hasta 2002 estas cifras también incluían a un reducido número de inmigrantes que llegaban a Sicilia procedentes de las costas de Sri Lanka (a través del canal de Suez) o Turquía. Incluían a ciudadanos de Sri Lanka, Turquía, Afganistán, Bangla Desh, India y Pakistán. Actualmente, ambas rutas están cerradas. Las rutas que seguían los inmigrantes asiáticos fueron desviadas y desde 2003 todos los inmigrantes detenidos por la policía italiana en las fronteras sicilianas provienen de los países del norte de África. Las llegadas a Cerdeña —también incluidas en la tabla— empezaron en 2005. Fueron un total de 8 en 2005 y de 91 en 2006, mientras que se incrementaron hasta cerca de 1.500 en 2007. Los inmigrantes llegados a Calabria no se incluyen en la tabla, ya que la mayoría lo hicieron desde Turquía y sólo en los años más recientes se han registrado llegadas de unos cientos de inmigrantes procedentes de la costa egipcia. El número total de inmigrantes que llegaron a Calabria fue de 873 en 1998, 1.545 en 1999, 5.045 en 2000, 6.093 en 2001, 2.122 en 2002, 177 en 2003, 23 en 2004, 88 en 2005, 282 en 2006, cantidad que aumentó de forma significativa en 2007.

3. En el período 1998-2003, más de 40.000 personas fueron detenidas cuando trataban de atravesar la frontera tunecina ilegalmente o poco después de haberlo conseguido (Boubakri, 2004, p. 6). Libia detuvo a más de 40.000 extranjeros en 2005 (Fuente: Ministro del Interior libio) y 32.000 en 2006 (Frontex, 2007); mientras que las autoridades marroquíes registraron cerca de 26.000 detenciones en 2004 (Lahlou, 2005, p. 72), y en Argelia fueron arrestadas 13.000 personas en 2006 (Fortress Europe, Aracem, 2007).

### Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

han sido arrestados en su territorio, con independencia de si tienen la intención o no de dejar el país. Sin embargo, estas cifras sugieren que cada año se detiene a menos de 100.000 personas.

Hay que señalar que Italia ha permitido la entrada legal de 1,6 millones de trabajadores extranjeros en el marco de las cupos de inmigración regular aprobados sólo en la década de 1998 a 2007 (véase la Tabla 3). También cabría señalar que el sistema de inmigración regular no ha funcionado adecuadamente debido a las dificultades para contratar mano de obra en origen, de modo que los patronos han preferido dar empleo a los inmigrantes que ya residían (irregularmente) primero en Italia, y después solicitar su «entrada legal» en el país, como si jamás hubieran entrado en él (Cuttitta, 2008). En consecuencia, la mayoría de los trabajadores extranjeros a los que se permitió la «entrada» legal en Italia eran de hecho inmigrantes ilegales. Desde 1995, además de los cupos de inmigración legal a través de los programas de regularización, se han otorgado 1,1 millones de permisos de residencia a extranjeros que estaban residiendo de forma ilegal en Italia. La mayoría de países europeos han puesto en marcha programas de regularización (Levinson, 2005). El mayor y más reciente lo ha llevado a cabo España en 2005, con la regularización de 578.375 trabajadores extranjeros sobre un total de 691.655 solicitudes presentadas. Incluso a nivel de la UE hace tiempo que se reconoce que Europa necesita una gran cantidad de inmigrantes para cubrir ciertos puestos de trabajo y para contrarrestar el envejecimiento demográfico. El comisario europeo de Seguridad, Justicia y Libertades, Franco Frattini, afirmó en septiembre de 2007 que Europa va a necesitar otros 20 millones de inmigrantes en las próximas dos décadas.

Se podría concluir de todo ello que el número de personas que está entrando o intentando entrar en Europa de forma ilegal por mar es mucho menor de lo que generalmente se percibe, si lo comparamos con la demanda de mano de obra extranjera en los países de primer destino y muchísimo menor si lo relacionamos con la población y con la superficie total de la Unión Europea. De hecho, sólo una pequeña parte de los emigrantes que entran en Europa de forma ilegal desea quedarse en el país al que llegan primero (p. ej., España o Italia), mientras que el resto (70-75% según el ministro del Interior italiano)<sup>4</sup> se plantea ir a otros países europeos.

De hecho, la mayoría de los emigrantes que residen irregularmente en los países europeos no llegan de forma irregular por mar. Según los datos propor-

4. Cf. Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa. Orientamenti e decisioni in ambito comunitario. Intervento del ministro dell'interno G. Pisanu*, 14 de diciembre de 2004, [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/interview/Interventi/\\_sottosegretarioprecedenti/intervista\\_315.html\\_8783101.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/interview/Interventi/_sottosegretarioprecedenti/intervista_315.html_8783101.html).

## 86187

cionados por el ministro del Interior italiano, sólo un pequeño porcentaje de los extranjeros que residen irregularmente en Italia han entrado en el país de forma irregular vía marítima, mientras que la mayoría de ellos (entre un 51% y un 75% en el período 2000-2006) son personas que han entrado en el país legalmente y que han sobrepasado el plazo de permanencia legal en él o la fecha de caducidad de su visado; y entre un 15% y un 34% han entrado de forma irregular en el país por tierra. Se estima que el total de llegadas irregulares por mar fue de un 17% en 2000, 12% en 2001, 15% en 2002, 10% en 2003, 4% en 2004, 14% en 2005 y 13% en 2006 (Ministerio del Interior italiano, 2007, p. 336).

### Países de origen, tránsito y destino

Las regiones de origen de la mayoría de los emigrantes y refugiados que tratan de entrar en Europa desde África del Norte son el Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez), el cuerno de África (Somalia, Eritrea, Etiopía), el África subsahariana (Sudán, Sierra Leona, Senegal, Costa de Marfil, Liberia, Ghana y Nigeria, entre otros), y el Próximo Oriente (Egipto, Irak, Turquía). También llega mucha gente procedente de Asia central (Afganistán, Pakistán) y del Subcontinente Indio (India, Bangladesh, Sri Lanka).

Los puntos de partida para las travesías por mar son la costa atlántica de Marruecos, el Sahara occidental, Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry (para quienes se dirigen hacia las Canarias) y las costas mediterráneas de Marruecos (para el sur de España), Argelia (islas Baleares y Cerdeña), Túnez (Sicilia y otras islas menores), Libia (Malta, Sicilia y otras islas menores) y Egipto (para ir a Sicilia y al sur de Italia y, en menor medida, a Creta y Chipre).

Desde 2005 han aumentado las salidas de pateras desde las costas egipcias hacia Italia. Pero sólo los ciudadanos egipcios, que antes preferían pasar por Libia, intentan llegar a Italia directamente desde Egipto. Respecto al tránsito a través de Egipto, la mayoría de emigrantes y refugiados procedentes del cuerno de África y del este, que podrían tratar de cruzar el Mediterráneo desde Egipto, prefieren emplear la ruta de Libia. Desde que se cerró la vía del mar Rojo y el canal de Suez, recientemente, Egipto ha dejado de ser un país de último tránsito.

Por el contrario, Libia es un país de salida de pateras muy importante (y también un país de inmigración), pero no es un país de origen de emigrantes. Los ciudadanos libios no emigran, pero cerca de dos millones de extranjeros viven en la Gran Jamahiriya. Sólo una pequeña parte llegan a Libia con la intención de continuar su viaje hacia Europa, aunque la mayoría de las llegadas a las costas italianas proceden de este país.

### Los acuerdos de «cooperación» | Paulo Cuttitta

Túnez y Marruecos han sido tradicionalmente países de emigración. Sin embargo, en las últimas décadas se han convertido en países de inmigración y de tránsito. En las grandes ciudades, en particular, ha crecido mucho el número de extranjeros procedentes de los países subsaharianos. Algunos desean llegar a Europa lo antes posible, otros prefieren quedarse más tiempo en el norte de África, encontrar un empleo y luego ir a otros países africanos o regresar a sus países de origen.

Argelia también ha sido tradicionalmente un país de emigración y también se ha convertido en los últimos años en un país de salida de pateras. En el pasado, los emigrantes argelinos utilizaban sobre todo Marruecos, Túnez y Libia como cabezas de puente para llegar a Europa, pero en la actualidad también se dirigen a las islas Baleares y a Cerdeña desde las costas de su propio país. Argelia también se ha convertido en un país de tránsito para muchos extranjeros que han viajado a través del desierto con el objetivo de dirigirse a Europa desde otros países.

Por último, los países de África occidental (Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry) son países de emigración que desde 2005 también se han convertido en países de salida de pateras.

En otras palabras, todos los países del norte de África, excepto Libia, son países de emigración, y todos son países de salida de pateras que transportan a Europa emigrantes de forma irregular (con independencia de cuáles son sus países de origen).

Los países mediterráneos de la UE que se han convertido en el primer destino de los emigrantes y refugiados que llegan vía marítima son España, Italia, Grecia, Malta y Chipre. En los últimos años, a España (incluyendo las islas Canarias) han llegado pateras procedentes de Argelia, Marruecos (incluyendo el territorio ocupado del Sahara occidental), Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry; a Italia han llegado pateras de Argelia, Túnez, Libia y Egipto; a Malta procedentes de Libia. Grecia y Chipre son el destino de pateras que proceden sobre todo de las costas asiáticas (Turquía y Líbano, respectivamente) y ya no, o sólo en un número muy reducido, de Egipto.

#### **Víctimas durante el viaje**

No todos los que salen de las costas norteafricanas sobreviven al viaje hacia Europa. Miles mueren cada año en el intento de cruzar el Mediterráneo o el Atlántico. Entre 2002 y 2007, los media han informado del hallazgo de 648 cadáveres y la desaparición de 1.502 personas (es decir, un total de 2.150 personas) en el canal de Sicilia; y de cerca de 1.514 cadáveres y 1.622 personas des-

## 88189

aparecidas (un total de 3.136 personas) entre la costa africana y la española<sup>5</sup>.

Las estimaciones son obviamente mucho más elevadas, ya que incluyen a todos los que murieron sin hacer ruido, y cuyos cuerpos se hundieron, sin dejar ningún rastro, junto con los barcos que los transportaban en las aguas mediterráneas o atlánticas. Según el comisario de la UE para la Seguridad, la Justicia y la Libertad, Franco Frattini, en el verano de 2006 podrían haber muerto cerca de 3.000 personas intentando llegar por mar a Europa de forma ilegal<sup>6</sup>. Según las estimaciones de la Media Luna Roja mauritana, alrededor de 1.000 personas murieron intentando llegar a las Canarias desde Mauritania entre noviembre de 2005 y marzo de 2006<sup>7</sup>. Fueron precisamente los controles cada vez mayores en el estrecho de Gibraltar y en las fronteras de Ceuta y Melilla los que empujaron a los emigrantes procedentes de países subsaharianos a convertir las Canarias en su primer destino, en lugar del sur de España (o los enclaves españoles en territorio marroquí), a lo que se sumó un control cada vez más rígido por parte de la Policía marroquí<sup>8</sup> que les obligó a cambiar incluso los puntos de partida, que se fueron desplazando gradualmente hacia el sur: primero, hacia el Sahara occidental, más tarde hacia Mauritania y, finalmente, hacia Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry. De este modo, la ruta atlántica se va haciendo cada vez más larga y más difícil y peligrosa.

El mar no es el único obstáculo mortal que los emigrantes deben superar. Las personas que vienen de los países subsaharianos (incluyendo a quienes provienen de países asiáticos vía África) deben cruzar una frontera mucho más peligrosa, el desierto del Sahara, antes de intentar abandonar el continente. Muchos de ellos —es imposible ni siquiera aventurar una cifra aproximada de su cuantía— mueren antes de llegar a la costa.

Otros mueren en el regreso, porque son expulsados al desierto y abandonados a su suerte en él por países de tránsito como Marruecos, Argelia, Túnez o Libia, a los que se les ha encomendado la tarea de mantener alejados de sus costas a los extranjeros para evitar que se embarquen hacia Europa; o porque son repatriados en condiciones inhumanas y corren el riesgo de morir asfixiados en camiones sobrecargados o de deshidratación durante la travesía por el Sahara. Las autoridades libias han declarado que entre septiembre de 2004 y marzo de 2005, es decir, en sólo seis meses, murieron 106 personas cuando eran repatriadas a países subsaharianos a través del desierto (Gatti, 2005). Los refugiados políticos de países como Eritrea se arriesgan además, si son repatriados, a una condena de muerte en su país.

5. Fuente: Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com/>).

6. Fuente: ANSA, 13 de septiembre de 2006.

7. Fuente: *die Tageszeitung*, 9 de marzo de 2006, p. 9.

8. En 2004, patrullas mixtas hispano-marroquíes empezaron a vigilar no sólo el estrecho de Gibraltar sino también las aguas atlánticas entre Marruecos y las Islas Canarias.

Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

## DESLOCALIZACIÓN Y EXTERNALIZACIÓN DE LOS CONTROLES FRONTERIZOS

A pesar de que es relativamente poca la gente que llega por mar desde el norte de África, los actores políticos europeos están haciendo enormes esfuerzos financieros y diplomáticos para combatir las travesías irregulares vía marítima. Los países mediterráneos de la UE y la propia Unión Europea han tratado no sólo de estrechar los controles en sus propias fronteras sino de extender sus actividades de vigilancia fuera de ellas, por ejemplo, mediante el incremento del control de las aguas internacionales y enviando sus propios agentes de coordinación policial a los países de origen y tránsito de la emigración. Además, han presionado a los países norteafricanos para que participen activa y directamente en la lucha contra la emigración ilegal. Esto significa que los controles no sólo están deslocalizados (no los efectúan únicamente los países europeos y la UE fuera de sus propias fronteras) sino que también están externalizados (puesto que también intervienen otros actores externos, como son los países norteafricanos).

Existen al menos dos razones esenciales por las que la vigilancia de las fronteras marítimas del sur se considera de crucial importancia. En primer lugar, las llegadas ilegales vía marítima (incluyendo sus víctimas) tienen un impacto mediático mucho mayor en la opinión pública que las de los inmigrantes que entran ilegalmente en el país por tierra o que superan su período de estancia legal en él, y los líderes políticos tratan de extraer un rédito político de este hecho. En segundo lugar, el intento de vincular la lucha contra la inmigración ilegal con la lucha contra el terrorismo internacional (y los prejuicios y la discriminación racial y religiosa cada vez mayor hacia la gente de color y los inmigrantes no europeos y no cristianos que esto genera) ha aumentado el miedo a las llegadas procedentes del norte de África, especialmente tras el 11-S<sup>9</sup>.

Los acuerdos bilaterales sobre cooperación policial y readmisión de inmigrantes irregulares son los instrumentos principales empleados en los procesos de deslocalización y externalización. Los acuerdos sobre cooperación policial proporcionan a los países norteafricanos equipos de control de las fronteras, y sirven para apoyar económicamente acciones y actividades como las patrullas mixtas en las fronteras marítimas (incluyendo los guardas fronterizos de am-

---

9. El ministro de Defensa italiano del Gobierno Berlusconi, Antonio Martino, llegó a afirmar que «la inmigración ilegal está infiltrada por Al Qaeda», y que a menudo está controlada «por terroristas con el objetivo de traer personas, armas y drogas a Italia y Europa» (Fuente: ANSA, 8 de noviembre de 2004). La viceministro del Interior del Gobierno Prodi, Marcella Lucidi, dijo que el vínculo que une la inmigración ilegal «con el terrorismo internacional requiere una vigilancia especial de los inmigrantes clandestinos procedentes del Cuerno de África y de la región subsahariana, donde se está expandiendo con rapidez el fundamentalismo islámico» (Camera dei Deputati, sesión del 19 de septiembre de 2006, [http://www.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/stenografici/sed037/s090.htm](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenografici/sed037/s090.htm)). Según *El Mundo*, «la posibilidad de que un terrorista de Al Qaeda intente camuflarse entre los viajeros de una patera se ha convertido ahora en algo real» (Fuente: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es), 10 de enero de 2008).

**90191**

bos países signatarios), el intercambio de información, actividades conjuntas de investigación o programas de formación para los guardas fronterizos de los países del norte de África. En los países norteafricanos se instalan agentes de enlace europeos y en los países europeos se instalan agentes procedentes de los países norteafricanos con el objeto de coordinar dichas actividades. Los acuerdos de readmisión permiten la expulsión de inmigrantes ilegales que han sido detenidos por las fuerzas de seguridad del país de destino al país de origen o de tránsito. Dichos acuerdos permiten a los países europeos enviar de vuelta a los países norteafricanos no sólo a los ciudadanos de otro Estado signatario sino incluso a ciudadanos de terceros países, si se puede probar su tránsito a través del Estado norteafricano signatario. Se han firmado muchos acuerdos de este tipo entre los países norteafricanos y europeos. La tabla 2 muestra los acuerdos firmados entre Italia y diversos países del norte de África. España ha firmado en los últimos cuatro años (2004-2007) acuerdos con Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Malí, Mauritania, Marruecos y Senegal.

**Tabla 2: Italia: Acuerdos firmados con países del norte de África**

<b>País</b>	<b>Tipo de acuerdo</b>	<b>Lugar y fecha de firma</b>
Argelia	Cooperación policial	Argel, 22 de noviembre de 1999
Argelia	Readmisión	Roma, 24 de febrero de 2000
Argelia	Acuerdo ejecutivo	Roma, 9 de octubre de 2000
Egipto	Cooperación policial	El Cairo, 18 de junio de 2000
Egipto	Readmisión	Roma, 9 de enero de 2007
Libia	Cooperación policial	Roma, 13 de diciembre de 2000
Libia	Cooperación policial	Trípoli, 3 de julio de 2003
Libia	Cooperación policial	Trípoli, 29 de diciembre de 2007
Marruecos	Readmisión	Rabat, 27 de julio de 1998
Marruecos	Acuerdo ejecutivo	Roma, 18 de junio de 1999
Túnez	Readmisión y cooperación policial	Roma, 6 de agosto de 1998
Túnez	Readmisión y cooperación policial	Túnez, 13 de diciembre de 2003

### Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

También se ha pedido a los países norteafricanos: a) una mayor regulación de la emigración irregular y de la permanencia en su territorio de ciudadanos extranjeros; b) la intensificación de los controles en sus territorios y la expulsión de los inmigrantes irregulares; c) la construcción de centros de detención para los inmigrantes irregulares; d) un endurecimiento de la vigilancia en sus fronteras terrestres (para prevenir la entrada de posibles emigrantes en tránsito desde países vecinos) así como de su línea costera (para evitar la partida de pateras); e) una mejora de la legislación y las prácticas en materia de asilo y de protección. Todas estas demandas se han conseguido, al menos parcialmente. En todos los países norteafricanos se han aprobado nuevas leyes y se han intensificado los controles en las fronteras así como las redadas policiales contra los extranjeros dentro del territorio nacional. Se han construido centros de detención por toda la región y, cada año, decenas de miles de personas son arrestadas y deportadas.

Sin embargo, los países de tránsito y origen de los movimientos migratorios no tienen los medios suficientes para estar a la altura de las expectativas de los países de inmigración. No sólo carecen de los recursos necesarios para controlar sus fronteras marítimas y terrestres, sino que tampoco tienen ningún interés en ello. Los países de origen de la emigración tienen un interés especial en mantener sus niveles de emigración elevados, porque los flujos de remesas que envían los ciudadanos desde el extranjero a sus familias se encuentran entre los principales montos de su producto interior bruto. Sólo en 2006, hubo unas remesas de Italia a los países norteafricanos por valor de 230 millones de euros<sup>10</sup>. Durante el mismo año, trabajadores inmigrantes de todo el mundo enviaron a Marruecos en forma de remesas 5.500 millones de dólares estadounidenses (lo que representa un 9,5% del producto interior bruto marroquí), 5.300 millones de dólares a Egipto (5% del PIB), 1.500 millones de dólares a Túnez (5% del PIB) y 2.500 millones de dólares a Argelia (2,2% del PIB)<sup>11</sup>, pero se calcula que las cantidades reales son el doble de las cifras oficiales que proporciona el Banco Mundial<sup>12</sup>. Por último, cabe señalar que las remesas enviadas por los inmigrantes desde los países de destino son en la mayoría de los casos mucho mayores que la inversión de esos mismos países en ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo. Los siguientes datos muestran la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) otorgadas en 2003 y las remesas (REM) enviadas en 2001

**10.** Fuente: Eurostat, citado en [www.stranieriinitalia.it](http://www.stranieriinitalia.it), 14 de noviembre de 2007.

**11.** Fuente: Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2008*, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

**12.** El Banco Mundial solo tiene en cuenta las remesas enviadas a través de canales oficiales, cuando la mayoría de inmigrantes emplea canales no oficiales o sencillamente lleva en persona sus remesas a casa en metálico o en especias.

## 92193

desde los países de inmigración (todas las cifras en miles de millones de dólares): EE. UU.: 16,3 AOD, 28,4 REM; Japón: 8,9 AOD, 2,3 REM; Francia: 7,3 AOD, 3,9 REM; Alemania: 6,8 AOD, 8,2 REM; Italia: 2,4 AOD, 2,6 REM; España: 2,0 AOD, 2,2 REM; Bélgica: 1,9 AOD, 8,1 REM; Suiza: 1,3 AOD, 8,1 REM; Luxemburgo: 0,2 AOD, 3,1 REM<sup>13</sup>.

Por consiguiente, la emigración irregular está lejos de representar un problema para los países de origen. Pero tampoco los países de tránsito están interesados en frenar la migración irregular de tránsito. Más bien al contrario, a menudo se benefician de ella. En Libia, por ejemplo, se ha desarrollado una economía de frontera floreciente a lo largo de las principales rutas migratorias con los países vecinos del sur, que consiste en tiendas especiales, hostales y garajes de reparación de coches para los viajeros y sus vehículos. El cierre de la frontera con Sudán ha puesto en crisis estas actividades, afectando a la economía del conjunto de la región (Pliez, 2006). Por otra parte, los países norteafricanos a menudo son reacios a cerrar sus fronteras terrestres, pues temen que ello podría hacer peligrar sus relaciones con los países vecinos de origen. Este es el caso de Libia, por ejemplo. Por último, todos los países norteafricanos, que por lo general y de forma simplista son considerados desde una perspectiva europea como países de tránsito, son de hecho también países de inmigración. Libia lo ha sido desde los años sesenta; Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto se han convertido en países de inmigración durante la última década. Toda la región del norte de África se ha convertido en una inmensa área de migración (Palidda, 2004), caracterizada por diferentes pautas migratorias que no se pueden reducir al concepto de «migración de tránsito» (Düvell, 2006). Además, es previsible que en un futuro inmediato se incremente la demanda de mano de obra extranjera barata en los países norteafricanos (De Haas, 2007).

Por todas estas razones, se necesitan argumentos muy convincentes para lograr la colaboración de los países del norte de África tanto de tránsito como de origen. En algunos casos estos países han sido capaces de sacarle mucho provecho a la situación y han logrado importantes beneficios a cambio de su cooperación. Libia es el mejor ejemplo de ello, pero también otros países han aprendido que pueden conseguir mejores condiciones si cooperan con los países de inmigración (Cassarino, 2005).

### **POLITICÁ ITALIANA RESPECTO A LOS PAÍSES DE ÁFRICA DEL NORTE**

Italia ha facilitado a los países norteafricanos equipos técnicos (instrumentos para la detección de documentación falsificada, barcos para la vigilancia de las

<sup>13</sup>. Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (AOD) y Banco Mundial (REM). Sólo se han tenido en cuenta en esta lista los países de los que se disponen ambos datos.

### Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

fronteras marinas, vehículos todoterreno para el control de las fronteras en el desierto, ordenadores, sistemas de comunicación vía satélite, aparatos de visión nocturna, etc.), ayuda financiera (para los vuelos de repatriación de ciudadanos de terceros países y también para la construcción de centros para gestionar la migración irregular) y programas de formación para sus guardas fronterizos.

Actualmente, todos los países del norte de África cooperan con Italia en la gestión de la migración irregular. Además de las formas de ayuda directa ya mencionadas, Italia también les ofrece otros incentivos, como se explicará a continuación.

#### Posibilidades de inmigración legal

La inmigración legal a Italia está regulada por un sistema de cupos anuales que establece un tope anual a las entradas legales para los trabajadores extranjeros (Cuttitta, 2008). En 1998, el Gobierno de centroizquierda italiano decidió utilizar este sistema como un modo de presión respecto a los principales países de origen de los inmigrantes ilegales. Desde entonces, cada año nuevos *decreti-flussi* («decretos sobre flujos») fijan el número máximo de ciudadanos extranjeros a los que se permite la entrada legal en el mercado laboral italiano. Siempre se pueden reservar partes de este cupo para los ciudadanos de ciertos países. También se pueden reservar otros contingentes para categorías de países en particular, sin tener que repartirlos previamente entre los países incluidos en cada categoría. La parte que sobre del cupo quedará libre y abierta para los ciudadanos de cualquier país que no sea de la Unión Europea.

De hecho, este sistema se utiliza sobre todo para regularizar a los extranjeros que ya residen de forma irregular en Italia (porque su permiso de estancia ha expirado o porque jamás han logrado tener uno). Por ello, los países de origen lo consideran una oportunidad valiosa para garantizar a sus ciudadanos un estatus legal y los derechos que se derivan de él.

Egipto no obtuvo de Italia la reserva de un contingente hasta octubre de 2002, tras su decisión de cooperar. El ministro del Interior italiano envió a Egipto a un agente de enlace y así empezó el control conjunto del canal de Suez. Al mismo tiempo, el Gobierno italiano aprobaba el decreto que garantizaba la reserva de contingentes y Egipto resultaba premiado con un contingente de 1.000 inmigrantes legales (10% del contingente total que se abría a los países de forma individual). Después de que Egipto se mostrase dispuesto a readmitir a miles de ciudadanos egipcios procedentes de Italia, entre 2004 y 2005 (a pesar de que todavía no se había firmado ningún acuerdo de readmisión), el contingente de reserva aumentó todavía más, tanto en 2005 como en

**94195****Tabla 3: Italia: Cupos anuales de inmigración para trabajadores extranjeros (1998-2007)<sup>14</sup>**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Albania	3.000	4.000	6.000	6.000	3.000	1.000	3.000	3.000	4.500	4.500
Túnez	1.500	2.000	3.000	3.000	2.000	600	3.000	3.000	3.500	4.000
Marruecos	1.500	2.000	3.000	1.500	2.000	500	2.500	2.500	4.000	4.500
Egipto	-	-	-	-	1.000	300	1.500	2.000	7.000	8.000
Moldavia	-	-	-	-	500	200	1.500	2.000	5.000	6.500
Sri Lanka	-	-	-	-	1.000	500	1.500	1.500	3.000	3.500
Nigeria	-	-	-	-	500	200	2.000	2.000	1.500	1.500
Bangladesh	-	-	-	-	-	300	1.500	1.500	3.000	3.000
Pakistán	-	-	-	-	-	-	1.000	1.000	1.000	1.000
Filipinas	-	-	-	-	-	-	-	1.500	3.000	5.000
Somalia	-	-	-	500	-	-	-	100	100	100
Ghana	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000	1.000
Argelia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000
Senegal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000
<b>Subtotal de países individuales</b>	<b>6.000</b>	<b>8.000</b>	<b>12.000</b>	<b>11.000</b>	<b>10.000</b>	<b>3.600</b>	<b>17.500</b>	<b>20.100</b>	<b>36.600</b>	<b>44.600</b>
Sudamericanos de origen italiano*	-	-	-	-	4.000	200	400	200	500	500
Nuevos países cooperantes*	-	-	6.000	4.000	-	-	2.500	700	1.400	2.500

**14.** Estos datos proceden de los decretos aprobados y de otras actas ministeriales elaboradas por el Gobierno italiano (decreti ministeriali de 24.12.1997, 16.10.1998, 8.2.2000, 8.6.2000, 9.4.2001, 12.7.2001, 4.2.2002, 12.3.2002, 22.5.2002, 16.7.2002, 15.10.2002, 20.12.2002, 6.6.2003, 19.12.2003, 20.4.2004, 8.10.2004, 17.12.2004, 14.2.2006, 15.2.2006, 14.7.2006, 25.10.2006, 9.1.2007, 30.10.2007; circolare della direzione generale per l'impiego del 24.3.1999; direttiva ministeriale del 4.8.1999, ordinanza presidenziale de 22.4.2005). Los datos han sido procesados por el autor.

## Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Países cooperantes + otros países seleccionados + beneficiarios previos*	-	-	-	-	33.000	68.500	50.000	45.000	80.000	80.000
Nuevos miembros de la UE*	-	-	-	-	-	-	36.000	79.500	170.000	-
Países cooperantes + nuevos países cooperantes + ciudadanos extranjeros de origen italiano*	-	-	-	-	-	-	-	-	350.000	-
<b>Subtotal categorías de países</b>	-	-	<b>6.000</b>	<b>4.000</b>	<b>37.000</b>	<b>68.700</b>	<b>88.900</b>	<b>125.400</b>	<b>601.900</b>	<b>83.000</b>
<b>Total contingentes reservados</b>	<b>6.000</b> <b>10,34%</b>	<b>8.000</b> <b>13,79%</b>	<b>18.000</b> <b>21,69%</b>	<b>15.000</b> <b>16,78%</b>	<b>47.000</b> <b>59,12%</b>	<b>72.300</b> <b>90,94%</b>	<b>106.400</b> <b>92,12%</b>	<b>145.500</b> <b>81,28%</b>	<b>638.500</b> <b>88,68%</b>	<b>127.600</b> <b>50,63%</b>
<b>Total contingente libre</b>	<b>52.000</b> <b>89,66%</b>	<b>50.000</b> <b>86,21%</b>	<b>65.000</b> <b>78,31%</b>	<b>74.400</b> <b>83,22%</b>	<b>32.500</b> <b>40,88%</b>	<b>7.200</b> <b>9,06%</b>	<b>9.100</b> <b>7,88%</b>	<b>33.500</b> <b>18,72%</b>	<b>81.500</b> <b>11,32%</b>	<b>124.400</b> <b>49,37%</b>
<b>TOTAL CUPOS</b>	<b>58.000</b>	<b>58.000</b>	<b>83.000</b>	<b>89.400</b>	<b>79.500</b>	<b>79.500</b>	<b>115.500</b>	<b>179.000</b>	<b>720.000</b>	<b>252.000</b>

\* La categoría *sudamericanos de origen italiano* incluye a los ciudadanos argentinos de origen italiano (2002, 2003) y a los ciudadanos argentinos, uruguayos o venezolanos de origen italiano (2004, 2005, 2006 y 2007). *Nuevos países cooperantes* incluye a los países que estaban a punto de firmar nuevos acuerdos en materia de inmigración durante el año en curso. *Países cooperantes + otros países seleccionados + beneficiarios previos* incluye las siguientes subcategorías: i) países con los que se acaba de firmar acuerdos en materia de migración (cualquier país en 2002; sólo Túnez, Albania, Marruecos, Moldavia y Egipto en 2004, 2005, 2006 y 2007; los anteriores más Sri Lanka y Nigeria en 2003); ii) países candidatos a la adhesión a la UE como Bulgaria, Rumania (hasta el 2006) y la República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia (hasta el 2004); iii) los siguientes países: Serbia, Montenegro, Croacia (2003, 2004); los anteriores más Bosnia-Herzegovina y Macedonia (2005, 2006); todos los anteriormente mencionados más India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Ucrania (2007); iv) ciudadanos de cualquier país no perteneciente a la UE que ya han tenido un permiso de residencia como trabajadores extranjeros durante los dos años anteriores (2003, 2004, 2005) o durante los tres años anteriores (2006, 2007). *Nuevos miembros de la UE* incluye a los ocho países de Europa del Este que se convirtieron en miembros de la UE en 2004 y que todavía se hallaban sujetos a restricciones en lo referente a movilidad laboral hasta julio de 2006: República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia. *Países cooperantes + nuevos países cooperantes + ciudadanos extranjeros de origen italiano* incluye a países que están a punto de firmar o acaban de firmar acuerdos en materia de migración así como a los ciudadanos extranjeros de origen italiano de cualquier país que no pertenezca a la UE.

## 96197

2006, alcanzando la cantidad máxima jamás asignada a ningún país en particular (7.000). Tras la firma de un acuerdo formal de readmisión, el decreto de 2007 aumentó de nuevo el contingente, permitiendo la entrada de 8.000 trabajadores egipcios. En noviembre de 2005, Egipto e Italia también firmaron un acuerdo laboral cuyo objetivo era proporcionar conocimientos profesionales a la fuerza de trabajo egipcia a través de programas de formación, para lograr una mayor adecuación entre la demanda laboral italiana y la oferta de mano de obra egipcia.

También Marruecos y Túnez son buenos ejemplos de la política de reserva de contingentes. Con el acuerdo de readmisión firmado el 6 de agosto de 1998, Italia se comprometió a ofrecer a Túnez un trato preferencial con vistas a los cupos anuales de permisos de entrada para trabajadores extranjeros. Dos meses más tarde, el decreto sobre flujos de 1998 (que se había elaborado en diciembre de 1997) fue ampliado por primera vez con la incorporación de contingentes reservados. Italia mantuvo su palabra y reservó 1.500 entradas para los trabajadores tunecinos. También Marruecos se benefició de una reserva de contingente por este mismo decreto, como premio al acuerdo de readmisión que había firmado sólo unos meses antes<sup>15</sup>.

Ambos países también vieron recortados sus contingentes debido a su cooperación insuficiente. El contingente marroquí se redujo a la mitad, en 2001, debido a las dificultades que se encontró el Gobierno italiano para implementar el acuerdo de readmisión. En 2001, las disposiciones del acuerdo de 1998 en materia de equipos policiales expiraron y las llegadas de inmigrantes irregulares a las costas sicilianas desde Túnez se incrementaron. La reserva de contingente para los ciudadanos tunecinos, que había aumentado de 1.500 a 3.000, cayó a 2.000 (2002) y a tan sólo 600 (2003); de todos modos, este hecho estaba en línea con la decisión del Gobierno Berlusconi de reducir los contingentes reservados a países de forma particular e incrementar los contingentes para categorías de países, lo que convertía al sistema de reserva de contingentes en un instrumento mucho más flexible<sup>16</sup>.

Posteriores negociaciones con el Gobierno tunecino condujeron a un nuevo acuerdo sobre cooperación policial, firmado el 13 de diciembre de 2003, después de que el Gobierno italiano prometiera incrementar el contingente para los trabajadores tunecinos en 2004. Seis días después de la firma del acuerdo,

**15.** Aparte de Marruecos y Túnez, sólo Albania, que fue el principal país de origen de la inmigración ilegal a Italia durante los años noventa, y que firmó un acuerdo de readmisión ya en 1997, obtuvo una reserva de contingente ese año.

**16.** El Gobierno italiano, al ofrecer a los países de origen la posibilidad de aumentar su propio contingente en el curso de un año (en lugar o por encima de la cantidad fijada), tiene un mecanismo de presión continua sobre ellos.

## Los acuerdos de «cooperación» I Paulo Cuttitta

el Gobierno italiano elaboró los decretos sobre flujos para 2004 y elevó el cupo tunecino a 3.000 (el mayor contingente hasta el momento).

Respecto a Argelia, a los ciudadanos argelinos se les ha prometido una reserva de contingente para 2007, tras el repentino incremento en el número de pateras que llegan a Cerdeña procedentes de las costas argelinas. Este contingente debería servir tanto de recompensa por las readmisiones que ya se han efectuado como de incentivo para una mayor cooperación en el futuro.

### Una cooperación al desarrollo condicional: el caso de Túnez

Se ha ofrecido a los países norteafricanos una mayor cooperación al desarrollo a cambio de su cooperación en la gestión de la migración ilegal. La cooperación al desarrollo con Marruecos y con Argelia se reafirmó respectivamente en 1998 (una vez firmado el acuerdo de readmisión entre Italia y Marruecos) y en 1999 (cuando se firmó el acuerdo de cooperación policial ítalo-argelino). El acuerdo para reducir la deuda del Gobierno egipcio con Italia se firmó en febrero de 2001, es decir, ocho meses después de que se firmara el primer acuerdo de cooperación policial. Desde 2002 ha aumentado significativamente el número de proyectos de cooperación con Egipto, coincidiendo con la puesta en marcha de la cooperación policial.

Túnez es probablemente el ejemplo más evidente de la política italiana de cooperación al desarrollo condicional. En el período 1992-1993, Túnez se hallaba en la sexta posición en la lista de los 20 principales receptores de ayuda al desarrollo bilateral oficial italiana. En los años siguientes, cuando empezaron a llegar pateras a Sicilia y a sus islas, Túnez desapareció de aquella lista. Los programas italianos de ayuda al desarrollo para Túnez se deciden en una comisión mixta compuesta por miembros elegidos por los Gobiernos de ambos países. Tras la reunión que se hizo en 1991, la comisión estuvo sin reunirse siete años<sup>17</sup>. Del 3 al 5 de agosto de 1998, la comisión mixta se volvió a reunir en Roma y acordó un nuevo programa en que se ofrecía a Túnez préstamos por valor de 108,44 millones de euros y 3,31 millones de euros de ayuda para el período 1999-2001. El 6 de agosto, los Gobiernos italiano y tunecino firmaron el acuerdo de readmisión. Más tarde se añadirían otros 33 millones de euros en concepto de préstamos y 7,23 en concepto de ayuda, sumando un total de cerca de 152 millones de euros<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>. Por una parte, es cierto que todos los proyectos de cooperación al desarrollo italianos estuvieron sujetos a recortes tras 1992; por otra parte, es evidente que a Túnez estos recortes le afectaron mucho más que a otros países.

<sup>18</sup>. Fuente: Ufficio di Cooperazione, Embajada de Italia, Túnez.

## 98199

La siguiente reunión de la comisión se celebró en Túnez el 5 de octubre de 2001: se asignaron 36,5 millones de euros en concepto de préstamo y 71,75 millones en forma de ayuda para el período 2002-2004, más 6,42 millones de euros a través de un «canal multi-bilateral», alcanzando un total de cerca de 115 millones de euros.

La reunión de la comisión de 2004 tuvo lugar en Roma el 22 de junio. Como premio por la firma de un nuevo acuerdo de cooperación policial en diciembre de 2003, se ofreció a Túnez una primera ayuda financiera de 179 millones de euros en concepto de préstamo y 2,98 millones en concepto de ayuda, con el compromiso de otorgar más ayudas para otros proyectos que serían financiados en ese mismo período y que se acordarían más adelante, de modo que se añadieron 10 millones de euros en concepto de ayuda en los siguientes años, lo que daba un total de cerca de 192 millones de euros.

La última reunión tuvo lugar en Túnez el 24 y 25 de octubre de 2007, pero en este caso el total de la ayuda se establecerá en etapas posteriores.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico criticó el programa 2005-2007, afirmando que «fue elaborado casi en exclusiva por diplomáticos italianos [...]. El personal dedicado al desarrollo de la UTL [la oficina de cooperación para el desarrollo de Túnez] no fue invitado a participar en la elaboración de los contenidos del programa en Túnez, ni a participar en las discusiones de la reunión que la Comisión Mixta mantuvo en Roma». La OCDE formuló más críticas hacia Italia en relación al alto nivel de ayuda condicionada (la ayuda financiera que se aporta con la condición de realizar compras en el país donante) de los programas italianos (OCDE, 2004, pp. 38, 54, 58).

Sin embargo, los programas de desarrollo fueron uno de los principales motivos por los que el Gobierno tunecino no sólo firmó los acuerdos de 1998 y 2003 sino que se adhirió, en 1999, a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y, en 2001, firmó un acuerdo permitiendo a la OIM abrir una oficina en Túnez. Desde entonces, la OIM ha desarrollado proyectos —todos ellos cofinanciados por la ayuda al desarrollo italiana<sup>19</sup>— en los siguientes campos: gestión de la migración legal, desarrollo económico de las regiones tunecinas con una elevada tasa de emigración, mejora de la gestión de la migración irregular y en tránsito en Túnez. De este modo, la ayuda al desarrollo ha dejado de ser una manera indirecta de presionar para lograr la cooperación y se ha convertido en un instrumento directo para fortalecer la cooperación actual, ya que parte de la ayuda está destinada al control de las fronteras y a la gestión de la migración.

<sup>19</sup> Otras fuentes de financiación son los programas entre la UE y el Gobierno tunecino. Ningún otro país de la UE participa directamente en los proyectos de la OIM en Túnez.

## Los acuerdos de «cooperación» | Paulo Cuttitta

El principio de la cooperación al desarrollo condicionada se convirtió en ley en septiembre de 2002, cuando se aprobó la Ley 189/2002. Según el artículo 1 de esta ley, siempre que el Gobierno italiano establezca y ofrezca programas de cooperación y de ayuda a países no pertenecientes a la UE, debe tener en cuenta la cooperación que el país en cuestión ofrece en materia de prevención de flujos de migración ilegal y en la lucha contra las organizaciones criminales que operan en este campo. Los programas de cooperación y de ayuda se reconsiderarán si los países beneficiarios no adoptan las medidas pertinentes.

### La mediación diplomática internacional: el caso de Libia

Libia es el único país norteafricano que no es un país de emigración. Por este motivo, no se puede utilizar la reserva de contingentes, en el marco del sistema de cupos para la inmigración legal, como modo de presión para implicar al Gobierno libio en la lucha contra los movimientos migratorios irregulares. Por el contrario, Libia es un país de inmigración<sup>20</sup>. Tras haber descubierto petróleo en su territorio, Libia —como la mayoría de países productores de petróleo— mantiene sus puertas abiertas a la mano de obra extranjera. Durante los años sesenta y setenta los inmigrantes procedían sobre todo de Túnez y Egipto. Tras la caída del precio del petróleo en los ochenta, la situación de la economía y del mercado de trabajo libio empezó a cambiar. Al mismo tiempo, Gaddafi acusó a los Gobiernos tunecino y egipcio de estar sometidos a políticas pro-americanas. En 1985, se cerró la frontera tunecina y se expulsó a 80.000 ciudadanos egipcios y tunecinos del país (Pliez, 2004, p. 141). En la segunda mitad de los años ochenta, después de que el régimen de Gaddafi fuera acusado de implicación en atentados terroristas contra EE. UU. y otros países occidentales, empezó el largo período de aislamiento internacional de Libia<sup>21</sup>. Esto condujo a EE. UU., la UE y la ONU a imponer embargos contra Libia, lo que exacerbó su crisis económica y su aislamiento político. El régimen libio decidió entonces concentrar toda su atención en los países africanos. La política panafricana de Gaddafi también incluyó una política de puertas abiertas hacia los inmigrantes de los países subsaharianos, mientras proseguía la alternancia entre aperturas

**20.** Según el censo de 1995, residían legalmente en Libia cerca de 400.000 ciudadanos extranjeros (un 4,5% del total de la población). Según la Comisión Europea (2004), las autoridades locales estimaban que había 600.000 trabajadores extranjeros legales, y se calculaba que había entre 750.000 y 1,2 millones de inmigrantes ilegales. En años anteriores (2000-2001) se estimaba que había entre 1,5 y 2 millones de inmigrantes ilegales. La mayoría son originarios de otros países norteafricanos (sobre todo de Egipto y de Túnez), otros provienen de países subsaharianos (Níger, Chad, Sudán etc.) pero también del Próximo Oriente y del subcontinente indio.

**21.** Nos referimos al ataque a la discoteca La Belle en Berlín, en 1986, en que murieron dos soldados estadounidenses y una mujer turca y resultaron heridas cientos de personas, y a los ataques a aviones civiles americanos y franceses, en que murieron 270 pasajeros en un vuelo de la Pan American y 170 en un vuelo de la UTA, en 1988 y 1989, respectivamente.

## 100|101

y cierres respecto a los inmigrantes tunecinos y egipcios. Más recientemente, Gaddafi decidió seguir una política de reconciliación con los países occidentales no sólo para evitar el riesgo de ataques norteamericanos contra su país sino también (y fundamentalmente) para conseguir el levantamiento de todos los embargos.

La inmigración ilegal se convirtió entonces en el principal mecanismo de presión que Libia podía utilizar frente a la UE y sobre todo frente a Italia. Se sospechaba desde hacía tiempo que el Gobierno libio regulaba a voluntad la intensidad de los flujos migratorios a través de Libia en dirección a Europa mediante la alternancia de períodos de endurecimiento o relajamiento de los controles fronterizos, como sugieren las fuertes fluctuaciones en el número de llegadas a Italia en diferentes períodos entre 2002 y 2004.

En respuesta, Italia y la UE trataron de vincular el levantamiento de las sanciones europeas a la voluntad expresada por Libia en la lucha contra el tránsito migratorio irregular. Italia jugó, especialmente, un papel muy importante como mediador entre Libia y otros Estados miembros de la UE. A cambio de una mayor implicación del Gobierno libio en la lucha contra la inmigración ilegal, el Gobierno italiano prometió, además de apoyo financiero y logístico, un compromiso aún mayor en el levantamiento de todas las sanciones.

Como primer paso, Libia aceptó firmar un acuerdo de cooperación policial con Italia en diciembre de 2000. Italia incrementó sus esfuerzos diplomáticos a escala internacional para conseguir la rehabilitación del régimen de Gaddafi. En julio de 2003, se firmó un nuevo acuerdo de cooperación policial. Italia empezó a proveer a Libia de equipos técnicos no militares, como muy tarde, en agosto de 2003 (Comisión Europea, 2004), aunque todavía no pudo enviar material bélico debido al embargo de armas decretado por la UE.

Finalmente, de 2003 en adelante, una mayor cooperación libia contra la migración ilegal contribuyó a que se eliminasen todas las sanciones internacionales y fue, sin duda, una de las principales razones para terminar con el embargo de la UE. Si bien es cierto que hubo muchos otros factores que condujeron al levantamiento del resto de sanciones internacionales<sup>22</sup>, hay que señalar que

---

**22.** Las sanciones de la ONU (el embargo de armas y la prohibición de vuelos a Libia), que ya habían sido suspendidas en 1999, fueron definitivamente eliminadas en septiembre de 2003, después de que Libia reconociese su responsabilidad por los ataques a los aviones civiles y se mostrase dispuesta a compensar a las familias de las víctimas. Las sanciones de EE. UU. (prohibición de venta de armas y de establecer vínculos económicos o realizar inversiones a las empresas norteamericanas, incluyendo las compañías petroleras, en Libia) fueron levantadas en abril de 2004, después de que Gaddafi prometiese desmantelar las armas de destrucción masiva que había en el país, eliminar los programas de misiles de largo alcance y dejar de colaborar con terroristas (en diciembre de 2003); y después de que Libia abriese el país a los inspectores de la Agencia Internacional para la Energía Atómica, tras la firma de un protocolo adicional a su Tratado de No-Proliferación Nuclear (en marzo de 2004). En junio de 2004, EE. UU. reanudó oficialmente sus relaciones diplomáticas con Libia, tras veinticuatro años.

**Los acuerdos de «cooperación»** | Paulo Cuttitta

el embargo de la UE se levantó pocos días después de que, por primera vez, Libia aceptase readmitir en su territorio en octubre de 2004 a emigrantes irregulares detenidos en Italia<sup>23</sup>.

De este modo, las prioridades libias se desplazaron desde África hacia Occidente. Gaddafi dio un giro radical no sólo a su política hacia Europa y los países occidentales, con una apertura gradual hacia estos, sino también en su política hacia los países subsaharianos, que empezó a virar hacia un cierre gradual<sup>24</sup>.

Las relaciones entre Libia e Italia también están determinadas por cuestiones pendientes del pasado colonial. Libia pide reparaciones por el período de colonización italiana (1911-1943). En 1998, Italia pidió perdón por haber ocupado Libia y prometió compensaciones. Gaddafi utilizó este asunto para contrarrestar las peticiones italianas de una mayor cooperación en el terreno de los controles fronterizos. El Gobierno italiano consideró al principio excesiva la petición de Libia de que se construyera una autopista desde la frontera tunecina hasta la egipcia, aunque más tarde cambió de opinión. La decisión de Libia de firmar un nuevo acuerdo de cooperación policial, el 29 de diciembre de 2007 (que autoriza a los guardas fronterizos italianos a patrullar las aguas territoriales libias junto con las autoridades libias), se producirá justo después de que el ministro de Exteriores italiano D'Alema (en Trípoli, el 10 de noviembre) y el primer ministro Prodi (en Lisboa, el 9 de diciembre) tranquilizaran a Gaddafi insistiendo en la voluntad de Italia de construir la «autopista de Ras Ejdaire a Sallum (...) como forma de compensación»<sup>25</sup> para «olvidar el pasado» y «consolidar las relaciones de cooperación y amistosas entre los dos países»<sup>26</sup>.

Es necesario señalar que dichas «relaciones de cooperación» también incluyen fuertes intereses económicos. Italia fue el principal aliado comercial de Libia durante el período de embargo internacional y en los últimos años ha in-

**23.** El 22 de septiembre de 2004, la UE anunció que levantaría el embargo en el transcurso del encuentro de ministros de Asuntos Exteriores de la UE que tendría lugar el 11 de octubre; el 26 de septiembre los ministros del Interior italiano y libio se reunieron en Trípoli; el 1 de octubre, Libia readmitió el primer grupo de inmigrantes; el 11 de octubre, se levantó el embargo decretado por la UE. El único obstáculo adicional a la supresión de las sanciones de la UE había sido superado en agosto de 2004, cuando Libia se comprometió a compensar a los alemanes que resultaron heridos en un ataque a una discoteca en Berlín en 1986.

**24.** Aun así, Gaddafi sigue manteniendo un discurso panafricano de cara a África: «Libia es la tierra de todos los africanos [...]. Lo llamáis infiltración, pero no lo es, es un movimiento natural de los africanos en su propia tierra [...] Deberíamos eliminar todos los obstáculos para los ciudadanos africanos [...]. Deberíais eliminar el control de las fronteras y las aduanas, olvidaros de la inmigración y la seguridad [...] Dejad que la gente se desplace de un lugar a otro, en busca de trabajo, y si no lo encuentran ya regresarán a su tierra» (Consejo de Ministros del Interior de la OUA, 18 de junio de 2005).

**25.** Jamahiriya News Agency, 10 de noviembre de 2007.

**26.** Jamahiriya News Agency, 9 de diciembre de 2007. Sin embargo, Italia no ha sido capaz de lograr que Libia permita el regreso al país a cerca de 20.000 italianos que fueron expulsados en 1970 de él (después de que Gaddafi asumiera el poder y que todas sus propiedades fueran confiscadas).

## 102|103

tentado fortalecer dicha posición. Es importante subrayar aquí el vínculo especial que se establece entre cuestiones económicas e inmigración (Dietrich, 2004). Inmediatamente después de los primeros vuelos de readmisión a Libia, el 7 de octubre de 2004, el primer ministro italiano Silvio Berlusconi abrió en Mellitah (Libia) el mayor gasoducto del Mediterráneo, que desde entonces provee a Italia de metano. El gasoducto fue construido y ahora es gestionado por la empresa petrolera pública italiana ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), único socio de la libia NOC (National Oil Corporation, Compañía Nacional de Petróleo) en la administración de la planta de extracción de gas en Mellitah. El 16 de octubre de 2007, es decir, dos meses antes de que se firmase el último acuerdo en materia de cooperación policial, la ENI y la NOC firmaron un nuevo contrato. ENI invertirá 14.000 millones de dólares en diez años en la extracción de gas y de petróleo en Libia, y puede ampliar sus derechos para explotar los recursos energéticos libios hasta 2047.

### **LAS POLÍTICAS DE LA UE RESPECTO A LOS PAÍSES NORTEAFRICANOS**

#### **Los acuerdos marco de cooperación euro-africana**

La migración ilegal a través del Mediterráneo siempre ha sido uno de los temas centrales de la Asociación Euromediterránea (también conocida como «Proceso de Barcelona»), que se inició en Barcelona en 1995. Sus objetivos son la colaboración política y de seguridad, que debería establecer «un espacio común de paz y estabilidad», la colaboración económica y financiera, que debería crear «una zona de prosperidad compartida», y la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano para el «desarrollo de los recursos humanos» y el «fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre las sociedades civiles»<sup>27</sup>. Los Estados miembros pertenecen todos a la UE además de Argelia, Albania, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Libia sólo tiene, por el momento, el estatus de observador.

Las conclusiones de la presidencia de las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación Euromediterránea subrayan la importancia de la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y promueven la firma de acuerdos de readmisión entre la UE o sus Estados miembros y los países del norte de África, así como la promoción de la inmigración legal y la integración

27. Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea, 27-28 de noviembre de 1995 (<http://www.mae.es/NR/rdonlyres/94968D79-43B8-4D4C-A1F6-344974117C6A/0/DECLARBARCELONA.pdf>).

**Los acuerdos de «cooperación»** | Paulo Cuttitta

de los inmigrantes legales<sup>28</sup>.

En 2004, la UE desarrolló la Política Europea de Vecindad (PEV), «con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos»<sup>29</sup>. Complementa el Proceso de Barcelona, ofreciendo incentivos adicionales y oportunidades a los países participantes, que son: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

Las prioridades establecidas por los planes de acción que ya han sido adoptados con Egipto, Marruecos y Túnez en el marco de la PEV incluyen una gestión conjunta de la migración (así como el compromiso de facilitar la migración legal y reforzar la vigilancia de las fronteras con los países vecinos con la ayuda de la UE) y la firma de acuerdos de readmisión con la UE.

En julio de 2006, cincuenta y siete países europeos y africanos más la Comisión Europea participaron en una conferencia ministerial euro-africana sobre migración y desarrollo celebrada en Rabat. Once años después de Barcelona, la Declaración de Rabat y su Plan de Acción han establecido los mismos objetivos, que incluyen: la promoción del desarrollo, la adopción de medidas que faciliten la circulación de trabajadores y personas, la cooperación en la gestión de la migración legal y la lucha contra la inmigración ilegal, el establecimiento de sistemas de readmisión y el refuerzo de la capacidad de control de las fronteras de los países de tránsito o de emigración.

Las conferencias que se han celebrado posteriormente, en noviembre de 2006, en Trípoli (la primera conferencia ministerial sobre migración y desarrollo entre la UE y la OUA, con la participación de Estados miembros de la Unión Europea y la Organización para la Unidad Africana, así como de las comisiones de la UE y la OUA), y en noviembre de 2007, en Lisboa (la segunda cumbre de jefes de Estado de África y Europa)<sup>30</sup>, confirmaban los mismos objetivos.

Los objetivos de los partenariados euromediterráneo y euroafricano están en línea con las decisiones políticas y los planes que se adoptan a nivel europeo. El Consejo de la UE en Tampere, en octubre de 1999, ya había señalado la

**28.** Las conclusiones de la presidencia están disponibles en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/conf/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/index.htm). A una escala menor (y fuera del marco de la UE), el «grupo 5+5», que está integrado por cinco países norteafricanos (Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez) y cinco países de la UE (Francia, Italia, Malta, Portugal y España), también trata las mismas cuestiones en el marco del denominado «Diálogo para la Migración en el Mediterráneo Occidental». Las conclusiones de la presidencia de las conferencias ministeriales sobre el tema de la migración del «grupo 5+5», se marcan los mismos objetivos y están disponibles en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/860>.

**29.** [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm).

**30.** La primera cumbre se celebró en El Cairo en 2000 y no se centró, de forma especial, en temas de migración.

## 104|105

importancia de la ayuda a los países de origen y de tránsito para fortalecer su capacidad de combatir la migración ilegal y «cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros». Se invitó al Consejo a firmar acuerdos de readmisión o bien incluir «cláusulas modelo en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países pertinentes». En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó el programa de la Haya (un nuevo programa de cinco años de la UE en materia de justicia e interior), donde se hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión Europea para continuar «el proceso de integrar plenamente la migración en las relaciones presentes y futuras de la UE con terceros países». En diciembre de 2005, el Consejo de Europa adoptó una Aproximación Global a la Migración estableciendo «prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración» y reclamando medidas urgentes para «emplear todos los marcos existentes de cooperación con los socios mediterráneos [...] a fin de prevenir y combatir la migración ilegal, [...] aumentar la capacidad para gestionar mejor la migración y estudiar la mejor manera de intercambiar información sobre la migración legal y las posibilidades laborales»<sup>31</sup>.

Existen programas específicos de la UE que proporcionan medios financieros para la cooperación con terceros países en materia de gestión de la migración y control de las fronteras, que se suman al programa MEDA (que desde el Proceso de Barcelona cubre todos los sectores de cooperación). En 2001 se creó la línea presupuestaria B7-667 para apoyar las acciones en países de origen y tránsito en materia de gestión de la migración, sistemas de asilo, retorno voluntario, readmisión y prevención y lucha contra la inmigración ilegal. En junio de 2002, el Consejo aprobó el programa ARGO para la cooperación administrativa a nivel de la Unión Europea en materia de asilo, inmigración y fronteras externas, incluyendo las actividades de los Estados miembros en terceros países, para el período 2002-2006. Para el período 2004-2008 la UE ha aprobado el programa AENEAS, que tiene como objetivo garantizar la ayuda financiera y técnica a terceros países en las áreas de migración y asilo.

### Los incentivos de la inmigración legal y la ayuda al desarrollo

Los principales incentivos que ofrece la Unión Europea para la cooperación de los países africanos de origen y de tránsito en el control de la migración irregular son el compromiso de facilitar la migración legal y el incremento de la ayuda al desarrollo.

La UE ha avanzado mucho en el desarrollo de estrategias conjuntas de

<sup>31</sup>. Las conclusiones de la presidencia de las reuniones del Consejo de la Unión Europea están disponibles en [http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_es.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm).

**Los acuerdos de «cooperación»** | Paulo Cuttitta

gestión de la inmigración legal. Durante su presidencia del Consejo de la UE (julio-diciembre de 2003), Italia propuso extender el sistema de cupos a nivel europeo con vistas a promover la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y terceros países de origen y de tránsito. La propuesta italiana fue rechazada por Francia y Alemania, que temían que los cupos establecidos por la UE pudiesen limitar su propia autonomía para decidir. Sin embargo, el Programa de la Haya de 2004 sugería que la migración legal podía jugar «un papel en las asociaciones con terceros países» e invitó a la Comisión a presentar un proyecto político en materia de migración legal. El plan, que se adoptó finalmente en diciembre de 2005, proponía desarrollar iniciativas que ofrecieran oportunidades que beneficiasen tanto a los países de origen y de destino como a los trabajadores inmigrantes, como por ejemplo, fórmulas de migración temporal<sup>32</sup>.

Respecto a la ayuda al desarrollo, el Consejo Europeo que se reunió en Sevilla en junio de 2002, además de rechazar la propuesta de imponer sanciones económicas a los terceros países que no cooperasen en la lucha contra la inmigración ilegal, estableció el principio de una cooperación al desarrollo condicionada, sosteniendo que debía incluirse «una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal [...] en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país», y subrayando la necesidad de «llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal. [...] Una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión»<sup>33</sup>.

En 2006, en la reunión que se celebró en Trípoli se decidió aumentar los compromisos de la Unión Europea para apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países de origen o tránsito, y el compromiso de la UE de aumentar colectivamente la ayuda al desarrollo oficial al 0,56% del producto nacional bruto para el 2010 y al 0,7% para el 2015, y asignar al menos el 50% del aumento acordado a África.

De hecho, hay que decir que hasta el momento se han hecho muy pocos esfuerzos por aumentar la oferta de canales de entrada legales para los ciudadanos de los países africanos y que las declaraciones de intenciones de aumentar

**32.** Actualmente la UE planea abrir un centro de reclutamiento de mano de obra en Malí para coordinar la oferta y la demanda de mano de obra entre Malí y la UE.

**33.** Hasta ahora, la Unión Europea no ha firmado acuerdos de readmisión con ningún país norteafricano, a pesar de que el Consejo de la UE autorizó a la Comisión Europea a negociar con Marruecos y Argelia en fechas tan recientes como 2000 y 2002, respectivamente.

## **106|107**

la ayuda al desarrollo parecen más destinadas a que todo siga como hasta ahora, aun cuando existe la obligación de cumplir formalmente, dado que los países occidentales siguen apoyando a Gobiernos que no respetan ni la democracia ni los derechos humanos y siguen asfixiando la economía africana con sus medidas proteccionistas, sin molestarse en modificar el desequilibrio existente entre ambos continentes.

Lo que va aumentando progresivamente es la cooperación para la ejecución de las medidas represivas.

## FUENTES

- H. BOUBAKRI, H. (2004): *Transit migration between Tunisia, Libya and Sub-Saharan Africa: study based on Greater Tunis*, ponencia presentada en la Conferencia Regional «Los inmigrantes en países de tránsito: compartir la responsabilidad en su gestión y protección», Estambul, 30 de septiembre – 1 de octubre, [www.coe.int/t/f/coh/E9sion\\_sociale/migrations/MG-RCONF\\_2004\\_%206e%20-%20Report%20by%20Boubakri.pdf](http://www.coe.int/t/f/coh/E9sion_sociale/migrations/MG-RCONF_2004_%206e%20-%20Report%20by%20Boubakri.pdf).
- CASSARINO, J. P. (2005): *Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness*, Med. 2005 Mediterranean Yearbook, <http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/6283>.
- CUTTITTA, P. (2008): «Yearly Quotas and Country-reserved Shares in Italian Immigration Policy», *Migration Letters*, 1, <http://www.migrationletters.com/200801/20080103Cuttitta.pdf>.
- DE HAAS, H., (2007): *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, Research Report, International Migration Institute, Oxford, [www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf](http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf).
- DIETRICH, H. (2004): «Lampedusa & Ö1», en *Konkret*, 12; traducción al inglés: «The desert front. EU refugee camps in North Africa?», <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/12eu-refugee-camps.htm>.
- DÜVELL, F. (2006): *Crossing the fringes of Europe. Transit migration in the EU's neighbourhood*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 33, University of Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-06-33.shtml>.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *Report of the Technical Mission to Libya on illegal immigration, 27 November – 6 December 2004*, [www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf](http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf).
- FORTRESS EUROPE, ARACEM (2007): *Effetti collaterali. Rapporto sulle condizioni dei migranti di transito in Algeria*, [www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/RAPPORTO\\_ALGERIA.pdf](http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/RAPPORTO_ALGERIA.pdf).
- FRONTEX (2007): *Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya. 28 de mayo – 5 de junio 2007*, [www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/LibyaMissionMayJune07ReportFrontex.pdf](http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/LibyaMissionMayJune07ReportFrontex.pdf).
- GATTI, F. (2005): «L'ultimo viaggio dei dannati del Sahara», en *L'Espresso*, 24 de marzo.
- LAHLOU, M. (2005): «Etat des migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne. Motifs et caractéristiques récentes», en *Le Maroc et les migrations*, informe editado por la Fondation Friedrich Ebert, Rabat
- LEVINSON, A. (2005): *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, [www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Regularisation%20Report.pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Regularisation%20Report.pdf).
- MINISTERO DELL'INTERNO (2007): *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma, [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900\\_rapporto\\_criminalita.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf).
- OECD (2004): *DAC Peer Review of Italy*, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/43/33954223.pdf>.
- PALIDDA, S. (2004): «Le nuove migrazioni verso i paesi del nord-Africa e verso l'Europa», en *ISMU, Nono Rapporto sulle migrazioni 2003*, Angeli, Milán.

- PLIEZ, O. (2006): «La frontiera tra la Libia e il Sahel. Uno spazio migratorio rimesso in discussione», en P. Cuttitta y F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles.
- (2004): «De l'Immigration au Transit? La Libye dans l'Espace Migratoire Euro-Africain», en O. Pliez (ed.), *La Nouvelle Libye: Sociétés, Espaces et Géopolitique au Lendemain de l'Embargo*, Karthala, Paris.

**Kerstin Seifer**

## **El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo\***

El Ministerio del Interior alemán anunció en enero de 2008, que la cantidad de solicitudes de asilo había continuado bajando el pasado año 2007. Con sólo cerca de 19.000 nuevas solicitudes, se estableció un nuevo récord: la cantidad más baja desde 1977. El Ministerio del Interior valoró esto como un éxito de su política de asilo.

Sin embargo, en el año 2006 no hubo menos, sino más refugiados que emprendieron la huida como consecuencia de guerras, violencia estatal, pobreza y catástrofes naturales. Esto es lo que demuestran los números de ACNUR, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR tuvo a su cargo en 2005 a 20,1 millones de refugiados y en el año 2006 a 32,9 millones. Según esto, en el año 2006 la cifra de refugiados aumentó en 10 millones de personas<sup>1</sup>.

En consecuencia, este récord de cifras a la baja de la reciente estadística de asilo alemana no es el resultado de la mejora de la situación para los refugiados en los países de origen. Aun así, un sistema cada vez más perfeccionado de cierre de los Estados miembros de la Unión Europea apunta a interceptar a los refugiados ya en las fronteras exteriores de la Unión, impidiendo su entrada en los Estados de la UE. Pero también aquellos que consiguen, pese a todo, llegar hasta Europa están amenazados continuamente por la represión y la expulsión. Hay toda una serie de instrumentos jurídicos de los Estados de la UE cuyo objetivo es que el máximo posible de solicitudes de asilo no sean

---

\* Traducción del alemán del original «Die Abschottung der EU gegenüber Flüchtlingen und AsylbewerberInnen» a cargo de Virus editorial.

1. Cf. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>, pp. 2 y ss.

## 110|111

examinadas de manera substancial o no sean aceptadas. La consecuencia manifiesta de esto es el índice tan bajo de concesiones de asilo<sup>2</sup>.

Dado que los refugiados apenas si tienen posibilidades de entrar de manera legal en los países de la UE, intentan superar las superprotegidas fronteras exteriores recurriendo a caminos cada vez más largos y peligrosos. Hace años ya que tienen lugar numerosas tragedias de refugiados en los mares. Miles de personas muertas de sed, de hambre o ahogadas figuran en el terrible balance de la política de los Estados de la Unión Europea. AI de Alemania estima que en los últimos diez años han muerto más de 10.000 personas sólo en el Mediterráneo.

### SEGURIDAD Y CONTROL OPERATIVO DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE

#### Vallas fronteras, Ejército y tecnología de vigilancia

Hace más de dos decenios que la UE invierte gran cantidad de dinero en su vigilancia, a fin de rechazar la inmigración procedente de los países vecinos empobrecidos. La eliminación de las fronteras interiores entre los Estados miembros de la UE se desarrolló de manera paralela, desde un principio, a un control reforzado de las nuevas fronteras exteriores comunes<sup>3</sup>.

A fin de evitar la entrada descontrolada de personas en el territorio de los Estados miembros, se levantan barreras físicas, es decir, dispositivos y vallas fronterizas. El dispositivo fronterizo más conocido está situado en la frontera sur de la UE, en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, en el norte de Marruecos. Estos dispositivos fronterizos son el símbolo del blindaje cada vez más perfecto de los Estados ricos de la UE respecto a los refugiados africanos.

2. Sólo a 304 personas se les reconoció el derecho de asilo en el año 2007, y a 6.893 se les garantizó el derecho a no ser expulsadas (Oficina Federal para Migración y Refugiados de Alemania, 2007; cf. [www.bamf.de](http://www.bamf.de)). Esto significa, por lo general, que se «tolera» a las personas que han fracasado en su solicitud de asilo, dado que por motivos fácticos o jurídicos no pueden ser deportadas. En la actualidad hay unos 150.000 a 200.000 refugiados con este estatus en Alemania. Cada tres o cuatro meses, las autoridades responsables supervisan si todavía siguen existiendo los obstáculos que impiden la expulsión. Las personas con ese estatus, por lo general, no pueden desarrollar ninguna actividad laboral o sólo de manera muy restringida. Y además sólo pueden buscar trabajo en los lugares de residencia asignados. Sólo entre un 10 y un 20% de los refugiados «tolerados» se pueden acoger a este derecho restringido.

3. En las negociaciones para la entrada en la Unión de los vecinos del este también desempeñó un papel destacado la seguridad de las fronteras exteriores. La condición para la entrada de Rumanía en la UE fue que garantizara la seguridad de sus 2.070 km de frontera exterior. A consecuencia de esto, se instaló uno de los sistemas de control fronterizo más modernos de Europa que, a fecha de junio del 2006, ya había costado cerca de 524 millones de euros. Una cantidad adicional se necesitará para que Rumanía alcance el estatus de Schengen.

### El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer

Con mucho dinero, allí se ha erigido un sistema casi inexpugnable de vallas. La valla tiene una longitud total de 12 km, seis metros de alto y estaba rodeada hasta finales de 2007 con alambradas superafiladas tipo OTAN. Entre las diferentes vallas hay otros mecanismos de contención instalados, como el denominado «*tangle-foot-system*», un dispositivo de cables cortantes tensados de manera tridimensional, que causa heridas profundas y, en parte, muy peligrosas en los refugiados que consigan saltar la valla.

De la vigilancia de las fronteras exteriores se encarga la Policía Nacional y, con frecuencia, también el Ejército; de manera que el control de la valla fronteriza y de la zona fronteriza corre a cargo tanto del Ejército español y marroquí, como de la Policía de ambos países.

Tecnologías de vigilancia de alto desarrollo completan las barreras físicas en las fronteras exteriores. Aviones de vigilancia, radares y cámaras ayudan a controlar mejor las fronteras. Los datos proporcionados por los satélites se emplean para seguir a tiempo real los movimientos de refugiados. Hay además instrumentos tecnológicos especiales, como detectores de CO<sub>2</sub> y de latidos de corazón, que pueden ser empleados cuando se quiera, por ejemplo, para poder localizar a personas escondidas. Entre las tecnologías de vigilancia empleadas figuran igualmente nuevos procedimientos de supervisión de documentos de identidad y de viaje así como un banco de datos informático centralizado para el almacenamiento de huellas dactilares (EURODAC)<sup>4</sup>. El EURODAC ha de servir para identificar a demandantes de asilo y personas que son interceptadas sin documentación válida en una frontera exterior de la UE. La comparación de las impresiones dactilares permite controlar, si los solicitantes de asilo o personas sin documentación válida de residencia han solicitado ya asilo en otro país miembro de la UE o si los demandantes de asilo han entrado en la UE sin documentación válida.

A pesar de esta militarización masiva de la frontera, diariamente los refugiados siguen arriesgando su vida para llegar a la UE. De manera regular, se producen asaltos en masa de refugiados, en el curso de los cuales éstos intentan superar los dispositivos fronterizos actuando de común acuerdo. Cuando lo intentaron cerca de 600 personas, en otoño de 2005, los soldados marroquíes apostados en la frontera dispararon sobre las personas. La ONG alemana Pro Asyl estima que murieron un mínimo de 14 refugiados. Según informaciones de prensa, cinco de ellos fueron alcanzados por las balas y murieron en territorio marroquí y español. Nunca se ha aclarado del todo este caso.

Si los refugiados consiguen superar los dispositivos fronterizos, entonces son perseguidos por la Policía española, detenidos y repatriados a Marruecos,

4. EURODAC fue constituido a finales del año 2000 por el Reglamento 2725/2000 del Consejo Europeo.

## 112|113

desde donde se les vuelve a expulsar hacia otros países. La ONG Medico International hace ya dos años que denunció el trato inhumano que recibe la mayoría de los refugiados por parte de la Policía y el Ejército. A los refugiados se les roban sus pertenencias antes de ser expulsados, siendo con frecuencia golpeados e internados en cárceles. Ya se ha dado también el caso de que los refugiados sean deportados al desierto, siendo abandonados allí. En octubre de 2007, más de 1.000 personas fueron detenidas de manera arbitraria y abandonadas en el Sahara con un pedazo de pan y una botella de agua. Estas personas, en parte, llevaban ya días sin apenas comida ni bebida. No fue hasta que estalló la protesta internacional en contra de esta acción que esta gente volvió a ser recogida, al cabo de dos días.

### Frontex, la contención externalizada

Frontex (de «fronteras exteriores») es la «Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores» ([www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)). La Agencia fue creada por el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004)<sup>5</sup>. En octubre de 2005, empezó su actividad desde su sede central en Polonia. Con ella se vio institucionalizada la protección común de las fronteras exteriores.

Frontex es gestionada por un órgano colectivo: en su consejo de administración participan con un voto todos los Estados miembros de la UE y los Estados adheridos a Schengen (p. ej., Suiza). La Comisión Europea tiene derecho de voto con dos representantes. La Agencia ha sido dotada con competencias exclusivas, es decir, que puede cooperar de manera independiente y autónoma con organizaciones internacionales y autoridades de terceros Estados. A Frontex lo representa un director ejecutivo que actúa de manera independiente. En consecuencia, esta agencia escapa a cualquier control político por parte de los órganos comunes del Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos.

La función de la Agencia es ayudar a coordinar la «gestión de las fronteras exteriores» a los Estados miembros con conocimientos y equipamientos, así como con intervenciones concretas. A este fin se ha creado un «registro central de equipos técnicos», conocido como *tool box* (caja de herramientas), que es organizado y coordinado por Frontex.

Frontex se encarga de la formación especializada de policías de fronteras y es responsable de la creación de «Rapid Border Intervention Teams» (RABIT<sup>6</sup>, equipos de intervención rápida en las fronteras), de los que hablaremos

5. Un reglamento es un acto jurídico de la Comunidad Europea. Los reglamentos son de obligado cumplimiento para los Estados miembros y no necesitan de ninguna modificación especial en la legislación nacional.

6. En inglés *rabbit* significa «conejo» [N. del t.].

## **El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer**

más adelante. Frontex, además, lleva a cabo análisis de riesgos para determinados territorios o países de tránsito de migración hacia Europa. Esta información no es pública, sino que sólo se pone a disposición de los Estados miembros. Esto se debe, entre otras cosas, a que Frontex trabaja con los servicios secretos, valiéndose de las informaciones que éstos le proporcionan. Entre las tareas prioritarias de Frontex figura la ejecución de deportaciones conjuntas de las llamadas «personas sin derecho de permanencia».

En una comunicación de la Comisión al Consejo sobre la protección de las fronteras marítimas meridionales queda claro el motivo por el que se creó Frontex:

*Por lo que respecta a las operaciones conjuntas, FRONTEX debe estudiar la viabilidad de realizar operaciones de control y vigilancia continuas en las fronteras exteriores marítimas meridionales, en especial durante el período que va desde la primavera hasta finales de otoño de 2007, cubriendo por tanto la temporada en la que la mayoría de los inmigrantes ilegales intentan llegar en barco a la Unión Europea desde África. Aparte de interceptar más barcos con inmigrantes ilegales a bordo y de contribuir a salvar vidas en alta mar, las actividades operativas continuas también actuarán como elemento de disuasión, disminuyendo así la presión en esta parte de las fronteras exteriores y evitando que las situaciones potencialmente críticas lleguen a los niveles que se han registrado este año. (Comunicación de la Comisión, Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, COM/2006/0733 final)*

Frontex se financia en gran parte con dinero procedente de fondos comunitarios, pero también con contribuciones de los Estados Schengen, así como a través de ingresos propios, producto de los servicios ofrecidos. Si el presupuesto de la Agencia para el 2007 fue de cerca de 42 millones de euros (de éstos, cerca de 41 millones de las arcas del UE), para el 2008 se prevé que ascienda a los 70 millones de euros.

Alemania dio a conocer, en agosto de 2007, que había puesto a disposición del registro central de Frontex 4 helicópteros, 1 barco y un máximo de 10 cámaras térmicas. En verano de 2007, Frontex contaba ya con 24 helicópteros, 19 aviones, 107 barcos y numerosos equipos técnicos móviles.

Desde el año 2006, Frontex actúa en todas las fronteras marítimas, aéreas o terrestres de los Estados miembros. En el 2006, se llevaron a cabo 15 operaciones conjuntas, entre otras, Amazon I y II, Agios, Agelaus, Gordius, Hera I y II, Minerva, Nautilus y Poseidón. Tras estos nombres pomposos se esconden acciones en las que se intercepta y detiene a refugiados. Nautilus, p. ej.,

## 114|115

hace referencia a varias operaciones conjuntas en agosto y octubre de 2006 así como en junio-julio y septiembre de 2007, en el curso de las cuales se aisló las islas del sur del Mediterráneo de Malta y Lampedusa. Las operaciones perseguían cortar caminos de migración e interceptar refugiados. A este fin, se procedió a capturar pateras con refugiados ya en aguas internacionales, devolviendo a éstos a los países de origen o de tránsito africanos. En otra de estas operaciones, p. ej., Frontex se presentó en centros de internamiento para identificar los países de procedencia de los refugiados y proceder a su expulsión.

Frontex también se implica en el campo de la investigación, p. ej., para el perfeccionamiento de aparatos de protección de fronteras y la conexión en red de tecnologías de control. Es por eso que colaboran con ella no sólo socios procedentes del campo de la ciencia, sino también de la industria armamentista.

En julio de 2007, Frontex fue completado con un nuevo Reglamento del Consejo CE 863/2007, en el cual se recogió la puesta en marcha de los equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT). Según la propia descripción, la creación de unidades conjuntas obedece a la voluntad de poner a disposición de cualquier Estado miembro, que se vea sometido a una carga extraordinaria de intentos elevados de migración ilegal, equipos de expertos policiales en fronteras. Estos equipos se componen, p. ej., de especialistas nacionales en documentación falsa o falsificada (especialistas en documentos oficiales), en entrevistas a personas de terceros países y en la realización de controles fronterizos.

Para los equipos de intervención rápida cuenta con 500 a 600 policías de fronteras de los Estados miembros en una bolsa de reserva de intervención. Todas las fuerzas policiales que intervienen conjuntamente bajo la dirección de Frontex tienen derecho de intervención, p. ej., policías alemanes en España.

### **EL CIERRE DE FRONTERAS CONTRA LOS DEMANDANTES DE ASILO EN FORMA DE OBSTÁCULOS JURÍDICOS**

Los Estados miembros de la UE no pueden configurar su política de asilo nacional o común siguiendo sólo sus propios intereses. Están obligados a respetar acuerdos de derecho internacional humanitario sobre la protección de los derechos humanos y de los refugiados que han firmado. Todos los Estados miembros de la UE pertenecen al grupo de Estados firmantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como del protocolo adicional de 1961, más conocida como Convención de Ginebra sobre los Refugiados (CGR). En el acuerdo se define quién ha de ser considerado refugiado y de qué derechos disfrutaban los refugiados reconocidos según esta Convención.

## El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer

Presentaremos brevemente esta Convención a fin de comprender por qué no todas las personas descritas como refugiadas tienen la posibilidad de que se les reconozca el derecho de asilo.

### La Convención de Ginebra sobre Refugiados

Desde hace más de cincuenta años, la Convención de Ginebra sobre los Refugiados es el fundamento de derecho internacional humanitario de la protección de los refugiados en todo el mundo. Hasta el presente, 155 Estados han firmado esta Convención<sup>7</sup>.

La Convención consta de tres partes: la definición de lo que es un refugiado, un precepto de no devolución así como numerosas disposiciones sobre derechos y obligaciones de los refugiados reconocidos en el país de acogida.

El núcleo de la protección de los refugiados lo constituyen dos artículos de la Convención, que siguen siendo su fundamento más importante:

En el artículo 1 se define como refugiada a toda persona:

*Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a 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 tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose [...] fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (CGR, 1951, art. 1.2)*

Simplificando, esto quiere decir que las personas perseguidas políticamente han de ser reconocidas como refugiadas, según la Convención de Ginebra; pero no la gente que lo hace por razones económicas o de pobreza. Esto significa que a la gente que argumente su solicitud de asilo con una de estas razones no se le concederá asilo, conforme a la Convención, y no recibirá un esta-

<sup>7</sup> La necesidad de un instrumental de derecho humanitario internacional, como lo es la CGR, la ha puesto en evidencia la dramática historia europea. En la primera mitad del siglo XX, millones de personas se convirtieron en refugiados, por causa de las dos guerras mundiales, y Europa se convirtió en el escenario de grandes movimientos de fuga. Como instrumento de protección, en 1933, en el marco de la Convención de la Sociedad de Naciones relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, se tomaron acuerdos sobre no expulsión de refugiados reconocidos de sus territorios y no devolución de refugiados en la frontera. Este acuerdo, sin embargo, no se llegó a poner en práctica. En 1938, se celebró en Evian la Conferencia Mundial sobre los Refugiados, convocada a instancias de Franklin Roosevelt con la participación de 31 Estados. Aquí se debía también aclarar la cuestión de si se iban a ofrecer contingentes para refugiados procedentes de Alemania. Ni un sólo país (!!!) se mostró dispuesto a acoger a estos refugiados —mayoritariamente judíos alemanes—. Todo lo contrario, muchas personas que habían logrado ponerse a salvo a tiempo de las persecuciones y asesinatos en Alemania, fueron clasificadas como refugiados económicos, siendo devueltas a Alemania y entregadas directamente a sus perseguidores.

## 116|117

tus legal de residencia sobre esta base en los Estados de la UE.

A fin de adelantarse a posibles malentendidos, la CGR no garantiza un derecho directo e individual de asilo, sino que asegura una protección ante persecuciones a) en un procedimiento regulado y b) efectivo a través del correspondiente Estado signatario. El derecho humanitario internacional no obliga, a continuación, a los Estados a acoger a ningún refugiado, sino que les obliga a no entregar ningún refugiado a su Estado perseguidor y, además, a acogerlo para comprobar su condición de refugiado.

Junto al artículo 1, el artículo 33 es la segunda disposición central protectora de la Convención, puesto que en él se regula el precepto de no devolución o prohibición de expulsión (*non-refoulement*):

*Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los 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. (CGR, 1951, art. 33.1)*

El respeto del *non-refoulement* significa que un Estado tiene que asegurar que, conforme a la Convención de Ginebra, los refugiados no serán objeto de expulsión o devolución. Este principio tiene un valor especialmente alto en la práctica de la protección de los refugiados.

### **Los inicios: los refugiados como problema de seguridad, el reparto de cargas y las denominadas «solicitudes de asilo no justificadas»**

Los inicios de la cooperación entre Estados miembros sobre cuestiones de asilo y migración se sitúan hace veinte años. En los años ochenta, se puso en marcha el proyecto de «mercado interior común». Sin embargo, desde un principio, la concepción sobre la libre circulación perseguido con este proyecto era muy selectiva. Las fronteras nacionales eran sustituidas ahora por fronteras exteriores. Desde ese momento, se empezó a distinguir entre ciudadanos y ciudadanas de los Estados miembros de la UE y nacionales de otros Estados (ahora llamados «terceros Estados»). Los refugiados y migrantes fueron definidos como problema común. A fin de controlar y reglamentar su entrada y estancia, se fue ampliando de manera sucesiva la seguridad de la frontera y se introdujeron nuevas restricciones jurídicas.

En 1985, los Estados del Benelux, Alemania y Francia firmaron *el Acuerdo de Schengen* sobre la eliminación progresiva de los controles personales en sus fronteras comunes. La desaparición de los controles fue visto, ya en el propio Acuerdo, también como un peligro para la *seguridad interior* de esos Estados.

### El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer

Junto a la «delincuencia organizada», también se definió como problema de seguridad la política de migración y asilo. El segundo Acuerdo de Schengen, del año 1990, contenía nuevas disposiciones («medidas compensatorias»), que tenían que contrarrestar los efectos considerados negativos de la apertura de las fronteras interiores en cuanto a la inmigración. Así, con Schengen II se aprobó un visado común así como un listado común de países obligados a visado. Este último instrumento tenía repercusiones directas sobre los refugiados potenciales. Las personas que huyen de países obligados a tener visado tienen que conseguir un visado para poder entrar legalmente en el espacio Schengen. Como es evidente, esto representa con frecuencia un obstáculo insalvable justamente para personas perseguidas políticamente. Este tipo de política de visados quedó definitivamente asentada en la demarcación de la UE por el *Tratado de Maastricht* (art. 100 c). Desde entonces, es también la UE la que determina el listado de terceros países obligados a visado. De esta manera, se impuso la obligación de visado a importantes países de origen de refugiados<sup>8</sup>. Los Acuerdos de Schengen suponen, en consecuencia, el punto de partida histórico del blindaje de los Estados miembros de la Unión respecto a los migrantes y refugiados.

En lo referente al ámbito del asilo, se decidió, además, que el país de entrada será el encargado de realizar el procedimiento de asilo. Esta parte de derecho de asilo del Acuerdo de Schengen fue sustituido en ese mismo momento (1990) por otro acuerdo propio, el «Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas», brevemente, Convenio de Dublín o de Responsabilidad de Asilo<sup>9</sup>.

El Convenio estipula, esencialmente, que el país en el que haya entrado un refugiado por primera vez o del que hubiera obtenido un visado es el responsable de examinar la solicitud de asilo y de mantener al o a la solicitante de asilo. Si, por ejemplo, un refugiado entra en España por barco y prosigue su viaje hasta Francia para solicitar allá asilo, será España y no Francia la responsable de examinar la demanda de asilo. Con este Convenio se pretende repartir, entre otras cosas, los gastos que originan los procedimientos de asilo a cada país.

8. La obligación de visado fue concebida como un instrumento flexible para el control de movimientos migratorios, puesto que mediante su aplicación, según necesidad, se puede dificultar la entrada legal de refugiados. En la autorización de excepción del art. 100 c, parágrafo 2, del Tratado de Maastricht esto queda bien claro: «Conforme a ello, ante una situación de emergencia en un tercer país que amenace con un flujo repentino de nacionales de este país a la Comunidad, el Consejo, a recomendación de la Comisión y con mayoría cualificada, puede introducir la obligación de visado para los nacionales de este país por un periodo máximo de seis meses, en caso de que no existiera la obligación de visado con anterioridad».

9. El Convenio de Dublín no fue ratificado definitivamente hasta 1997, de manera que hasta entonces continuaron en vigor las disposiciones sobre derecho de asilo del segundo Acuerdo de Schengen.

## 118|119

También a principios de los noventa, se crearon obstáculos jurídicos cuyo objetivo es poder rechazar las solicitudes de asilo y los solicitantes de asilo, sin tener que examinarlos de manera substantiva. Se trata de las «Resoluciones de Londres», que regulan tres situaciones diferentes. Londres I determina que hay «solicitudes de asilo manifiestamente infundadas» que pueden ser sometidas a un procedimiento rápido con estándares jurídicos irregulares. En Londres II se define el concepto de «tercer país seguro». La regla del tercer país seguro dispone que las personas solicitante de asilo que han atravesado países calificados de seguros, pueden ser devueltos a éstos sin que su solicitud de asilo sea examinada. Con Londres III se introduce el concepto de «país de origen seguro». Se trata de un listado de países en los que se puede excluir una amenaza seria para las personas y/o en los que no existe un riesgo grave de persecución. A los demandantes de asilo que proceden de estos países no se les tiene que garantizar el acceso al procedimiento de asilo. Pueden ser devueltos por la policía de fronteras a sus países de procedencia sin ningún tipo de examen de su requerimiento.

Las Resoluciones de Londres persiguen limitar las posibilidades de acceso al procedimiento de asilo y a convertir esto en el estándar general de los Estados miembros.

A pesar de que ninguna de las tres resoluciones era jurídicamente vinculante, fueron adoptadas de manera sucesiva por los Estados miembros en el derecho nacional. Los cambios constitucionales sobre el derecho de asilo en Alemania, en 1993, se deben en lo esencial a la incorporación de este concepto bajo un nuevo art. 16 A de la Ley Fundamental.

### **Actualmente: principio común de la política de asilo**

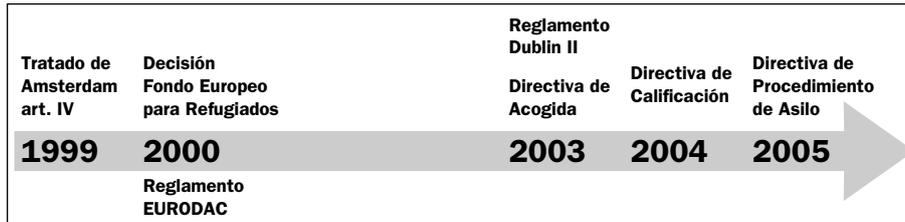
Las disposiciones legales sobre derecho de asilo de los años ochenta y noventa esbozadas van dirigidas todas a sellar las fronteras. Han marcado de manera determinante el principio de derecho de asilo comunitario desarrollado con posterioridad, tal como fue acordado en el Tratado de Amsterdam de 1997. En el Tratado se preveía que con su entrada en vigor (1999), en el curso de cinco años se sentarían las bases de un principio común sobre inmigración y asilo.

Sólo para la igualación del ámbito del asilo se han creado un total de seis instrumentos jurídicos, tres directivas, dos reglamentos y una orden. Por lo que se refiere al campo político del asilo, representan los primeros instrumentos jurídicos comunitarios legalmente vinculantes.

Se trata de la Directiva de Calificación 2005/85/CE, la Directiva de Procedimiento 2005/83/CE, la Directiva de Acogida 2003/9/CE, el Reglamento de Responsabilidad de Asilo 343/2003, llamado también Dublín II, el Regla-

**El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer**

mento EURODAC 2755/2000 y la Orden 2000/596/CE sobre el Fondo Europeo para Refugiados:



La Disposición sobre Responsabilidad de Asilo (Dublín I), antes brevemente esbozada, fue implementada como Reglamento en Dublín II.

Los conceptos elaborados con las Resoluciones de Londres de «terceros Estados seguros» o «países de origen seguros» fueron incorporados en la Directiva de Procedimiento de Asilo<sup>10</sup>. Esta directiva tiene una función clave en el sistema de asilo europeo, puesto que en la Directiva del Procedimiento figuran los criterios de exclusión y obstáculos jurídicos («normas mínimas») que tienen que ser superados por las personas demandantes de asilo, a fin de que se llegue a examinar la condición de refugiado en un procedimiento de asilo completo por parte de un Estado miembro. Con otras palabras: se estipula qué requerimientos de asilo y con qué limitaciones van a ser aceptados y examinados, si acaso, por los Estados miembros, así como qué derechos y obligaciones se derivan de estos exámenes para ambas partes (solicitantes de asilo y Estados miembros).

Los instrumentos de selección del asilo político, cuyos orígenes se sitúan en los inicios de la cooperación de los Estados miembros para la consecución de un mercado interior común, en consecuencia, han sido integrados casi en su totalidad en los principios comunes de armonización del asilo. Hay una clara continuidad en la tendencia al aislamiento frente a refugiados y solicitantes de asilo. Los Estados miembros han invertido sumas elevadas en la militarización, la ampliación y la profesionalización de la protección de las fronteras exteriores. Estas iniciativas, dirigidas a evitar las obligaciones jurídicas respecto a los que buscan protección, han sido adoptadas por la legislación europea común. El campo temático de asilo y migración, ya desde el primer Acuerdo de Schengen, fue abordado como un problema de seguridad y orden público de los Estados miembros, y no como una cuestión de derechos humanos. Esta manera de tratar a los refugiados, orientada sólo a los intereses económi-

<sup>10</sup>. Directiva 2005/85/CE del Consejo del 1 de diciembre de 2005 sobre «normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado».

## 120|121

cos y políticos de los Estados miembros, es característica de la actual política de asilo común de la UE.

### **LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS REFUGIADOS POR LA UE A PARTIR DEL EJEMPLO DEL CONCEPTO DE «TERCEROS ESTADOS SEGUROS»**

Como ya se ha expuesto, el concepto de «tercer Estado seguro» es un componente fundamental del derecho comunitario (Directiva 2005/85/CE, art. 27). Simplificando mucho y desnudándolo de los aspectos jurídicos, describe a un Estado no-miembro (por eso «tercer Estado») en el que un refugiado que esté buscando protección está a salvo de sus perseguidores.

El «sentido profundo» de este concepto se hace evidente en el art. 23.4, el cual permite a los Estados miembros «que se dé prioridad o se acelere el procedimiento de examen», cuando se considere que la solicitud de asilo es infundada porque el Estado, que no es un Estado miembro, es considerado como un tercer Estado seguro para el solicitante (art. 23.4 c) ii)). De manera adicional, el art. 25 regula las «solicitudes inadmisibles» y establece las condiciones bajo las cuales no hace falta que el Estado miembro examine si se cumplen los requisitos de la condición de refugiado. Entre las siete razones que se exponen en este artículo para la inadmisibilidad de una demandada de asilo también figura el de tercer Estado seguro, conforme al art. 27.

Todas estas disposiciones, tomadas en su conjunto, permiten a los Estados miembros no examinar las demandas de asilo consideradas «inadmisibles» y devolver a los solicitantes de asilo al país identificado como «tercer Estado miembro»<sup>11</sup>.

Con el concepto de «tercer Estado seguro» se infringe la Convención de Ginebra, puesto que la obligación de examinar la condición de refugiado es delegada por completo a un tercer Estado, sin que los Estados miembros garanticen de manera suficiente la seguridad de las personas solicitantes de asilo. Aun cuando en la Directiva se formulan ciertos requerimientos a los terceros Estados seguros —como, p. ej., que tienen que ser Estados firmantes de la Convención de Ginebra y que tienen que tener institucionalizado un procedimiento de asilo—, el problema es que una ratificación de la Convención no

<sup>11</sup>. Hay otra segunda forma de tercer Estado seguro, el «concepto europeo de tercer Estado seguro» (art. 36). Los Estados así calificados, también son definidos como «terceros Estados superseguros». Si llegan solicitantes de asilo desde un país agrupado en el art. 36, los Estados miembros pueden decidir libremente examinar la demanda de asilo o hacerlo sólo de manera limitada. Se puede suponer que en la práctica no tendrá lugar el examen.

## El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo | Kerstin Seifer

equivale necesariamente a que haya un procedimiento de asilo justo y efectivo. Esto tampoco garantiza que el Estado tenga suficientes capacidades para la acogida y protección efectiva de los demandantes de asilo.

Por otro lado, antes de proceder a la expulsión de la persona demandante de asilo al «tercer Estado seguro», el Estado de la UE no está obligado a comprobar que toda persona disponga realmente de un procedimiento justo y efectivo de examen de su condición de refugiado y que no sea expulsada inmediatamente a otro país. Se acepta, en consecuencia, la posibilidad de que el demandante de asilo sea expulsado desde el «tercer Estado seguro» a otro país, pudiendo acabar finalmente en el país perseguidor. Organizaciones de derechos humanos como Pro Asyl han documentado numerosos casos que demuestran que, en la práctica, son recurrentes las expulsiones en cadena, como por ejemplo de refugiados chechenos. Desde Eslovaquia, «tercer Estado seguro», fueron deportados a la Federación Rusa, previo paso por centros de internamiento de Ucrania.

Otro problema adicional es que al calificar la seguridad de un tercer Estado no se tiene en cuenta necesariamente la práctica de la tortura en el mismo, sino sólo el hecho de que haya ratificado la Convención contra la Tortura<sup>12</sup>. La triste realidad es que se sabe que muchos Gobiernos de Estados signatarios de esta Convención permiten que se torture en su territorio. Por esta causa, al realizar una expulsión a uno de estos Estados se vulnera claramente la obligación de *non-refoulement* de la Convención de Ginebra, puesto que no se puede excluir que la persona expulsada sea sometida a torturas. En estos casos también se viola el art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos que obliga explícitamente a los Estados miembros a evitar que las personas puedan verse sometidas en ningún caso a tratos inhumanos o degradantes<sup>13</sup>.

Por otro lado, debido a la inclusión progresiva de países «seguros», se acaban ignorando las causas individuales de huida así como las características propias de cada refugiado y demandante de asilo. Aun cuando las personas demandantes de asilo pueden recurrir la negativa de su solicitud de asilo, son ellas mismas las que han de presentar pruebas de que ese Estado no es seguro

**12.** Artículo 3.1 de la «Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», de 10 de diciembre de 1984, que estipula que «Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura».

**13.** Artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950: «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes». El Convenio es de aplicación a todas las personas, conforme al artículo 1, independientemente de su nacionalidad o estatus jurídico. El objetivo principal de la Convención es la protección y la promoción de los derechos humanos en el continente europeo. La Convención prevé que, en caso de incumplimiento de la Convención por un Estado miembro, las personas se puedan dirigir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, eso sí, una vez que se hayan agotado todas las instancias jurídicas en el propio país.

## **122|123**

para ellas. Además, en la Directiva no se estipuló que el recurso tenga el efecto de retrasar la expulsión. Esto significa que los demandantes de asilo pueden ser expulsados, antes de verse el recurso, al «tercer Estado seguro», lo cual es una paradoja.

Organizaciones de refugiados, como el European Council on Refugees and Exiles (ECRE), exigen por esta razón que los Estados miembros de la UE estén obligados a realizar un examen completo e individualizado de la demanda de asilo de todos los solicitantes, para cumplir de manera adecuada con sus obligaciones jurídicas humanitarias respecto a los refugiados.

### **Intereses y poder de interpretación de la UE versus protección de los refugiados**

Este trabajo ha evidenciado que la apertura de las fronteras interiores de la UE se ha producido de manera paralela al cierre de las fronteras exteriores respecto a los refugiados. Este blindaje operativo y jurídico de los Estados de la UE ha ido desarrollándose de manera sistemática, en los últimos 25 años; los dispositivos fronterizos de Ceuta y Melilla así como la agencia de protección de fronteras Frontex son sus puntos álgidos provisionales. Miles de refugiados muertos a las fronteras de Europa recaen en la cuenta de una política que lleva a los refugiados a seguir caminos cada vez más peligrosos hacia los Estados de la Unión Europea. Los intereses propios de los Estados miembros han prevalecido, desde un principio, sobre las obligaciones humanas y de asilo. Los Estados de la Unión han hecho valer hasta el presente su poder de interpretación para hacer una lectura favorable a sus propósitos de los tratados humanitarios internacionales. Pueden rechazar así por infundada cualquier crítica de las organizaciones de derechos humanos y de refugiados. Lo único que cabe esperar es que las dramáticas consecuencias de la política comunitaria y las violaciones de los derechos humanos en sus fronteras exteriores no puedan seguir pasando desapercibidas a la opinión pública.

**Indymedia**

## **El cerebro panóptico de la Fortaleza Europea\***

El tema de la vigilancia está de moda. Algunos ya atisban el nacimiento de un nuevo movimiento de derechos civiles. La izquierda, por fin, despierta asustada porque también se ve afectada por estas medidas estatales.

Sin embargo, muchos sistemas de control se están probando y evaluando para el control de la migración, antes de extenderlos a otros sectores sociales. Hay grupos antirracistas que hace tiempo que trabajan este tema, pero todavía no parece haber una conciencia amplia sobre el mismo.

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente artículo se investiga qué bancos de datos y procedimientos de intercambio de datos electrónicos emplea la Unión Europea, inmersa en un proceso de construcción interna, en tiempos de globalización, a fin de cerrarse hacia fuera respecto a las oleadas migratorias.

Bajo el concepto de globalización no se hace referencia sólo a «la intensificación continua del flujo de mercancías, servicios, capital y tecnologías por todo el globo», sino asimismo una «creciente movilidad de personas, paralela a la apertura de todos los países a escala mundial». Eso es lo que escribe la Comisión Europea en su dossier La globalización, una oportunidad para todos.

No obstante, la inmigración a la Unión Europea no resulta tan fácil para la mayoría de las personas como aquí se presenta. Mientras que los Estados

---

\* Traducción del alemán del artículo de Indymedia «Das panoptische Gehirn der Festung Europa», [de.indymedia.org/2007/11/199949.shtml?print=on](http://de.indymedia.org/2007/11/199949.shtml?print=on). La traducción ha corrido a cargo de Virus editorial. El texto estaba desprovisto de referencias bibliográficas, las cuales se han añadido allá donde se ha podido.

## 124|125

miembros abren sus fronteras dentro del llamado Espacio Schengen, a fin de facilitar el tránsito de mercancías y personas; en las fronteras exteriores, por el contrario, tiene lugar un proceso de blindaje cada vez más fuerte. En los últimos diez años [han muerto] más de 5.000 refugiados en las superfortificadas fronteras exteriores de Europa, motivo por el que las organizaciones de derechos humanos han calificado la UE de «Fortaleza Europea».

Aclararemos primero qué es eso del Espacio Schengen y cómo ha cambiado el trato recibido por las fronteras nacionales estatales dentro de la UE, en los últimos veinte años. Se explicará por qué, en cambio, han ganado en importancia las fronteras exteriores de la UE, las cuales se ven sometidas a un control cada vez mayor.

Este control tiene lugar, entre otras cosas, por medio de un «cerebro panóptico», un sistema de vigilancia y control transfronterizo de la UE que se vale de modernos bancos de datos electrónicos. Entre estos sistemas electrónicos destacan el Sistema de Información de Schengen, su sucesor el Sistema de Información de Schengen II así como el Sistema de Información Visa.

### EL ACUERDO DE SCHENGEN Y EL ESPACIO SCHENGEN

«La eliminación de las fronteras entre los Estados miembros de la UE figura entre los objetivos fundamentales de la UE». Lo que se convirtió en realidad para capital, mercancías y servicios también debía ser de aplicación a las personas. «El así llamado derecho a la libertad de circulación y residencia, que permite a los ciudadanos de la UE viajar libremente por todos los Estados miembros y asentarse en cualquier parte», entretanto, ha sido incluso reconocido como un derecho fundamental en el art. 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Esta libertad de desplazamiento se hizo realidad gracias al denominado «Espacio Schengen». En 1985, los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), Alemania y Francia firmaron el Acuerdo de Schengen, un acuerdo entre Gobiernos para la supresión progresiva de los controles de personas en sus fronteras comunes. Cinco años después le siguió el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS), el cual entró en vigor en 1995. Otros Estados miembros de la UE se adhirieron al Acuerdo, el cual acabaría siendo integrado en el marco jurídico e institucional de la UE, en 1999, con el Protocolo de Schengen al Tratado de Ámsterdam. El «acervo Schengen» es, desde entonces, «un cuerpo de leyes que tiene que ser aplicado por todos los Estados miembros que aplican las disposiciones de Schengen y que los países

## El cerebro panóptico de la Fortaleza Europa | Indymedia

candidatos a la adhesión deberán integrar en sus legislaciones nacionales» (Comisión Europea, Convención de Schengen, «Abolición de las fronteras y creación de una única frontera común de la UE», [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/freetravel/frontiers/wai/fsj\\_freetravel\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/wai/fsj_freetravel_schengen_en.htm)).

El CAS elimina, por un lado, los controles en las fronteras interiores de los Estados participantes. «Tan pronto como una persona se encuentra en el Espacio Schengen, puede viajar libremente adonde quiera. Por eso resulta de vital importancia que los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores sean lo suficientemente severos como para impedir la inmigración ilegal, el tráfico de drogas y otras actividades ilegales» (Comisión Europea, «La libre circulación en la UE: un derecho», [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/freetravel/fsj\\_free\\_travel\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_free_travel_intro_de.htm)). A fin de hacer segura la nueva frontera exterior común, se prevén «controles rigurosos y una vigilancia eficaz».

Este fortalecimiento de los controles y de la vigilancia hace más complicada y peligrosa que nunca una inmigración al margen de la política de visados oficial común. Mientras que sí que resulta posible una inmigración al servicio de los intereses económicos de los Estados de la UE, los refugiados o sin papeles carentes de recursos en busca de una vida mejor se enfrentan crecientemente a riesgos enormes que obstaculizan en gran medida su entrada. La muerte de cientos de personas en las fronteras de la UE le han hecho ganarse a la Unión el sobrenombre de «Fortaleza Europea».

El sociólogo, historiador y crítico social norteamericano Mike Davis, en el artículo «El gran muro del capital» (*Die Zeit*, 42, 12-10-2006) [que reproducimos en el presente libro] contabiliza tres elementos constitutivos de la Fortaleza Europea: «un cerebro panóptico, un sistema común de control de las fronteras y una zona de contención de Estados aliados». El cerebro de esta cooperación entre todos los países de la UE para el control y vigilancia consiste en gigantescos bancos de datos digitales con inscripciones sobre millones de personas, a los que tienen acceso diferentes agencias oficiales.

A continuación presentamos algunos de los bancos de datos más representativos empleados para el control de la migración y vigilancia de las fronteras exteriores.

### SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN (SIS)

Una parte esencial de las medidas compensatorias de la eliminación de los controles en las fronteras interiores entre los Estados de Schengen es el Sistema de Información de Schengen (SIS). El Ministerio de Interior de Alemania

## 126|127

lo define como «el sistema de búsqueda común más importante de las instancias policiales y de protección de fronteras». Su desarrollo y construcción fue acordado en el CAS.

El SIS es una aplicación informatizada compleja de un banco de datos, de la cual se valen todos los países de Schengen para diligencias policiales. Con este fondo —de contenido igual y a escala de varios países— de conjuntos de datos se garantiza el trabajo coordinado de las autoridades encargadas de la seguridad en el Espacio Schengen.

La red digital del SIS esta construida en forma de estrella. La denominada C-SIS (SIS central) en Estrasburgo, Francia, constituye su sede central que contiene el banco de datos de referencia. El C-SIS está conectado con las sedes nacionales o N-SIS (SIS nacionales), cada una de las cuales posee una copia del banco de datos. Los diferentes bancos de datos son sincronizados continuamente.

Cuando fueron creados en 1995, tenían derecho de acceso a los bancos de datos de los N-SIS unas 30.000 terminales en los entonces siete Estados de Schengen. Hoy en día, hay más de 125.000 puntos de acceso; ni la propia UE sabe su número exacto.

En el banco de datos del SIS hay almacenada tanto información sobre personas como sobre objetos. Los datos sobre personas que pueden ser introducidos son los referidos a «personas que son buscadas para su detención o deportación; extranjeros apercibidos con una prohibición de entrada; personas desaparecidas o personas que necesitan temporalmente protección policial (en especial menores de edad); testigos o personas citadas a juicio así como personas que tienen que ser sometidas a una vigilancia discreta o controles especiales para perseguir actividades ilegales o evitar peligros para la seguridad pública». Cada uno de las anotaciones, además de los datos sobre la identidad y rasgos personales, comprenden indicaciones individualizadas acerca de si una persona va «armada» o es «violenta», así como la causa de la inscripción y las medidas a tomar. No «están permitidos» otro tipo de datos.

Como objetos se introducirán cosas «robadas, sustraídas o, en su caso, ocultadas fraudulentamente»: vehículos, caravanas, armas de fuego, documentos vírgenes, documentos de identidad expedidos así como billetes de banco.

La cantidad de datos de búsqueda en el SIS ha ido creciendo de manera continua desde su puesta en funcionamiento. Si el sistema tenía en 1996 sólo 3,8 millones de conjuntos de datos, en 1997 ya eran 5,6 millones y 8,8 millones en 1998. Según el Gobierno alemán, el banco de datos tenía en 2003 10,6 millones de inscripciones, en marzo de 2006 14,7 millones y, por último, en octubre de 2006 «más de 16 millones». La tendencia es evidente, la continuación de su expansión es previsible.

### El cerebro panóptico de la Fortaleza Europa I Indymedia

La mayor parte de las inscripciones son sobre cosas, sólo cerca de un 7% son datos referidos a personas. De éstos, en todo Schengen, 31.013 inscripciones son medidas de vigilancia encubierta.

La mayor parte del espacio de almacenamiento dedicado a datos personales lo ocupa la lucha contra la denominada inmigración ilegal. En abril de 2005, 778.886 o 89% de los datos referidos a personas eran prohibiciones de entrada conforme al art. 96 del CAS. Sin embargo, se puede observar una gran discrepancia respecto a las inscripciones de cada Estado. Así, las inscripciones de Alemania e Italia ya suponen, por sí solas, el 77% de todos los datos relativos al art. 96. En el caso de Alemania, en marzo de 2006 el 95% de los 162.294 registros consistían en dichas prohibiciones de entrada.

Este predominio de ambos Estados se puede atribuir a una definición poco clara en el art. 96, respecto a cuáles son los casos en que se pueden introducir datos en el SIS conforme a este artículo. El CAS aconseja que se realicen registros en el caso de un extranjero de un denominado «tercer Estado» «que haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año como mínimo?» o «sobre el cual existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves, incluidos los contemplados en el art. 71, o sobre el cual existan indicios reales de que piensa cometer tales hechos en el territorio de una Parte contratante».

Pero la decisión final sobre la amenaza que pueda suponer esa persona «para el orden público o la seguridad nacional» afecta a cada uno de los Estados miembros. Es un secreto a voces que Alemania registra a todas las personas que «han solicitado y se les ha denegado el asilo en la UE». También Italia registra «en masa» a todos los inmigrantes indeseados.

En consecuencia, los resultados demuestran palpablemente que el SIS es ante todo un instrumento electrónico para el control de fronteras y no para diligencias policiales, en el sentido habitual. Más de una tercera parte de todas las detenciones por causa de datos del SIS en Alemania, en el año 2005, tuvieron lugar a causa del art. 96: de las 31.383 «actuaciones exitosas» referidas a personas y objetos, 11.594 eran personas a las que se les había prohibido la entrada en Alemania.

Dado que «en su forma actual no puede servir más que a 18 Estados participantes», en estos momentos el SIS es revisado y ampliado bajo el nombre «SIS one for all» (SIS I para todos). De esta manera, se pretenden crear las condiciones técnicas para que, en diciembre de 2007, puedan conectarse al sistema los países que entraron en la UE en mayo de 2004 y para, asimismo, poder suprimir los controles fronterizos internos. El SISoneforall supone una solución transitoria entre el SIS I, considerado técnicamente anticuado, y el SIS II actualmente en desarrollo.

## 128|129

### SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN II (SIS II)

El Consejo de la Unión Europea decidió, a finales del año 2001, que se procederá a «sustituir el Sistema de Información de Schengen, construido conforme al Título IV del Acuerdo de Schengen de 1990, [...] por el Sistema de Información de Schengen II (SIS II)».

La razón oficial que se da es que el antiguo SIS técnicamente sólo está preparado para 18 Estados miembros y que, por lo tanto, ya no puede responder a las exigencias de los 27 Estados resultantes de las ampliaciones de la UE en los años 2004 y 2007. Esto haría necesario un desarrollo completamente nuevo de un sistema que ya había demostrado su carácter dinámico y flexible en algunas ampliaciones realizadas con anterioridad. Esta limitación parece más de naturaleza política que técnica.

Más plausible suena la explicación sobre el «SIS de segunda generación» en un considerando del Reglamento aprobado por el Consejo el 6 de diciembre de 2001: «a fin de aprovechar los últimos progresos en el ámbito de las tecnologías de la información y permitir la introducción de nuevas utilidades» (Reglamento (CE) 2424/2001 de 6-12-2001). Estas «nuevas utilidades» suponen una ampliación considerable respecto al modelo precedente, y así el SIS II ha de poder almacenar más datos y trabajar más información.

El SIS II ya no es como el SIS un simple banco de datos, sino un sistema de información que puede ser ampliado progresivamente con funcionalidades adicionales. Los puntos centrales han de ser «la prevención y el reconocimiento de amenazas del orden y la seguridad públicas».

Una iniciativa del Gobierno español prevé incluir los siguientes datos nuevos: «el tipo de delito: embarcaciones, aeronaves y contenedores, equipamiento industrial, permisos de residencia y documentos de viaje, certificados de matriculación de vehículos, tarjetas de crédito, valores, etc., que hayan sido robados o se hayan perdido» (Reglamento (CE) 1160/2005). Además también «se introducirán datos sobre personas que no puedan abandonar el espacio Schengen, que sean consideradas alborotadores o que consten como activistas políticos».

Los Estados miembros están de acuerdo en que en el SIS II se deberán introducir datos biométricos, o sea, fotografías digitales y huellas dactilares. Esto se debe analizar en el contexto más amplio del registro biométrico previsto de la población de la UE. Mientras que las fotografías y las huellas dactilares digitalizadas de todos los solicitantes de asilo ya hace tiempo que se incorporan al banco de datos de Eurodac, a partir de ahora en toda la UE se incorporarán de manera unificada estos rasgos distintivos en todos los pasaportes, permisos de residencia así como solicitudes de visado. Este «reconocimiento automatiza-

### El cerebro panóptico de la Fortaleza Europa I Indymedia

do de individuos, basado en sus características biológicas y de comportamiento» resulta muy controvertido, desde una perspectiva constitucional, legal y ética.

También se decidió, además, que en una fase posterior se incorporará una función de búsqueda biométrica en el SIS II que ha de posibilitar que se puedan cotejar para la lucha contra la delincuencia las huellas dactilares o fotografías de los lugares de los sucesos con el banco de datos del SIS II. Este paso cambiará de manera fundamental las funciones del SIS. Mientras que en la actualidad se comprueba si existe ficha en el SIS de las personas que viajan a la UE, las nuevas funciones del SIS II permiten su utilización como instrumento de diligencias policiales.

Los acuerdos hasta ahora aprobados hablan de «otros datos biométricos», con los cuales seguramente se hace referencia al ADN.

El SIS II también será alimentado con todas las informaciones de órdenes de detención europeas. Eso obligará a la creación de nuevos campos de datos para «nombre de soltera; domicilio y/o dirección conocida; idiomas que entiende la persona afectada; informaciones relacionadas con la orden de detención, con el procedimiento judicial y el proceso; otras informaciones importantes para el procedimiento e informaciones sobre órdenes de registro o de incautación».

Los datos almacenados también pueden ser conectados entre sí en el SIS II. Así resulta posible, por ejemplo, establecer vínculos entre los «inmigrantes ilegales», conforme al art. 96, y sus supuestos —así denominados— «traficantes de personas», conforme al art. 99. El resultado es que cada vez se incluyen más sospechas e informaciones de los servicios secretos en el SIS II. También deberán ser posibles conexiones con otros bancos de datos.

También se prolongarán los tiempos de almacenamiento de los datos. Las anotaciones sobre prohibiciones de entrada, conforme al art. 96, podrán ser almacenadas 5 en vez de 3 años, como hasta ahora; los tiempos para datos sobre extradiciones (art. 95), personas desaparecidas (art. 97) así como personas que han de comparecer ante los tribunales de justicia (art. 98) se amplían de 3 a 10 años. En caso de medidas de vigilancia (art. 99) el tiempo de vida de los datos pasa de 1 a 3 años.

El número de instituciones con derecho de acceso a los datos del SIS II es ampliado drásticamente. El SIS estaba limitado explícitamente a su empleo por la policía, controles fronterizos así como autoridades aduaneras. Cuatro grupos nuevos de usuarios podrán utilizar el SIS II: oficinas de permisos de circulación para vehículos, la agencia policial europea Europol, la agencia judicial europea Eurojust y las autoridades judiciales de los Estados miembros. Asimismo, pueden usar el SIS II los servicios de seguridad internos de Schen-

## 130|131

gen así como servicios secretos de fuera de los Estados de Schengen. Se menciona, además, la apertura del SIS a organizaciones no estatales como los institutos de crédito. Por otra parte, resulta posible añadir de manera rapidísima nuevos usuarios, incluso para otros motivos que los que justificaron el registro de los datos.

La transformación del sistema de información en un sistema de indagación queda aún más en evidencia con estas ampliaciones. Antonio Vitorino, el ex comisario de Justicia e Interior de la UE confirmó esta nueva orientación: «Pienso que el SIS II ya no es un simple banco de datos como el SIS. La nueva versión tiene que estar mucho más fuertemente orientada a las necesidades de la seguridad y la delincuencia transfronteriza».

Es por eso que la organización de derechos civiles británica Statewatch (Ben Hayes, «SIS II: *fait accompli?* Construction of EU's Big Brother database underway», mayo de 2005, accesible en: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)) advierte también que el SIS II está siendo transformado, a espaldas de los parlamentos europeos, en un auténtico «banco de datos tipo Gan Hermano»: «Este sistema será utilizado para excluir a millones de personas del territorio de la UE; para someter a vigilancia y control a la población sospechosa y para crear un registro biométrico de todos los que entren en la UE, similar al US-VISIT-Programm». Statewatch ve el SIS II en camino de convertirse en una enorme «máquina panóptica», según el concepto de Michel Foucault de panóptico, el cual describió los mecanismos crecientes de vigilancia y control que acaban conduciendo a la conformidad del individuo. El nuevo sistema está creciendo, «gracias a sus capacidades de registro y vigilancia de individuos así como de grupos completos de población, hacia uno de los instrumentos políticos más represivos de la Modernidad».

### SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS (VIS)

Otro banco de datos de la UE para el control de la migración es el Sistema de Información de Visados (VIS), un sistema ideado por el Consejo de Europa en Sevilla, en 2002, para la identificación de datos de visados. El supervisor europeo de protección de datos, Peter Hustinx, define el VIS como «el banco de datos transfronterizo más grande de Europa».

El objetivo del VIS, según la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo (COM (2004) 835), es la mejora de «la aplicación de la política común en materia de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades consulares centrales, con el fin de prevenir las amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros; evitar que se conculquen los principios esta-

## El cerebro panóptico de la Fortaleza Europa I Indymedia

blecidos en el Reglamento Dublín II; facilitar la lucha contra el fraude documental; facilitar los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores; contribuir al retorno de las personas en situación irregular». «Con ayuda del Sistema de Información de Visados (VIS), a las autoridades encargadas de los controles fronterizos les resultará posible hacer un seguimiento de si la persona que presenta el visado coincide con la persona a la que se le hizo el visado».

El VIS recibirá todos los datos existentes de cada solicitud de visado en cada país comunitario, independientemente de que la solicitud fuera admitida o rechazada. En caso de que sea admitida, se incluirán entre otros: «datos sobre el estado del procedimiento (expedición del visado), la fecha y el lugar de expedición del mismo, el tipo de visado y el número de la etiqueta adhesiva de visado». Todos los solicitantes de visado tendrán además que dar dos tipos de datos biométricos, fotografías digitalizadas y fotos de las huellas dactilares, que también se almacenarán en el VIS. Hustinx calcula que se llegarán a realizar unos 20 millones de registros nuevos cada año. El tiempo de almacenamiento es de cinco años.

En un principio, el acceso al VIS estaba reservado «al personal debidamente autorizado de las autoridades encargadas de los visados, las encargadas de los controles en las fronteras exteriores y las competentes en materia de inmigración y asilo». Pero, entretanto, «también las autoridades nacionales encargadas de la seguridad interna y el personal de la Europol [...] tiene derecho a la consulta de los datos del VIS». En vez de los originales controles fronterizos, esto puede suceder ahora «con fines de prevención, descubrimiento e investigación de delitos terroristas y otros delitos graves».

Desde un punto de vista técnico, el VIS es oficialmente un sistema independiente con una arquitectura centralizada. Existe también, de manera similar al SIS, un sistema de información central, «el Sistema Central de Información sobre los Visados» (CS-VIS), así como una interfaz en cada Estado miembro, «la interfaz nacional» (NI-VIS). En realidad, según Statewatch, «el SIS II y el VIS son un único sistema», que es desarrollado conjuntamente y que deberá estar *online* a finales del 2007.

### OTROS BANCOS DE DATOS E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

SIS, SIS II y VIS resultan ilustrativos en cuanto a la vigilancia y control de las fronteras exteriores de la UE y los flujos migratorios, fueron claramente creados para este fin. Sin embargo, existen además toda una serie de sistemas de vigilancia adicionales que progresivamente son conectados entre sí.

El «Supplementary Information Request at the National Entry» (SIRE-

## 132|133

NE), Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional, es un sistema de intercambio de información alternativo al SIS y, al mismo tiempo, construido junto con el SIS, cuyo objetivo es facilitar el intercambio bilateral y multilateral de datos. SIRENE proporciona información complementaria sobre personas y objetos registrados en el SIS. Las autoridades policiales pueden solicitar, a través del SIS, informaciones complementarias transfronterizas sobre determinadas personas así como «datos delicados».

Eurodac (European Dactyloscopie) es un «sistema informático comunitario para la comparación de huellas dactilares de solicitantes de asilo». Fue desarrollado junto con el Acuerdo de Dublín, en vigor desde 1997, y funciona desde el 2003.

La agencia policial europea Europol posee y administra un sistema de información propio. Las tareas declaradas de Europol comprenden, entre otras, facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros, reunir y analizar informaciones y conocimientos, alimentar las recopilaciones de información automatizadas, así como facilitar el apoyo técnico entre los Estados miembros. El sistema cuenta con un sistema de información informatizado, ficheros de trabajo y un sistema de índices de los datos.

El «Information and Coordination Network for Member States» (ICONET), la Red de Información y Coordinación para Estados Miembros, es una «sitio en la red seguro para la coordinación e intercambio de información sobre inmigración ilegal». Posibilita «a los Estados miembros la transmisión segura de indicaciones de alerta, especialmente de primeros indicios de inmigración ilegal y redes de traficantes, modificaciones significativas de las rutas de inmigración y maneras de proceder o cualquier otro acontecimiento o suceso que pudiera señalar nuevos desarrollos. La red también puede ayudar a fortalecer la colaboración de los funcionarios de enlace para cuestiones de inmigración destinados en el extranjero, al facilitarles el acceso a todas las informaciones imprescindibles para su labor» (Comunicado de prensa, IP/06/57, Bruselas 20-1-06).

Prosecur, según la 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», es un «procedimiento de seguridad» de intercambio de datos cuya finalidad es «permitir el tratamiento permanente de la información entre las autoridades competentes en materia de control de las fronteras exteriores». Mike Davis, en el artículo citado, lo califica de «arma más importante en la lucha de contención de las unidades de protección de fronteras» así como de «telón de acero electrónico».

El llamado Acuerdo de Prüm, del año 2005, pretende mejorar aún más la cooperación e intercambio de información transfronterizos para la persecución de la delincuencia. Las autoridades policiales y las encargadas de la perse-

## El cerebro panóptico de la Fortaleza Europa | Indymedia

cución de la delincuencia podrán en el futuro tener acceso directo a determinados bancos de datos de otros Estados miembros. Entre estos figuran los ficheros de análisis de ADN —como el banco de datos de ADN del BKA (servicios secretos alemanes)—, bancos de datos con huellas dactilares almacenadas electrónicamente así como registros electrónicos con datos sobre vehículos y sobre propietarios y usuarios de vehículos.

El director del Centro Europeo de Monitoreo y Vigilancia de Justicia e Interior de Statewatch (SEMDOC), Ben Hayes, profetiza: «Con toda probabilidad, la UE en los próximos años intentará construir un sistema que registre todos los movimientos de entrada y de salida. Éste será conectado posteriormente con el SIS y con el VIS y contendrá datos biométricos y, probablemente, también de ADN».

### CONCLUSIÓN

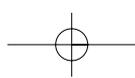
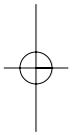
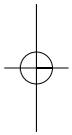
La Fortaleza Europea mantiene una amplia red de modernos bancos de datos informatizados para el control de la migración, persecución de la delincuencia así como prevención, que puede ser calificado con razón como «cerebro panóptico».

Cada vez surgen más bancos de datos de uso común con cada vez más contenido. Los sistemas existentes son progresivamente conectados entre sí. El número de autoridades a las que se les permite el acceso también crece. Su «eficiencia» se aumenta continuamente así como su «interoperabilidad». Parece como si los sistemas de información europeos se fusionaran cada vez más.

Aparecen, sin embargo, siempre problemas de protección de datos aparentemente universales. El «uso discrecional» de los datos reunidos, contemplado en las legislaciones referentes a la protección de datos, es ignorado de manera creciente. Apenas si hay controles de los sistemas existentes así como evaluaciones independientes. Los supervisores de la protección de datos están mal equipados y la mayoría de las veces sólo tienen funciones asesoras y no obligatorias.

Los más afectados por esta evolución son sin duda los migrantes. Muchos sistemas son desarrollados con el objetivo explícito de evitar los flujos migratorios. En este grupo de personas sin grandes derechos o *lobbies* se prueban sistemas nuevos, antes de expandirlos a otros grupos.

Pero el panóptico, como diría Foucault, por causa de la vigilancia omnipresente, tiene como resultado también la conformidad social del individuo. Es por esto que esta evolución afecta, en definitiva, a todas las personas dentro y fuera de la UE.



**Cristina Fernández Bessa**

## **El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa**

Una constante en el tratamiento de la inmigración en el Estado español es su enfoque policial, vinculándolo a la seguridad, que como vamos a ver a continuación nos permite hablar de una gestión represiva de las migraciones.

Como es sabido, como contrapartida a la abolición de los controles fronterizos dentro del área Schengen, éstos fueron trasladados hacia la frontera exterior de la Unión Europea y, a la vez, se endurecieron las condiciones de entrada para las personas de origen extracomunitario que quisieran residir o transitar por el territorio de la Unión. La finalidad de estas medidas era que la supresión de fronteras interiores no pueda poner en peligro la seguridad de la ciudadanía europea.

De esta forma, la Europa sin fronteras se está consolidando como espacio de rechazo de la inmigración. Con ello no me refiero a la también preocupante expansión y naturalización del rechazo social de la inmigración bajo argumentos culturales, identitarios o de competencia por los escasos recursos del Estado del bienestar, sino a los mecanismos formales de control y expulsión de migrantes. Es decir, aquellos previstos por las políticas diseñadas por las instituciones europeas para consolidar un espacio de «libertad, seguridad y justicia» dentro de sus fronteras<sup>1</sup>, «abordar el problema de la inmigración ilegal

<sup>1</sup>. El desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se convirtió en una meta de la Unión Europea desde el Tratado de Ámsterdam (1997-1999), que se ha consolidado mediante el programa plurianual de Tampere (1999-2004) y posteriormente el Programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea (2005-2009).

## 136|137

mediante un enfoque global»<sup>2</sup> o, directamente, para «luchar contra la inmigración ilegal de nacionales de terceros países»<sup>3</sup>. Políticas que externalizan y privatizan los controles migratorios, crean agencias europeas para vigilar las fronteras y que despliegan todo un cuerpo normativo legitimador de estas prácticas de exclusión.

En este marco, el Estado español, como frontera meridional de la UE, se configura como lugar destacado para el control y la exclusión de los migrantes. Su posición geopolítica, su breve historia como país de inmigración y su pertenencia a la Unión Europea desde 1986 han determinado el enfoque eminentemente restrictivo y de control que se ha ido consolidando en las políticas migratorias a lo largo de estos últimos años.

### LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN DE LA INMIGRACIÓN

La supresión de las fronteras entre los Estados europeos introducida por los Acuerdos de Schengen (1985) conllevó la adopción de una política común sobre control de fronteras, asilo e inmigración que permitiera evitar la entrada de personas que pudieran suponer un riesgo o una amenaza para el espacio común<sup>4</sup>.

La creación del Espacio de «Libertad, Seguridad y Justicia», introducido por el Tratado de Ámsterdam (1997), y la incorporación del acervo Schengen al derecho comunitario significó la génesis de la frontera europea común. Más concretamente, se oficializó el hecho de que la UE tuviera una sola frontera exterior que los Estados miembros y las instituciones europeas tienen que gestionar de forma coordinada.

Por ello se están desarrollando una serie de medidas normativas dirigidas a la consolidación de esta frontera exterior y a la armonización de las legislacio-

2. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal [COM (2001) 672 final, no publicado en el Diario Oficial]; Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005). A estas conclusiones se anexó el documento: «Enfoque global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y el Mediterráneo».

3. COM (2006) 402 final.

4. Los acuerdos de Schengen desplegaron los mecanismos para la abolición de los controles fronterizos a las personas entre los Estados miembros de la UE y desarrollaron un sistema común para establecer las condiciones de entrada y exclusión de los nacionales de terceros Estados en el territorio de la UE que recientemente ha sido recogido en el llamado Código de Fronteras Schengen (Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de fronteras por las personas). Además, la UE ha desarrollado reglas comunes sobre visados, asilo y control de fronteras exteriores para permitir la libertad de movimiento de las personas dentro de la UE sin que ello suponga menoscabo de la «seguridad y el orden público».

## **El Estado español como punta de lanza del control** | Cristina Fernández Bessa

nes nacionales de los distintos Estados de la UE. Se aprueban reglamentos, directivas y decisiones que se incorporan a los ordenamientos jurídicos nacionales y que son aplicados por sus distintos cuerpos y fuerzas de seguridad.

### **LÓGICAS DE SOSPECHA: EL CONVENIENTE NEXO TERRORISMO-INMIGRACIÓN**

La evolución de las políticas migratorias y el control de fronteras en Europa ha estado en gran medida condicionada por el contexto internacional respecto al terrorismo.

Tras los atentados del 11-S (2001) en Nueva York, 11-M (2004) en Madrid o 7-J (2005) en Londres se puede afirmar que entre los Estados europeos se ha generalizado una sensación de vulnerabilidad ante el terrorismo que les ha conducido a adoptar una serie de medidas dirigidas a la gestión del riesgo que implican serias restricciones de las libertades individuales; riesgos que, al hacer referencia a posibles actos futuros y dada la vulnerabilidad de las sociedades modernas, no se pueden evitar, por lo que esta lógica y sus repercusiones se acaban convirtiendo en lo que Beck denomina la «ironía del riesgo»<sup>5</sup>.

La imposibilidad de neutralizar a un «enemigo» desconocido (posible terrorista) incrementa la percepción de riesgo y la búsqueda de las correspondientes medidas de prevención, por lo que las tecnologías de vigilancia toman cada vez más protagonismo como única respuesta ante la «amenaza» que representa un enemigo difuso al que es casi imposible «detectar» entre la población. Ante la imposibilidad de la certeza, la «sospecha» se ha convertido en característica paradigmática de las políticas antiterroristas post-11-S. Se han generado sospechas hacia cualquier persona que parezca tener las características asociadas con los posibles terroristas: un cierto género, nacionalidad, edad, religión, profesión, etc. El clima social contra los inmigrantes y extranjeros, especialmente aquellos que provienen de países islámicos, ha contribuido al apoyo a posiciones restrictivas en muchos círculos políticos, especialmente en aquellos que han visto la oportunidad de justificar medidas generales contra migrantes y demandantes de asilo<sup>6</sup>.

El control de la inmigración «ilegal» se ha convertido, cada vez de manera más explícita, en una prioridad de la lucha contra el terrorismo. Bajo el argumento de que el terrorismo puede verse favorecido, amparado o camuflado

5. U. Beck, «Living in The world Risk Society», A Hobhouse Memorial Public Lecture, 15/02/2006, Londres ([http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Beck-2006.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Beck-2006.pdf)).

6. D. Bigo, S. Carrera, E. Guild y R. Walker, Mid-Term report on the Results of the CHALLENGE Project, 2006, <http://www.libertysecurity.org/article1357.html>.

**138|139**

por la existencia de amplias comunidades de inmigrantes y flujos migratorios incontrolados, se trata de justificar la necesidad de reforzar las fronteras y los controles interiores<sup>7</sup>.

Pero en Europa esta racionalidad de sospecha ha estado presente desde la génesis de la primera regulación comunitaria respecto al paso de fronteras de cualquier persona extracomunitaria. Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre, la cooperación de los Estados para conseguir un control eficaz de fronteras se erigió en una prioridad respecto a la configuración del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, bajo el argumento de que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos»<sup>8</sup>.

Como aprecia el profesor García Coso<sup>9</sup>, tras el 11-S se dio un cambio radical en la percepción y normativa respecto a la inmigración y su vinculación con la criminalidad. Si bien antes de esa fecha tan sólo tenía implicaciones judiciales para los traficantes, a partir del 11-S «se extendió la relación entre inmigración, terrorismo, inseguridad ciudadana y delincuencia que se acabó traduciendo en la elaboración de normativa europea, contemplando los aspectos criminales directos e indirectos de la inmigración». Y cuyas consecuencias fueron la extensión de la medida de expulsión y el reforzamiento de los controles exteriores de la frontera europea.

A partir de ese momento, los desarrollos de la lucha contra el terrorismo y contra la inmigración «ilegal» irán de la mano, llegando tal vínculo a su punto álgido en el Programa de la Haya (2005-2009), marcado por los recientes atentados del 11 de marzo en Madrid, en el que se incorpora definitivamente el acento securitario a la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En este contexto, los Estados han ido aprobando, con amplio consenso, una serie de medidas, tales como el reforzamiento del intercambio de información

7. En este sentido, el Coronel del Ejército de Tierra, Medina Crespo, afirma que «uno de los principales riesgos proviene de la utilización de los canales de inmigración ilegal para introducir terroristas, facilitando en su caso la necesaria documentación falsificada. Igualmente la infraestructura de las comunidades de inmigrantes puede ser utilizada para dar cobertura a algunas actividades así como para justificar sus desplazamientos. También son el vivero para la captación de nuevos miembros, entre inmigrantes afectados por problemas de identidad cultural o de adaptación social. En algún caso son fuente de financiación de las organizaciones terroristas que, asimismo, se aprovechan de las transacciones internacionales de los inmigrantes (remesas) para camuflar el movimiento de sus capitales» (A. Medina Crespo, «Panorámica general de la inmigración en España», Documentos de Seguridad y Defensa, 6: El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, <http://www.ceseden.es>).

8. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken, diciembre de 2001.

9. E. García Coso, «Los avances de la UE contra el crimen organizado, tráfico de personas e inmigración ilegal», Inmigración y seguridad, I, publicaciones del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, UNED, 2004, pp. 4-5 ([http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm#mayo04](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm#mayo04)).

## El Estado español como punta de lanza del control | Cristina Fernández Bessa

y datos personales, la cooperación entre expertos y la extensión del uso de tecnologías de vigilancia y control, sobre todo respecto a la gestión de fronteras exteriores, que durante tiempo habían estado bloqueadas por la oposición de algunos sectores<sup>10</sup>. Pero, a pesar de la voluntad política de adoptar las medidas mencionadas, no fue hasta después del 11-M que se acabaron de impulsar y de implementar mediante los medios técnicos preceptivos.

La incursión del terrorismo internacional en la agenda política europea ha permitido la utilización para otros fines de algunas medidas inicialmente diseñadas para supervisar el espacio Schengen y su posterior desarrollo con finalidades antiterroristas. Con ello me refiero a la extensión del SIS y las demás bases de datos y documentación utilizada para la vigilancia de fronteras exteriores<sup>11</sup>, la interconexión de las distintas bases de datos nacionales e incluso el acceso de la policía a los datos de los visados<sup>12</sup>.

El desarrollo de prácticas orientadas por lógicas de sospecha permite justificar la aparición de procedimientos de excepción que, con el paso del tiempo, terminan convirtiéndose en normas que pueden llegar a derogar las garantías fundamentales, tanto de la ciudadanía europea como particularmente de la población extranjera.

Se trata de «rutinas» anteriores que el momento de «emergencia» ha permitido adoptar, justificándose en la necesidad de actuar para garantizar la seguridad colectiva. Por lo que se puede afirmar que los atentados del 11-S y sobre todo del 11-M fueron la excusa para consolidar políticas, normativas y medidas que llevaban tiempo pendientes de aprobación<sup>13</sup>, pero cuya implementación era inimaginable hasta el momento por la oposición que se podía esperar por parte de algunos Estados o amplios sectores de la sociedad civil.

**10.** El clima post 11-S ha permitido a la UE, en nombre de la lucha contra el terrorismo, acelerar la consecución de objetivos perseguidos desde hacía tiempo. Concretamente, en el plano legislativo se adoptaron varias decisiones marco sobre la lucha contra el terrorismo para aproximar las definiciones de los delitos terroristas y las tipificaciones de penas y sanciones a fin de facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros y terceros en torno a unos mínimos denominadores comunes de legislación europea. Otra decisión marco que se adoptó durante este periodo fue la orden europea de detención y entrega —la denominada euroorden— para facilitar la extradición y el reconocimiento mutuo de sentencias; así como la decisión marco que facilitaba la incautación de pruebas y bienes a través de las fronteras (R. Cortes Márquez, «La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea», Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, febrero de 2006, p. 50 ([http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm))).

**11.** Cf. el capítulo «Los nuevos sistemas de información europeos: el cerebro panóptico de Europa».

**12.** En este sentido, el teniente coronel de la Guardia Civil, Cortes Márquez, afirma que tras el 11-S la protección de datos ha dejado de ser una «barrera infranqueable para las fuerzas de seguridad», y entiende la posibilidad de acceder a los datos de los visados como un «milagro» obrado gracias a la presión de la inmigración y la necesidad de luchar adecuadamente contra el terrorismo (R. Cortes Márquez, ob. cit., pp. 4-13; [http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm)).

**13.** E. Browner, «Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist attacks of 11.09», *European Journal of Migration and Law*, 4, 2003, pp. 219-236.

## 140|141

### Externalización de la gestión de la frontera común

Además de la influencia de la lucha antiterrorista, otra característica destacable en la configuración de las actuales políticas migratorias europeas es su dimensión exterior, tratada ampliamente en otros capítulos de este libro. Pero también lo es la llamada estrategia de «gestión integrada», que implica «responsabilidad común» y «solidaridad» entre los Estados en el control de las fronteras exteriores y gestión de las migraciones.

Estos puntos surgidos en el Programa de la Haya se acabaron profundizando en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), concretamente, en su anexo titulado «Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo». En este documento el Consejo desarrolló este planteamiento, estableciendo una serie de actuaciones que abarcan tanto el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros como el incremento del diálogo y la cooperación con los terceros países del área. Este llamado «enfoque global» ha supuesto un redireccionamiento de la política migratoria europea que ha pasado a focalizar gran parte de sus esfuerzos en la política exterior y la cooperación con terceros países, para tratar de «prevenir» la llegada de flujos migratorios, trasladando la responsabilidad del control a los países de origen y tránsito de las migraciones para evitar la emigración desde sus costas, frecuentemente a cambio de ínfimas cuotas para la migración legal y/o de inversiones para el desarrollo (en muchas ocasiones, para el desarrollo de las fuerzas de seguridad y los controles fronterizos)<sup>14</sup>.

Sin profundizar demasiado en el tema, en este punto es oportuno destacar el papel de España en la evolución de este tratamiento «integrado» y «global» de la gestión de fronteras y los flujos migratorios procedentes de África.

La visibilización internacional de la llegada de migrantes con medios rudimentarios desde África a las costas de Andalucía, Sicilia, Lampedusa, Canarias o las ciudades de Ceuta y Melilla, y de la gran cantidad de pérdidas de vida y vulneraciones de derechos humanos que se dan en estos escenarios, ha provocado que las fronteras meridionales se volvieran un foco de atención para toda Europa. A pesar de que cuantitativamente el número de migrantes que llega a la UE por esas vías es insignificante respecto al total de migrantes que se encuentran en Europa en situación irregular, el fenómeno ha despertado una gran atención mediática y política.

<sup>14</sup>. Por lo que se refiere a cómo España ha aplicado esta estrategia respecto a los países del África subsahariana, véase el capítulo de Eduardo Romero en el presente libro; por lo que se refiere a la estrategia de Italia con los países del norte de África, véase el capítulo de Paolo Cuttitta.

### El Estado español como punta de lanza del control | Cristina Fernández Bessa

La respuesta a esta situación se articuló en dos vertientes complementarias pero que suponen la implementación de medidas diferentes. Por un lado, se trata de reforzar la vigilancia y las medidas operativas en las fronteras marítimas exteriores para «luchar» eficazmente contra la llegada de migrantes. Para ello se hace un llamado a la solidaridad de los Estados para que se impliquen en la «gestión integrada» de la frontera común europea, bajo el argumento de que se trata de la frontera común y que se ha de evitar la pérdida de vidas humanas. Los países afectados, pero sobre todo España, piden la «solidaridad» y la «responsabilidad» del resto de Estados europeos para gestionar las fronteras mediterránea y atlántica de España, y de este modo fortalecer la implementación de los instrumentos comunes, tales como el despliegue de Frontex en estas áreas<sup>15</sup>.

Por otro lado, en el marco del mencionado «enfoque global» en el contexto de los acuerdos de vecindad y del Acuerdo de Cotonú (Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, se plantea la necesidad de aumentar las relaciones y la cooperación con terceros países para fortalecer el diálogo y la cooperación con ellos a fin de afrontar las causas de la migración, pero, sobre todo, para poder aplicar las medidas operativas mencionadas anteriormente en sus aguas territoriales. Este «enfoque global» ha sido criticado por la priorización de la perspectiva del control y la seguridad en detrimento de otras dimensiones mencionadas en esta iniciativa<sup>16</sup>, enfoque que supone un incremento de los riesgos para los migrantes, incluida la pérdida de vidas, por obligarles a utilizar rutas cada vez más peligrosas.

En este contexto, el Gobierno español centró parte de su actividad en dotar a las políticas migratorias de una dimensión exterior, multiplicando para ello los contactos diplomáticos con los principales países del África Subsahariana de origen y tránsito de las migraciones. De esta forma, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se está convirtiendo en actor protagonista del desarrollo de algunos aspectos de estas políticas<sup>17</sup>: la firma de acuerdos de readmisión y sobre flujos laborales (los llamados acuerdos de tercera generación); el incremento de la colaboración con los países vecinos, los países de origen y de tránsito migratorio, o la vinculación entre inmigración y desarrollo.

**15.** En este sentido, véanse las propuestas adoptadas en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los países Mediterráneos miembros de la UE sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas, celebrada el 29 de septiembre de 2006, en Madrid.

**16.** T. Spijkerboer, «The Human Costs of Border Control», *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007 p. 133.

**17.** Durante 2007 se ha creado la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, y se han enviado agregados de Interior a Mauritania, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Cabo Verde (Ministerio del Interior, *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*).

## 142|143

Como observa Peral<sup>18</sup>, «con independencia del complejo nexo entre migración y desarrollo, el riesgo de condicionalidad a partir de la vinculación entre la política migratoria y la política de cooperación al desarrollo parece evidente, lo que podría suponer la subordinación de los fines generales de la segunda al objetivo casi único de la primera. El resultado podría ser un aumento de la ayuda a ciertos países basado no en la determinación de las necesidades de la población local —refugiados incluidos—, sino en su proclividad a absorber flujos migratorios que no son deseados por la Unión». Concretamente, sin este tipo de «cooperación» España no hubiera podido expulsar a Mauritania o a Senegal a muchos de los inmigrantes llegados a Canarias durante 2006 o las patrullas de Frontex no se hubieran podido desplegar en las aguas territoriales de estos países, por lo que la cooperación europea en la «lucha» contra la inmigración «ilegal» no hubiera podido llevarse a cabo. Sobre estos aspectos, Gemma Pinyol<sup>19</sup> afirma que «en la medida que estos elementos se consolidan en la agenda exterior de la política de inmigración, España está promoviendo una europeización de los mismos». Es decir, este enfoque centrado en el escenario euroafricano de migraciones promovido por España se ha ido incorporando al discurso común europeo.

Es así como España ha jugado un papel clave en el rumbo de las actuales políticas migratorias de la Unión Europea y su externalización hacia los países de origen y tránsito de la inmigración. A pesar de que podemos encontrar el origen difuso de esta estrategia en las propuestas de Aznar en el Consejo Europeo de Sevilla (2002), se ha desarrollado sobre todo bajo el mandato de J. L. Rodríguez Zapatero, quien bajo la «fachada» del compromiso con los países de origen de la inmigración (cooperación, ayudas al desarrollo, establecimiento de cuotas para la migración legal, reconocimiento de los aportes positivos de la inmigración en España) ha fortalecido el modelo de externalización de fronteras y el desarrollo de agencias comunitarias para la gestión integrada de las mismas.

### APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECHAZO DE LA INMIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR

Las políticas migratorias diseñadas desde la Unión Europea con las características que hemos visto hasta ahora se han incorporado al ordenamiento jurí-

18. L. Peral, «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, 2006.

19. G. Pinyol, «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79-80, 2007, p. 89.

## **El Estado español como punta de lanza del control** | Cristina Fernández Bessa

dico español ocasionando notables cambios tanto en la legislación como en las misiones encomendadas a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Concretamente, para adaptar la Ley de Extranjería y el Código Penal a las prescripciones de las directivas europeas, durante los últimos años estas normas han sufrido diversas modificaciones. Asimismo, como se verá a continuación, las prácticas de la Policía y la Guardia Civil en relación con el control de la inmigración, tanto respecto a la vigilancia de las fronteras como en los controles interiores, han tomado una nueva orientación.

### **Vigilancia y control de las fronteras exteriores**

A pesar de la voluntad de las instituciones europeas de avanzar hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE y de tener una policía de fronteras común, de momento, esta «integración» se limita a las tareas de coordinación y asistencia, restando la aplicación efectiva de las medidas de vigilancia y control bajo la responsabilidad de los Estados en cuyo territorio se encuentra esa frontera. Sin embargo, los distintos Estados deberán aplicar en su territorio la normativa europea respecto al control de fronteras; el ya mencionado Código de Fronteras Schengen.

España posee tres clases de fronteras exteriores: aéreas, terrestres y marítimas. Las primeras se corresponden con los 31 aeropuertos habilitados; las segundas con los puestos fronterizos habilitados y el perímetro fronterizo de Ceuta, Melilla, la Seu d'Urgell (frontera con Andorra) y La Línea de la Concepción (frontera con Gibraltar); y las terceras con los 32 puertos habilitados y los más de 8.000 kilómetros de costa<sup>20</sup>.

Las autoridades encargadas de llevar a cabo el control en las fronteras tienen las competencias repartidas<sup>21</sup>. Corresponde a la Policía Nacional, el control de entrada y salida por los puestos fronterizos de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, la expedición de documentos, la persecución de las redes de inmigración ilegal y el resto de funciones policiales sobre extranjería, refugio, asilo e inmigración. Por otro lado, recaen sobre la Guardia Civil las actividades de patrullaje y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial para evitar cualquier tipo de tráfico ilícito, y en este ámbito, el control de la inmigración irregular<sup>22</sup>.

Como se ha mencionado anteriormente, la frontera marítima (del Mediterráneo y del Atlántico sur) a pesar de ser la vía numéricamente menos impor-

**20.** Cortes Márquez, ob. cit. p. 37.

**21.** Regulado por la Ley Orgánica 2/1986 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

**22.** Esas competencias las regula el Real Decreto 1599/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior

## 144|145

tante respecto a la entrada de inmigrantes, también en el territorio español, es aquella que ha despertado mayor preocupación debido a las muertes que se producen en su itinerario y a la que se dedican más recursos para el despliegue de dispositivos de prevención de la entrada clandestina.

Según la propia Guardia Civil, la vigilancia de las costas se desarrolla en tres áreas diferenciadas<sup>23</sup>:

– En la primera, situada en tierra, de unos 15/20 km de anchura desde la costa, se desarrollan los controles de entrada por los puertos habilitados y la vigilancia de otros puertos (comerciales, deportivos y pesqueros), así como controles esporádicos a lo largo de esa franja.

– La segunda, situada en el mar, abarca hasta 200 millas de la zona económica exclusiva (y aguas internacionales en caso necesario), o de existir territorio de otro Estado a menos de esa distancia, hasta la mitad de la distancia entre ambos. Ante la amplitud de esta área, y la imposibilidad de vigilarla tan sólo con medios humanos, la Guardia Civil ha recurrido a la instalación de sofisticados sistemas tecnológicos para facilitar la detección, identificación, seguimiento e interceptación de cualquier embarcación que se acerque a las costas españolas. Se trata del llamado SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) que empezó a funcionar en agosto de 2002 con un centro prototípico en Algeciras, dedicado a vigilar la zona del Estrecho de Gibraltar y que hoy en día se extiende por gran parte del litoral español.

– Y la tercera área está situada en las aguas territoriales de los Estados vecinos. La presencia de patrullas de vigilancia costera europeas en esta zona está relacionada con el mencionado «enfoque global» de las migraciones, por el que se trata de evitar la llegada de inmigrantes impidiéndoles la salida. Para la vigilancia de esta última franja, es necesario el establecimiento de acuerdos de cooperación policial que permitan la realización de operaciones conjuntas, formar a las fuerzas de seguridad de esos países o el despliegue de oficiales de enlace<sup>24</sup>. Con este objetivo, la Guardia Civil ha realizado distintos proyectos que se han implementado en estas áreas y, a partir de su puesta en funcionamiento, ha solicitado la asistencia de la «Agencia Europea para la gestión de Frontex.

<sup>23</sup>. Cortes Marquez, ob. cit., p. 39.

<sup>24</sup>. Se entiende por funcionario de enlace el representante de uno de los Estados miembros, destinado en el extranjero por el servicio de inmigración u otra autoridad competente para establecer y mantener contactos con las autoridades del país anfitrión, a fin de contribuir a la prevención y al combate de la inmigración ilegal, a la repatriación de los inmigrantes ilegales y a la gestión de la migración legal (Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración)

## El Estado español como punta de lanza del control | Cristina Fernández Bessa

### El SIVE

En 1999, el Gobierno del PP aprobó un plan para la vigilancia de las fronteras meridionales ante la llegada de pateras que tenía un coste de unos 150 millones de euros para un periodo de cinco años. Si analizamos esta cantidad en su contexto, vemos que este plan ha costado unos 1.800 euros por cada migrante interceptado durante estos cinco años<sup>25</sup>.

El plan se centraba en la implementación del llamado Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), un sistema operativo de la Guardia Civil, integrado por sistemas de sensores, cámaras y radares que permiten transmitir información, en tiempo real, a un Centro de Mando y Control desde el que se dan las órdenes para la interceptación de cualquier embarcación que se aproxime a las costas españolas, dentro del radio de acción en que se encuentre instalado el sistema. Este sistema permite detectar pequeñas embarcaciones a larga distancia, identificarlas y coordinar su seguimiento.

Las estaciones sensoras se hallan desplegadas a lo largo de la costa de un modo fijo o bien instaladas en plataformas terrestres, aéreas o navales. La señal o imagen captada es remitida a través de un sistema de comunicaciones al centro de control, donde se centraliza la información obtenida y desde el que, una vez analizada y evaluada, se cursan las ordenes pertinentes para la interceptación o salvamento de la embarcación localizada<sup>26</sup>.

Por ello, la Guardia Civil ha tenido que dotarse de unidades marítimas, aéreas o terrestres, adecuadas para poder dar una respuesta rápida al SIVE, y de otros dispositivos tecnológicos para complementar la vigilancia de las fronteras. Concretamente, se ha dotado al Servicio Marítimo de más embarcaciones, de motos ATV, vehículos todoterreno, ciclomotores, cámaras térmicas, intensificadores de luz, focos de gran potencia, detectores de drogas y explosivos, detectores de personas por pulsaciones<sup>27</sup>, sistemas de identificación automática de matrículas<sup>28</sup>, sensores y equipos de ayuda al vuelo nocturno para he-

25. J. Carling, «Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders», *International Migration Review*, 41(2), 2007, pp. 316-343.

26. Estas estaciones constan de sensores radar capaces de detectar las embarcaciones a 10 kilómetros de distancia, cámaras de vídeo de gran alcance, intensificadores de luz y cámaras de infrarrojos, que en acción de conjunto permiten la visión nocturna y diurna, confirmando la presencia de embarcaciones e identificarlas a 5 kilómetros de distancia (<http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/intro.jsp>).

27. *Micro Search*: Es un sistema instalado en la zona de desembarque de los vehículos transportados en los ferris que permite la detección de personas que puedan viajar ocultas en el interior de los mismos. Consta de una serie de sensores que se adosan a los vehículos objeto de inspección y que realizan un barrido que permite la localización de personas que puedan permanecer ocultas en su estructura, mediante la detección de los latidos de su corazón (nota de prensa Guardia Civil, 16/05/2006).

28. *SIAM*: Sistema de Identificación Automático de Matrículas, instalado en los accesos de embarque y desembarque de vehículos en el puerto de Almería, que permite controlar todas las matrículas a través de un sistema de cámaras de vídeo e infrarrojos. El sistema está conectado a la base de datos Schengen a través de un servidor, de forma que, si alguna matrícula presenta algún tipo de incidencia en dicha base de datos, se da aviso rápida-

**146147**

licópteros, equipos para unidades de investigación de delitos, etc.<sup>29</sup>

Debido a su coste y complejidad, el SIVE se ha ido instalando por fases: hasta 2004 se había desplegado en Algeciras, Fuerteventura, Cádiz (parcial), Málaga, Ceuta y Granada; desde 2005, se ha desplegado en Almería, Huelva, Lanzarote, Gran Canaria y la ampliación de Cádiz; y actualmente se encuentra en fase de ejecución el despliegue en Tenerife, La Gomera, El Hierro, Valencia, Alicante, Murcia e Ibiza<sup>30</sup>. Con la incorporación de esta última fase, el sistema de vigilancia costera puesto en marcha por la Guardia Civil cubrirá 981 kilómetros de costa peninsular española, desde Portugal hasta Castellón<sup>31</sup>.

En la programación plurianual de los Presupuestos Generales del Estado, las partidas anuales asignadas para el programa SIVE son las siguientes<sup>32</sup>:

Años	Presupuestos
2000-2001	27,46 M€
2002	24,95 M€
2003	27,27 M€
2004	24,26 M€
2005	17,80 M€
2006	46,44 M€
2007	33,98 M€
2008	30,00 M€
<b>TOTAL</b>	<b>232,16 M€</b>

En cuanto a los resultados de la implantación del SIVE, puede afirmarse que el incremento de la vigilancia en las zonas en las que en un principio llegaban las pateras ha significado un desplazamiento hacia otras costas, incluso de otros países, donde aún el sistema no está implantado. Desde las ONG y amplios sectores sociales se denuncia el impacto negativo que ha tenido la implantación del SIVE por el incremento del coste de la travesía en vidas humanas que ocasiona tener que recurrir a rutas más largas y peligrosas, pero, en cambio, tanto el Gobierno como las empresas que lo instalaron interpretan la disminución de la llegada de embarcaciones de migrantes como un éxito.

La experiencia del SIVE fue una iniciativa de la Guardia Civil aplicada sólo en España pero que últimamente está siendo requerido por otros países. Ante la creciente demanda de los Estados de vigilar sus fronteras, las empresas que se han encargado de desplegar el SIVE en la frontera sur lo están exportando a otros países. Así AMPER (que realizó el primer prototipo del SIVE en Algeciras y que posteriormente lo instaló en las costas de Cádiz, Málaga y Granada, y a quien se le ha adjudicado la implantación del SIVE en

mente a los agentes de servicio en el puerto (nota de prensa de la Guardia Civil, 16/05/2006).

29. F. Gabella Maroto, «Control de fronteras», *Inmigración: desafíos y riesgos laborales. Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior*, junio/julio de 2005, p. 5.

30. Ministerio del Interior, *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*.

31. «Amper suministrará a la Guardia Civil el sistema de vigilancia costera para Valencia y Alicante», *Eleconomista.es* (19/12/2007).

32. F. Gabella Maroto, ob. cit., p. 5

## El Estado español como punta de lanza del control | Cristina Fernández Bessa

Valencia y Alicante) ha vendido el sistema a Serbia y Montenegro, y ha instalado el sistema en la frontera fluvial entre Estonia y Rusia; y por otro lado, la empresa INDRA (que ha desplegado el SIVE en Huelva, Gran Canaria y Almería) lo ha exportado a Hong Kong y a Letonia<sup>33</sup>.

### **El papel de Frontex**<sup>34</sup>

La Agencia europea Frontex es el exponente más visible de la política de inmigración común orientada al control de las fronteras<sup>35</sup>. Su principal finalidad es la coordinación operativa de los servicios de información a nivel de la UE para reforzar la seguridad en las fronteras exteriores. Según Carrera, surge de la intersección entre el discurso sobre la «gestión integrada de fronteras» y un «enfoque global» a la inmigración<sup>36</sup>. Pero sus antecedentes se pueden encontrar en las conclusiones del Consejo de Sevilla, en el que se propuso la creación de una serie de mecanismos ad hoc de cooperación entre los Estados miembros para llevar a cabo el control de fronteras exteriores, cuyas funciones han sido absorbidas posteriormente por Frontex.

Según la Comisión Europea, Frontex puede jugar un papel muy importante a la hora de proporcionar asistencia técnica para consolidar la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, teniendo en cuenta que la responsabilidad del control y la vigilancia de éstas corresponde a los Estados miembros. Asimismo, apunta la Comisión que los Estados deben ser solidarios entre sí en la puesta en práctica de la responsabilidad común de la gestión de las fronteras exteriores, en tanto que «la Agencia sólo podrá dar resultados tangibles si los Estados miembros se comprometen a aportar a Frontex los recursos humanos y los activos técnicos necesarios para efectuar operaciones conjuntas»<sup>37</sup>.

Si bien las actividades de Frontex cubren actuaciones en las fronteras exteriores marítimas, aéreas y terrestres, para el tema que nos ocupa en este libro, se prestará atención a las operaciones conjuntas de Frontex que se han desarrollado específicamente en las fronteras marítimas meridionales.

El criterio general de actuación de Frontex en esta zona, específicamente en aguas del Atlántico, es la realización de patrullas de vigilancia en los países

33. Véanse notas de prensa [www.indra.es](http://www.indra.es).

34. Véase el capítulo «El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo» de Kerstin Seifer.

35. R. Hernández i Sagrera, «Frontex: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?», en Esther Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, 4, febrero de 2008, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra (Barcelona).

36. S. Carrera, «The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands», *CEPS Working Documents*, 261, 2007, CEPS, Bruselas.

37. Comunicación de la Comisión: «Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea» [COM (2006) 733 final].

## 148|149

desde los que embarcan los migrantes con destino a las islas Canarias. Pero para que las patrullas europeas puedan actuar legalmente en estos territorios, fuera de su jurisdicción, es necesaria, la anteriormente mencionada estrategia diplomática.

Su objetivo primordial es la disuasión de la salida de cayucos con emigrantes de las costas africanas. Sin embargo, si las patrullas de Frontex encuentran la embarcación en el mar, su objetivo será interceptarla dentro de las 24 millas correspondientes a las aguas territoriales del país africano desde el que parte el cayuco, para que sean las autoridades de ese país quienes se hagan responsables de los fallidos candidatos a la emigración y del consecuente retorno a su territorio. Solamente en caso de que los barcos sean interceptados en aguas internacionales o españolas, éstos serán remolcados hasta las Islas Canarias<sup>38</sup>. Una vez allí, los migrantes serán identificados y retornados a su lugar de origen en caso de que exista un convenio de readmisión o sean aceptados por su país; podrán solicitar asilo o bien pasarán un máximo de 40 días en los centros de internamiento del archipiélago, y posteriormente serán transportados a la Península, pasando a incrementar las cifras de migrantes irregulares.

Ante esta forma de actuación, Rijpma y Cremona<sup>39</sup> han afirmado que esta extra-territorialización de las actividades de control permite a los responsables políticos evadir los requisitos legales relacionados con los controles migratorios que tienen lugar en los Estados miembros; y al tratarse de operaciones realizadas conjuntamente por autoridades de distintos países, también resulta difícil establecer las responsabilidades y la jurisdicción competente.

Respecto al papel jugado por Frontex en la vigilancia de las costas españolas también se deben tener en cuenta los avances respecto a la creación de una Red Europea de Patrullas Costeras. El Consejo Europeo (de 15/16 de diciembre de 2005) instó a Frontex a realizar un estudio sobre la viabilidad de reforzar la vigilancia y el control de las fronteras meridionales de la UE mediante una red de patrullas costeras mediterráneas (MEDSEA); y otro sobre la viabilidad técnica de establecer un sistema de vigilancia que cubra la totalidad de las fronteras marítimas de la UE en el Mediterráneo (BORTEC)<sup>40</sup>.

El primer paso para la creación de esta red consiste en el establecimiento de centros de contacto nacionales en cada uno de los Estados participantes para la planificación, implementación y desarrollo de operaciones permanentes conjuntamente con Frontex.

39. J. J. Rijpma y M. Cremona, «The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law», *EUI Working Papers*, 2007/01, European University Institute, 2007, p. 17.

40. Concretamente el estudio MEDSEA establece la estructura organizativa que deberá tener la futura Red de Patrullas Costeras; y el estudio BORTEC establece el modelo de cooperación y se centra en los aspectos más prácticos.

## **El Estado español como punta de lanza del control I** Cristina Fernández Bessa

El Estado español cumplió puntualmente con el encargo europeo, y el 11 de octubre de 2006 se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros (Orden Pre/3108/2006) por el que se disponía la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias. En el Acuerdo se establece la creación del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), dirigido por un oficial de la Guardia Civil (actualmente, el general jefe de la Jefatura de Fiscal y Fronteras, Franciso Gabella Maroto), localizado en el Centro de Operaciones Navales del Mando Naval de Las Palmas. Dicho Centro coordinará todas las administraciones implicadas en la lucha contra la inmigración ilegal, y en él se integrarán representantes de las Fuerzas Armadas, Frontex, Centro Nacional de Inteligencia, Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Centro de Evaluación y Conducción de Operaciones Estratégicas, DAVA, Capitanías Marítimas, SASEMAR y Cruz Roja.

Asimismo, a finales de 2007 la vicepresidenta del Gobierno anunciaba la creación de un Centro Nacional de Vigilancia Marítima que se situará en Madrid; y de los Centros Regionales del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico que se situarán en Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña, respectivamente, y se encargarán de coordinar con Frontex las actuaciones para evitar la llegada de inmigración irregular en las distintas zonas<sup>41</sup>.

Finalmente, también es necesario tener en cuenta que, actualmente, el director adjunto de la Agencia Europea de Fronteras es el antiguo jefe de la Oficina Policial Central de Asilo, Fronteras e Inmigración, Gil Arias Fernández, por lo que presumiblemente su conocimiento de la situación en las fronteras marítimas españolas habrá podido orientar los criterios del despliegue de Frontex.

### **Operaciones en la frontera sur**

Desde hace años la Guardia Civil realiza patrullas de vigilancia más allá del territorio español con el objetivo de evitar la llegada (y la salida) de la inmigración irregular. Concretamente ha organizado y participado en numerosas operaciones conjuntas cofinanciadas por la Unión Europea<sup>42</sup>. La lógica de su actuación para el control de fronteras es la misma utilizada por Frontex y expuesta más arriba.

**41.** «De la Vega plantea a CE que Frontex coordine centros regionales de vigilancia», nota de prensa, Representación permanente de España en la Unión Europea, 3/10/2007.

**42.** Todas las operaciones conjuntas realizadas por los distintos países han sido cofinanciadas con programas de financiación europeos. El programa ARGO relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración de la UE, estuvo en vigor desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2006. Las operaciones posteriores se han financiado a través del programa AENAS.

## 150|151

Para gestionar la llegada de migrantes desde el norte de África y los países del África subsahariana, las autoridades españolas han desarrollado los siguientes proyectos<sup>43</sup>:

### ***Patrulleras conjuntas hispano-marroquíes***

El mes de julio de 2004 se inició, en el marco establecido 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, la realización de patrullas marítimas conjuntas. Tras seis meses de experiencia se decidió potenciarlas ampliando su duración a una semana al mes, ampliando la zona de actuación y estableciendo su realización en el litoral mediterráneo además de en el Atlántico.

### ***Proyecto «Sea Horse»***

Este proyecto, dirigido al control de la inmigración ilegal por vía marítima, nació a raíz de la aprobación por el Consejo Europeo de diciembre de 2005, a iniciativa de la Comisión, de las medidas prioritarias del «Enfoque Global sobre Migración».

Se enmarca en la iniciativa «Rutas Migratorias» que prevé fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, en el que participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica. Está liderado por España, a través del Ministerio del Interior, y gestionado operativamente por la Guardia Civil.

El proyecto se compone de tres fases a desarrollar durante los años 2006, 2007 y 2008. Tiene una asignación de 2 millones de euros, correspondientes al Programa europeo AENEAS.

Su objetivo es potenciar las acciones contra la inmigración ilegal por vía marítima que se llevan a cabo en las Islas Canarias, involucrando a los países ribereños para conseguir la máxima eficacia en la lucha contra la inmigración ilegal.

Específicamente el proyecto consisten en:

- Establecer en los países afectados una eficaz política de prevención de la migración ilegal que incluya esfuerzos para detener el tráfico de seres humanos.
- Establecer y desarrollar relaciones del Magreb con el África Subsahariana, así como diálogo sobre cuestiones de inmigración.
- En particular la actuación pretende apoyar e implicar a Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal.

<sup>43</sup>. Guardia Civil, *Proyecto para el control de la inmigración irregular*, Ministerio del Interior, Oficina de relaciones informativas y sociales, 2006, <http://www.guardiacivil.es/prensa/notas/index.jsp>.

## **El Estado español como punta de lanza del control I** Cristina Fernández Bessa

Este proyecto incorpora una parte llamada Sea Horse-Network cuyo objetivo es el establecimiento de una red segura de intercambio de información entre España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, que se gestiona desde el Centro Regional de Vigilancia Marítima de Las Palmas.

### ***Proyecto Atlantis***

El proyecto Atlantis, concebido para la colaboración con las autoridades de Mauritania en materia de lucha contra la inmigración irregular, completa el proyecto Sea Horse.

Consiste en la realización de patrullaje marítimo conjunto entre fuerzas del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Gendarmería mauritana, esencialmente en aguas mauritanas, con el fin de controlar el flujo de barcos dedicados a la inmigración ilegal con destino a Canarias.

El coste aproximado de esta colaboración, de tres meses de duración, es de unos 400.000 euros, sufragados por la Comisión Europea y por la Guardia Civil.

La base de operaciones de las patrullas conjuntas será el puerto de Nadi-bou en Mauritania, lugar adonde se llevará una patrullera de altura de la Guardia Civil mientras dure la operación. La tripulación de la patrullera, bajo pabellón español, es mixta y consta de 8 tripulantes de la Guardia Civil y 2 de la Gendarmería mauritana.

Asimismo, durante la duración de la operación, se destacó un oficial de enlace en la Gendarmería mauritana que estuvo en permanente contacto y coordinación con la Embajada española, especialmente con el agregado de Interior en Mauritania.

### ***Actividades de Frontex en el Mediterráneo occidental y en el Atlántico***

Tal y como mostraron los medios de comunicación durante 2006, las Islas Canarias han centrado el despliegue más destacado de Frontex. Pero la Agencia europea también ha coordinado otras actuaciones marítimas dirigidas a interceptar la llegada de migrantes con destino a las costas españolas. A continuación se van a exponer algunos datos sobre las operaciones coordinadas por Frontex en la zona del Mediterráneo occidental y el Atlántico en las que España ha participado como país anfitrión<sup>44</sup>:

### ***Agios 2006***

Operación conjunta de 63 días de duración cuyo objetivo era incrementar el control de los pasajeros de los ferris que viajaban desde el norte de África hacia España. Tuvo una duración de 63 días y en ella participaron Alemania, Fran-

<sup>44</sup>. Frontex: «Information of the activities of Frontex during the year 2006 and 2007» y «2007 Sea Border Operations. Press Kit» (<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/frontex-reports-budget-and-activities.html>).

**152|153**

cia, Italia, Países Bajos y Portugal, mediante la aportación de 8 expertos.

**Minerva 2007**

Operación conjunta de 30 días de duración (del 16/08 al 14/09). Su objetivo era el reforzamiento de los controles en las fronteras externas de la UE y evitar los flujos migratorios ilegales que van desde las costas africanas hacia el sur de España (Costa de la Luz, en el Atlántico, Costa del Sol y Almería, en el Mediterráneo occidental), tanto mezclados con los flujos de pasajeros legales, como en pequeñas embarcaciones. Concretamente, se realizaron controles fronterizos exhaustivos en los puertos de Algeciras y Almería y controles de identidad en el puerto de Ceuta, así como la vigilancia de las aguas costeras de la zona de Almería, zona donde hay una gran afluencia de nacionales llegados desde Argelia y Marruecos.

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Austria, Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, España, Reino Unido  2 buques de patrullaje costero, detectores (CO2/HBD), 2 equipos con perros, 17 expertos	450.000€	Migrantes ilegales detectados en el área de operaciones: 77 Migrantes ilegales detectados fuera del área de operaciones: 78 Migrantes ilegales interceptados: 1260 Migrantes ilegales desviados: 1105 Documentos falsificados: 765

**Indalo 2007**

Frontex detectó la tendencia de la llegada de migrantes, originarios de Marruecos, Argelia y países subsaharianos, en pequeñas embarcaciones desde Argelia y Marruecos hacia la costa española de Levante. El objetivo de esta operación fue afrontar y conocer el alcance de esta tendencia. Tuvo una duración de 20 días (desde el 30/10 al 20/11/07).

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Alemania, España, Francia, Italia, Malta, Portugal, Rumania  5 embarcaciones para patrullar las costas, 3 buques patrulla, 3 aviones y 2 Helicópteros, 10 expertos	1,7 M€	Número total de Incidentes: 22 Migrantes ilegales interceptados: 309 Migrantes ilegales detectados en el área de operaciones: 180 Migrantes ilegales detectados fuera del área de operaciones: 165 Facilitadores detenidos: 4

**Hermes 2007**

Operación con el objetivo de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en el área de gestión de las fronteras externas de la UE mediante la organización de patrullas conjuntas con los medios proporcionados por los Es-

**El Estado español como punta de lanza del control I** Cristina Fernández Bessa

tados miembros en una área predeterminada. Esta operación surgió por el incremento en la llegada de migrantes provenientes de Argelia a las costas de Cerdeña y de las Islas Baleares detectado por España e Italia.

Tuvo una duración de 20 días (del 18/09 al 09/10). Italia fue el país anfitrión de la operación junto a España.

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Rumania, Reino Unido  6 buques patrulla, 5 helicópteros, 2 aviones, 17 expertos	1,89M€	Migrantes ilegales detectados en el área de operaciones: 13 Migrantes ilegales detectados fuera del área de operaciones: 17 Migrantes ilegales interceptados: 30

**Hera**<sup>45</sup>

Durante 2006 y 2007 Frontex ha desarrollado varias fases de la operación Hera para evitar la llegada de migrantes a las Islas Canarias

Después de que las autoridades españolas (de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento de Frontex), solicitaran ayuda a la agencia europea Frontex para que prestara asistencia operacional y técnica para hacer frente al flujo migratorio hacia las Islas Canarias, Frontex lanzó una operación conjunta en la zona.

Concretamente, durante 2006 se desarrollaron las operaciones Hera I, II y III que consistían en la asistencia de expertos y la realización de operaciones conjuntas en el mar. Estas últimas fueron prolongadas durante 2007 bajo el mismo nombre.

**Hera I** (del 15/07/06 al 31/12/06)

Consiste en la llegada de un grupo de expertos de los Estados miembros a las Islas Canarias para ayudar a las autoridades españolas a la identificación de inmigrantes (retenidos en los centros de internamiento) y a la determinación de sus países de origen (para poder llevar a cabo su retorno).

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Francia, Portugal, Italia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Noruega con expertos	52.315 €	Incluidos en la Operación Hera II

**Hera II** (del 11/08/06 al 15/12/06)

Esta operación reunió a equipos técnicos de vigilancia fronteriza de diversos Estados miembros, con el objetivo de intensificar el control de la zona com-

<sup>45</sup>. Datos de las operaciones Hera I, II y III y Hera 2007 obtenidos del *Balance de la Lucha contra la Inmigración Ilegal 2007*, Ministerio del Interior.

**154|155**

prendida entre la costa occidental africana y las Islas Canarias, a fin de desviar las embarcaciones que utilizaban esta ruta. Aparte de barcos y helicópteros españoles, la operación contó con un barco portugués y un barco italiano; y, con un avión italiano y otro finlandés. La duración de la operación era de nueve semanas, pero más tarde se prolongó hasta el 15 de diciembre de 2006. Durante la prolongación se utilizó un avión finlandés<sup>46</sup>.

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Italia con un barco y un avión. Portugal con una corbeta	3,5 M€	57 cayucos interceptados 3.878 inmigrantes devueltos

**Hera III** (del 12/02/07 al 12/04/07)

Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
Italia con un barco, un avión y expertos Luxemburgo con un avión. Francia, Portugal y Alemania con expertos	2,7 M€	12 cayucos interceptados 1 barco negrero (Happy Day) con 388 inmigrantes 1.279 inmigrantes devueltos

**Hera 2007**

Duración	Países participantes y medios empleados	Presupuesto	Resultados
<b>(1.ª fase)</b> 23.04. – 15.06.	Italia con un barco, un avión y expertos. Francia y Alemania con expertos.	1,5 M€	15 cayucos y 834 inmigrantes interceptados
<b>(2.ª fase)</b> 12.07. – 30.08.	Italia con un barco, un avión y expertos. Por- tugal con una corbeta y expertos. Luxemburgo con un avión, Reino Unido, Suecia y Alemania con expertos.	1,5 M€	32 cayucos y 2.771 inmigrantes interceptados
<b>(3.ª fase)</b> 3.10. – 31.12.	Italia con un avión y expertos. Portugal y Alemania con expertos.	2,1 M€	18 cayucos y 1.872 inmigrantes interceptados

Según declaraciones del Director ejecutivo de Frontex, «mantener un barco y un avión patrullando [lo cual es imprescindible ya que la aeronave detecta el cayuco y se lo comunica al buque para que lo intercepte] cuesta 3.700 euros la hora», por lo que en principio no estaba previsto que continuara una actu-

46. G. Arias Fernández, «FRONTEX. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión europea», V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterraneo. La seguridad multidimensional, Fundació CIDOB, 4/12/2006.

**El Estado español como punta de lanza del control** | Cristina Fernández Bessa

ación permanente de Frontex en la zona<sup>47</sup>. Sin embargo, tras la aprobación del presupuesto de la Unión Europea para 2008 en el que se asignó a Frontex un presupuesto total de 70,4 millones de euros (el doble de su financiación en 2007) cambiaron las previsiones. De este presupuesto se destinaron 12 millones a la operación Hera para el 2008<sup>48</sup>, que se inició el 1 de febrero y que concluirá a mediados de diciembre, con medios españoles, portugueses e italianos. Según informaciones de la prensa, además la UE ha contribuido con otros 87 millones de euros para sufragar el resto de actuaciones llevadas a cabo por España en materia de inmigración con el continente africano (patrullas conjuntas con Marruecos, Mauritania y Senegal, vuelos de repatriación y demás tareas de Frontex)<sup>49</sup>.

Hasta aquí se ha visto el funcionamiento de los dispositivos desplegados en la frontera sur para evitar la entrada clandestina de migrantes en el territorio español. Pero por muchos recursos que se inviertan, por sofisticados equipos de vigilancia que se instalen y por más operaciones policiales que se realicen en las fronteras, continuaran llegando migrantes de forma clandestina utilizando nuevos métodos o nuevas rutas (aunque para ello deban optar por estrategias que pongan en peligro su propia vida). Parafraseando una metáfora utilizada por Walters<sup>50</sup>, los controles migratorios son como los programas antivirus, pero no sólo porque tratan de proporcionar seguridad en el interior del sistema —permitiendo el acceso sólo a los elementos escaneados y por tanto, seguros (que cumplen con los requisitos de las leyes migratorias y han sido controlados)—, sino porque su destino es el de tener que actualizarse a la sombra de los siempre dispuestos hackers. Apenas se han identificado los «países de tránsito» y se han involucrado en la «lucha contra la inmigración ilegal» o apenas se han instalado sofisticados sistemas tecnológicos para detectar la llegada de pateras en determinadas zonas de la costa, los migrantes utilizan nuevas rutas y descubren nuevas formas de entrada. Ello permite aflorar rápidamente un mercado que ofrece las actualizaciones del software antivirus/sistemas de seguridad de tecnología puntera con grandes intereses económicos y, por lo tanto, con interés en la persistencia de esa «amenaza» que supuestamente tenía que eliminar<sup>51</sup>.

47. «Frontex descarta una operación permanente en Canarias porque "funde el presupuesto en cuatro meses"», *Canarias24horas.com*, 11/06/07.

48. «El PE aprueba los 70 meuros para Frontex de los cuales 12 serán para las patrullas en Canarias», *Canarias24horas.com*, 13/12/2007.

49. «Frontex será permanente durante 2008 para vigilar cayucos en aguas africanas», *El Día.es*, 27/01/08.

50. W. Walters, «Secure borders, Safe Haven, Demopolitics», *Citizenship Studies*, 3, vol. 8, septiembre de 2004, pp. 237-260.

51. A modo de ejemplo, en el caso de España podemos citar la participación de empresas como Indra en el pa-

## 156|157

### EL CONTROL MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS...

Como se acaba de mencionar, a pesar del aparente «blindaje» de las fronteras de la UE, los migrantes van a continuar traspasándolas, tanto de forma clandestina, como por supuesto, mediante cauces legales. La UE no va a cerrar sus fronteras porque el trabajo precario migrante es absolutamente esencial para su desarrollo económico. Pero va a continuar reforzando este régimen fronterizo porque la «experiencia de frontera» permite la prolongación del control de los migrantes que en algún momento las traspasaron. Esta experiencia se convierte en una marca que condiciona sus posibilidades de ser sujeto de derechos, les somete a la arbitrariedad de los controles policiales y a la constante amenaza de expulsión.

La posibilidad de ser expulsado, medida exclusivamente prevista para personas migrantes, supone una distinción categórica entre aquellos que pueden disfrutar de los beneficios relacionados con la ciudadanía y aquellos a quienes no se les reconocen tales derechos, por lo que consecuentemente podrán ser sometidos a medidas de control diferenciadas y gestionados de forma autoritaria.

En tanto que las políticas migratorias se plantean en términos temporales y vinculadas al mercado de trabajo y que para las personas de ciertos países es casi imposible migrar legalmente hacia Europa, la irregularidad se ha convertido en una característica estructural de la movilidad internacional contemporánea<sup>52</sup>. Y además es una característica funcional.

Las leyes de extranjería españolas, desde la primera de 1985 (la LO 7/1985), han contribuido a fomentar la vulnerabilidad de los migrantes mediante la construcción legal y social de los llamados «inmigrantes irregulares», diferenciándolos de los «regulares» y dotándolos de distintos derechos dependiendo de esta situación. Con la ilegalización de toda migración que quede fuera de los requisitos administrativos exigidos por esta norma, es decir, la subordinación de la migración a las necesidades productivas de los empresarios españoles, se reduce el migrante a la condición de mera fuerza de trabajo, convirtiéndolo en destinatario idóneo de determinadas prácticas de control<sup>53</sup>.

Para ello la Ley de Extranjería brinda los instrumentos adecuados: la posibilidad de control y detención policial en cualquier momento, el reconocimiento

---

tronato y la comisión ejecutiva del Real Instituto Elcano, fundación privada que se dedica a realizar estudios sobre los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, entre otros ámbitos, respecto a flujos migratorios y terrorismo global.

52. S. Mezzadra, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2005.

53. J. A. Brandáriz y C. Fernández, «The construction of migrants as a risk category: Philosophy, functions and repercussions for the Spanish penal system», ponencia presentada en el *International Workshop on Criminalization, self-criminalization and victimization of immigrants in Europe*, 13-15 de marzo 2008, Génova.

### El Estado español como punta de lanza del control | Cristina Fernández Bessa

diferenciado de derechos dependiendo de la situación administrativa, la posibilidad de privación de libertad en un CIE (sin necesidad de sentencia judicial que dictamine la «culpabilidad») o la expulsión.

Se encontrarán con controles de papeles en las calles, en los transportes públicos o en los lugares de trabajo; la obligatoriedad de expedir y renovar autorizaciones de residencia y trabajo; pero también serán sometidos a mayores niveles de criminalización y sospecha por parte de la policía y algunos sectores de la sociedad.

El criterio para que un migrante sea sometido a un control de extranjería puede basarse en su perfil racial, es decir, en estereotipos étnicos o raciales en lugar de la conducta individual. La utilización de este perfil en las actuaciones de la policía se manifiesta, por ejemplo, en los controles de identidad desproporcionados y arbitrarios, las paradas y cacheos de miembros de grupos étnicos minoritarios y un incremento en el patrullaje en barrios de minorías étnicas<sup>54</sup>. Este criterio, claramente discriminatorio para ejercer un control policial sobre una persona, ha sido convalidado por el Tribunal Constitucional<sup>55</sup>.

Además de las medidas de control amparadas en la Ley de Extranjería, y los procesos de criminalización a los que están sometidos, algunos migrantes sufrirán la persecución de sus formas de supervivencia vinculadas con la economía informal. Por ejemplo, los delitos contra la propiedad industrial o intelectual previstos por el Código Penal acaban afectando a aquellos que se dedican al *top-manta* o a la venta ambulante; el delito de suplantación de identidad del que se acusa a aquellos migrantes que trabajan con los papeles de otros; o los «siempre recurrentes» delitos contra la salud pública que castigan con penas muy duras los pequeños trapicheos de drogas. También se ven afectados por el derecho administrativo sancionador, que mediante normativas municipales sanciona muchas estrategias de supervivencia como la venta ambulante (de objetos o bebidas), dormir en la calle, el trabajo sexual, etc.

Por otro lado, y sobre todo tras los atentados del 11-M en Madrid, algunas comunidades de migrantes, específicamente aquellos originarios de países árabes se convirtieron en sospechosos de connivencia con el terrorismo. Se incrementaron las detenciones de musulmanes —aunque sin llegar al número de detenciones practicadas en otros países europeos—, con el «efecto colateral» añadido de contribuir a una mayor criminalización de los migrantes musulmanes y de empeorar sensiblemente la imagen que la sociedad tiene del Islam. Por otro lado, el clima político creado con la «guerra contra el terrorismo internacional» ha justificado prácticas policiales que han ido más allá de lo que

54. D. Wagman, Perfil racial en España: *Investigaciones y recomendaciones*, Grupo de Estudios y Alternativas 21, Open Society/Justice Initiative, 2006 (<[www.ecln.org/link.asp?linkid=530](http://www.ecln.org/link.asp?linkid=530)>).

55. Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, de 29 de enero de 2001.

## 15819

las leyes excepcionales permiten. La oleada de detenciones de musulmanes sospechosos de terrorismo a partir de muy dudosos indicios de criminalidad son prueba de ello<sup>56</sup>.

Por todo ello, también tras pasar las fronteras los migrantes continúan siendo los principales destinatarios de los sistemas de control tanto penales como administrativos de los países europeos.

En ese contexto, el control de la inmigración se ha convertido en un medio para apaciguar las demandas de seguridad, resolver los problemas sociales y, desde luego, para obtener también beneficios políticos. La legislación, políticas públicas, discursos políticos, mediáticos y sociales han contribuido a reforzar el binomio inmigración/seguridad. El poder simbólico de los marcos legales, junto con el alarmismo mediático con el que es tratada la inmigración suponen la extensión social del rechazo a los migrantes como algo legítimo, al que pueden recurrir legítimamente los Estados para salvaguardar los derechos y las libertades de sus súbditos. Gestión represiva de las migraciones y racismo institucional que acaba enardecendo actitudes xenófobas, racismo y aporofobia. Y de esta forma, el rechazo a los migrantes de países pobres iniciado por las patrullas fronterizas en las costas de sus países de origen continúa presente una vez se encuentran en la Europa excluyente.

---

56. J. M. Ortuño, «Report on Islamophobia in Spain», en J. Cesari (coord.), *Securitization and religious divides in Europe. Muslims in Western Europe After 9/11: Why the term Islamophobia is more a predicament than an explanation?* 2006, pp. 274 y ss. ([www.euroislam.info](http://www.euroislam.info)).

**Eduardo Romero**

## **El Plan África, la política migratoria española de «nueva generación» y la guerra contra los pobres**

### **LA INVASIÓN DE EUROPA**

Cuando el Consejo de Ministros del Gobierno de España, en mayo de 2006, aprobó el Plan de Acción para el África Subsahariana, el Plan África, lo hizo al calor de la guerra contra los cayucos. Dicha guerra, como todas las guerras, acontece en dos planos paralelos. En el plano material, la guerra son vallas, sistemas de vigilancia por satélite, patrulleras, centros de internamiento y, por supuesto, naufragios y miles de muertes. En el plano discursivo, y desde este lado de la valla, la guerra es lo que la sociedad española ve y escucha sentada frente al televisor. En primer lugar, la guerra contra los cayucos deja de ser una guerra para convertirse en una tragedia humanitaria. La militarización de la frontera es, por tanto, una misión humanitaria, destinada a salvar vidas con el apoyo de prudentes organizaciones como Cruz Roja. En segundo lugar, la guerra, que ha dejado —una vez más— de serlo, pretende responder a un problema, a una grave amenaza: se trata —cómo no— de la peligrosa avalancha de inmigrantes africanos que nos invaden por nuestra frontera sur.

Los medios de comunicación que nos alertan de la llegada de decenas de miles de inmigrantes no consideran, sin embargo, que millones de turistas estén invadiendo Canarias; tampoco lo es que la OTAN realice maniobras en sus aguas. Todo lo contrario: el crecimiento y competitividad de la economía canaria exigen —en esta dinámica capitalista de la acumulación por la acumulación— que los diez millones de visitas turísticas se conviertan, cuanto antes, en

## 160|161

doce millones; y que Canarias aproveche su «renta de situación»<sup>1</sup> para erigirse como plataforma logística —al mejor postor— para las políticas de intervención económica, política y militar en África. Estas son las formas de contribuir al crecimiento económico, es decir, a los beneficios privados de las empresas constructoras y turísticas, a la creación de empleo precario y a la destrucción del territorio y sus ecosistemas.

Sin el triunfo del discurso mediático de la invasión, la guerra contra los cacycos y el Plan África serían injustificables. El miedo a la avalancha, aderezado con unas ciertas dosis de humanitarismo, sirve de coartada de lo que realmente es la política española —y europea— en África. Es decir, la lucha contra la inmigración ilegal justifica la verdadera invasión: la de las multinacionales occidentales y los Gobiernos a su servicio.

La grandilocuencia discursiva de la política exterior del PSOE —«el liderazgo español, tanto en Europa como en África, en materia de cooperación migratoria ha sido indiscutible»<sup>2</sup>— ofrece una imagen de autonomía que no se compadece con la realidad. La enésima invasión de África no está dirigida —afortunadamente— por el Gobierno español. El relato gubernamental se mueve, en realidad, entre dos discursos que, en su impostura, se convierten en complementarios. Por una parte, proclama y reclama un escenario internacional más multipolar, en el marco del un —supuesto— consenso euroafricano que pone en relación las migraciones y el desarrollo<sup>3</sup>. Ello permite apelar incluso a una —supuesta— vocación solidaria de la sociedad española como una de las principales motivaciones de la política exterior.

Por otra parte, el Plan África se suma con entusiasmo a la cruzada antiterrorista, avalando la nueva estrategia estadounidense de despliegue militar en el continente y estableciendo una segunda relación: la que conecta la lucha contra la inmigración ilegal con la lucha contra el terrorismo. La contribución a la «guerra contra el terror» no se expresa, por cierto, con la timidez de quien no se atreve a contradecir al más poderoso; por el contrario, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, ejerció de anfitrión en Madrid —faltaría más— de la Mesa Redonda Ministerial sobre legislación antiterrorista en África Occidental y Central. Moratinos relacionó la lucha «contra las mafias de la inmigración irregular» con los objetivos del evento, dada «la vinculación existente entre terrorismo, narcotráfico y otras formas de crimen organizado».

1. Adán Martín (presidente del Gobierno canario), «Inauguración del IV Seminario sobre África Subsahariana».

2. Bernardino León, Acta de la Reunión Constitutiva de la Mesa para África, 23 de abril de 2007.

3. Las Conferencias Euroafricanas de Migración y Desarrollo de Rabat (julio de 2006) y Trípoli (noviembre de 2006). escenificaron este supuesto consenso, tan fraudulento como el «consenso mundial» —liderado por el G-8, el FMI y el BM— en la lucha contra la pobreza.

## El Plan África I Eduardo Romero

A pesar de las apariencias, el discurso humanitario y el antiterrorista no pertenecen a planteamientos incompatibles entre sí, sino que forman parte de una misma estrategia recolonizadora. De hecho, el Gobierno español los sintetiza al establecer la relación entre terrorismo y pobreza:

*La creciente difusión de ideologías extremistas, que tienen especial predicamento en sectores de la población sumidos en la pobreza, ofrece las condiciones para temer que diversas regiones de África —en particular el Sahel y el Cuerno de África— puedan convertirse en zonas de refugio, apoyo logístico y entrenamiento tanto para grupos terroristas autóctonos como para grupos foráneos, y que la región se convierta asimismo en lugar de captación de nuevos reclutas. (Plan África, p. 21)*

Este encadenamiento de relaciones entre pobreza, inmigración y terrorismo puede conducir —y de hecho, conduce— a un razonamiento instrumental y éticamente aterrador, si nuestra *democrática* sociedad se atreve a mirarse en el espejo: si la pobreza es el caldo de cultivo de la inmigración ilegal hacia Europa y del terrorismo, combatámosla. Pero no lo hagamos por una cuestión de justicia —reparar las consecuencias del colonialismo y el neocolonialismo—; ni siquiera es necesario que establezcamos una motivación humanitaria para este combate. La pobreza, los pobres, que hace un momento, de este lado de la valla y del televisor, no eran nuestro problema, ahora sí lo son: quizás miles, millones de esos africanos y africanas que nos muestran en pantalla decidan invadir Canarias en un cayuco; o quizás nuestros gaseoductos y oleoductos —e incluso nuestros rallys— corran peligro de ser destruidos por los —pobres— terroristas.

### **SEGURIDAD ENERGÉTICA, «LUCHA CONTRA EL TERROR» Y MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA**

Si algo podemos destacar del Plan África, ciertamente, es la transparencia con la que muestra la macabra síntesis entre las diversas luchas que el Gobierno español pretende liderar —contra la pobreza, contra la inmigración ilegal, contra el terrorismo— y los intereses de nuestras multinacionales. «España tiene un amplio y lucrativo mercado para productos pesqueros», «resulta prioritario garantizar un nivel adecuado de abastecimiento del mercado español, así como la actividad de las empresas armadoras de pesca y del sector naviero». «El Gobierno español, consciente de las necesidades energéticas de nuestra economía, llevará a cabo las acciones adecuadas para apoyar la participa-

## 162|163

ción de las empresas españolas en la explotación de los recursos de hidrocarburos de África»<sup>4</sup>.

Apelar —como hace el Plan— al *apacible idilio* entre los intereses españoles y el desarrollo sostenible de los países africanos es, una vez más, ocultar la violencia que permite el permanente expolio de sus recursos. Violencia que se concreta, súbitamente, cada vez que la explosión de un oleoducto en Nigeria —país de especial interés energético para España— mata a quienes tratan de *robar* un poco de combustible para cocinar y calentarse, mientras miles de millones de barriles de petróleo salen cada día del país, dejando tras de sí contaminación a gran escala, enfermedades e inseguridad alimentaria. Violencia que se personifica en los pescadores senegaleses o mauritanos que se juegan la vida para llegar a Europa, una vez que la pesca artesanal ha quebrado por la competencia de los barcos europeos y la enorme sobreexplotación a la que someten los caladeros.

La historia de subordinación colonial y neocolonial de África es borrada de un plumazo. Según el Gobierno español, «África ha quedado al margen de la globalización»<sup>5</sup>. Causas endógenas —corrupción, Estados débiles, fronteras porosas, ausencia de democracia, crecimiento demográfico desbocado— son presentadas en el Plan como explicación de la miseria de la mayoría de la población, así como de la degradación de los ecosistemas.

Sin embargo, los datos aportados —participación marginal en el PIB mundial, cifras «irrelevantes» de comercio interafricano y de participación en el comercio mundial— no demuestran esa supuesta desconexión de África de la globalización, que sirve a los apologetas del capitalismo para defender que la solución es lograr mayores niveles de integración en el mercado mundial. Como señala Samir Amin, los países africanos ya están integrados en el mercado mundial, hasta tal punto que la proporción de sus exportaciones respecto al PIB es de un 45%: paradójicamente, la región más marginada, nos dice Amin, es también la más integrada. Pero su integración —los millones de africanos y africanas esclavizados, el reparto y explotación colonial del pastel africano, la nueva subordinación neocolonial— ha sido brutal y destructiva.

Este continente aparentemente marginado ofrece oportunidades de inversiones enormemente lucrativas al capital transnacional y, en una coyuntura mundial caracterizada por la creciente competencia por fuentes de abastecimiento energético, África, y especialmente regiones como el Golfo de Guinea, adquieren una gran importancia geoestratégica. La extracción de los recursos africanos no sólo no necesita de fuertes estructuras sociales, económicas y po-

---

4. *Ibid.*, pp. 88 y 91.

5. *Ibid.*, p. 17.

**El Plan África I** Eduardo Romero

líticas, sino que trata de debilitar o destruir las existentes. Las únicas funciones de los Estados deben ser garantizar la seguridad y las infraestructuras de transporte para facilitar la salida del petróleo, del gas, de los diamantes, del oro, del coltán, de los monocultivos agrarios de exportación, etc. Los planes de ajuste estructural promovidos por las instituciones financieras internacionales han creado el clima adecuado para hacer negocios y para matar de hambre y enfermedades a buena parte de la población.

La consecuencia directa de estas políticas es, en el medio rural, la crisis de la agricultura campesina y el enorme éxodo hacia las ciudades. La modernización de la agricultura y las políticas de ayuda al desarrollo han significado la marginación de la producción campesina de autosubsistencia, la única capaz de garantizar la soberanía y seguridad alimentarias, y el impulso de los monocultivos comerciales para la exportación. El nuevo negocio de los agrocombustibles —más pan para los coches y más hambre para los pobres<sup>6</sup>— revela contundentemente está dinámica. El enorme éxodo rural hacia las ciudades implica movimientos migratorios infinitamente más importantes que las migraciones africanas hacia Europa, aunque estos últimos *no los echan por la tele*.

El vertiginoso crecimiento urbano —paralelo a la privatización de los servicios básicos y a la contención del gasto público impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— ha provocado una enorme degradación de las condiciones de vida en las ciudades. La inmensa mayoría de las personas están condenadas a luchar por su supervivencia diaria en la economía sumergida. Las mujeres africanas, tanto en el campo como en la ciudad, sostienen la crisis sobre sus espaldas, intensificando sus cargas de trabajo para luchar por la subsistencia de sus familias. Mike Davis, en su libro *Planeta de ciudades miseria*, analiza la enorme concentración de pobreza urbana en África del Oeste y, en general, en todas las periferias:

*Así pues, las ciudades del futuro se encuentran lejos del cristal y del acero con que las imaginaban generaciones anteriores de urbanistas: la realidad nos presenta un panorama de ladrillo sin cocer, paja, plástico reutilizado, bloques de cemento y tablonos de madera. En lugar de ciudades de luz elevándose hacia el cielo, la mayor parte del mundo urbano del siglo XXI se mueve en la miseria, rodeado de contaminación, desechos y podredumbres. De hecho, los 1.000 millones de habitantes que ocupan las áreas urbanas hiperdegradadas, podrían mirar con envidia las ruinas de las sólidas viviendas de barro de Çatal Hüyük levantadas en Anatolia en el alba de la vida urbana hace nueve mil años.*

---

6. Pilar Galindo, «Pan para los coches y hambre para los pobres» en [www.nodo50.org/caes](http://www.nodo50.org/caes).

## 164|165

En estas ciudades y pueblos, donde la extensión de la miseria y el crecimiento de las tasas de beneficio de las multinacionales son dos caras de la misma moneda, se implanta la militarización contra los inmigrantes ilegales y contra los terroristas. Los pobres pueden morir, pero hay que evitar que pongan en peligro nuestra opulencia.

Así, el interés de España en «el terreno de la seguridad» se concentra en tres zonas del litoral africano: «el triángulo compuesto por Cabo Verde, Mauritania y Senegal, como extensión del eje de Canarias»; Guinea Ecuatorial y el Golfo de Guinea; y el sureste del continente, en particular Angola, Namibia y Sudáfrica. A este interés se añade la especial atención al Sahel «por razón de su proximidad geográfica» como lugar de potencial implantación de redes terroristas.

No parece fruto de la casualidad —sino más bien un síntoma de subordinación— que los proyectos antiterroristas del Plan África (2006) en el Sahel sigan dócilmente los pasos de la Pan-Sahel Initiative (2003) de Estados Unidos, que tenía como objetivo equipar, entrenar y coordinar unidades antiterroristas en Mauritania, Malí, Níger y Chad. Esta Iniciativa Pansaheliana (PSI) fue sustituida y ampliada por la Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative que, además de incrementar sus fondos, incluye también a Marruecos, Argelia, Túnez, Ghana, Nigeria y Senegal.

La intención de crear un comando militar unificado del ejército norteamericano en el continente, el AFRICOM, forma parte de la toma de posiciones para controlar las enormes reservas energéticas africanas. Muchos países han expresado su oposición a los planes militares norteamericanos y han rechazado ser sede del AFRICOM, a pesar de la presión del presidente Bush en su gira africana de febrero de 2008. Sin embargo, tras la negativa de países como Argelia o Nigeria, Estados Unidos ha llegado a un acuerdo con Marruecos para instalar este mando militar en la ciudad de Tan Tan, en la frontera de Marruecos con el Sáhara Occidental, frente al archipiélago canario. A cambio de importantes beneficios económicos y de fortalecer su posición contra la independencia del pueblo saharauí, Marruecos accede a que Estados Unidos ocupe una posición con diversos objetivos geoestratégicos: por un lado, potenciar su «lucha contra el terrorismo», como excusa para controlar los complejos energéticos del noroeste africano y la red de gasoductos que atraviesan el Sahara y el Sahel; por otro lado, garantizar el tránsito de los superpetroleros que rodean el continente procedentes del Golfo Pérsico para abastecer a Europa. Este control de las rutas petroleras se completa con la base militar creada por Estados Unidos en Djibouti, en 2002, estratégicamente situada en el paso del Mar Rojo, por donde circula la cuarta parte de la producción mundial de petróleo<sup>7</sup>.

7. Cf. Pedro Canales, «El Pentágono instala su Mando militar para África en el sur de Marruecos», en [www.rebe](http://www.rebe)

## El Plan África I Eduardo Romero

Los intereses petroleros de las empresas españolas de hidrocarburos y *nuestra seguridad energética* tampoco son ajenos, evidentemente, a las prioridades militares del Plan África. De hecho, la infantería de Marina española participó en maniobras conjuntas en la zona entre ejércitos africanos, marines norteamericanos y la OTAN<sup>8</sup>. La inseguridad en el Golfo de Guinea, sin embargo, lejos de relacionarse con el enorme expolio de los recursos energéticos del país por las grandes multinacionales, parece derivarse, según el Plan África, de «conflictos inter-étnicos, que han desembocado en graves estallidos de violencia en algunas regiones como el Delta del Níger» o «de la radicalización religiosa»<sup>9</sup>. Probablemente las empresas españolas del sector pesquero se sentirán mucho más tranquilas gracias al interés securitario del Plan África en el sureste del continente, aunque la presencia de estas empresas sea sinónimo, para la población de Namibia, de inseguridad alimentaria a gran escala.

La intensificación de la guerra contra los cayucos exige también la militarización de las costas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Con apoyo europeo, dicho despliegue se amplía sucesivamente a través de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), obligando a la búsqueda de rutas cada vez más peligrosas para evitar los múltiples dispositivos de control, muchos de los cuales traspasan la frontera para realizarse en propio territorio africano. Es el caso de Mauritania, que firmó un acuerdo de inmigración con España en el año 2003, en el que se comprometía a aceptar repatriaciones de sus nacionales y de quienes, procedentes de otros países, hubieran transitado por territorio mauritano<sup>10</sup>. El Gobierno español ha enviado buques, helicópteros y guardias civiles para *apoyar* a Mauritania, ya que este país «se enfrenta con enormes dificultades a la hora de controlar a los recalcitrantes inmigrantes ilegales en su territorio»<sup>11</sup>. En operaciones marítimas conjuntas con España, Mauritania ha

lion.org; y René Naba: «El reparto de la tarta africana. Africom, Recamp y Eufor: Occidente frente a China en África», en [www.socialismo-o-barbarie.org](http://www.socialismo-o-barbarie.org).

8. Ángeles Maestro, «En el corazón de las tinieblas. Nigeria: lucha de clases».

9. Plan África, p. 121.

10. En el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou, firmado por la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico), en el año 2000, se apuntaba ya la estrategia de firmar este tipo de acuerdos migratorios bilaterales. En Cotonou se abre «la perspectiva de establecer, cuando proceda, una política de prevención» de la inmigración ilegal y, sobre todo, se establece el compromiso mutuo de aceptar repatriaciones. La simetría entre Europa y África en la formulación del compromiso —ambas partes aceptan las repatriaciones de sus nacionales— es comparable a su pretensión —igualmente simétrica en su formulación y asimétrica en sus consecuencias— de adecuar las relaciones económicas y comerciales a los dictados de la OMC, impulsando la libertad de comercio y de capitales. Contra el desarrollo de estas iniciativas mediante Acuerdos de Asociación Económica (EPAs por sus siglas en inglés) se han producido importantes movilizaciones populares y el rechazo de muchos Gobiernos africanos en la última Cumbre Euroafricana de Lisboa, en diciembre de 2007.

11. Citado en «Miles de inmigrantes en Mauritania, a la espera de embarcarse hacia Canarias» en <http://www.afrol.com/es/articulos/22360>, como parte de un comunicado hecho público durante la visita a Mauritania del secretario de Estado español para Asuntos Exteriores, Bernardino León, y el secretario de Estado para Seguridad, Antonio Camacho.

## 166|167

interceptado y expulsado a miles de estos *obstinados* inmigrantes procedentes de otros países africanos, lo que ha obligado a los cayucos a adentrarse mucho más en alta mar para evitar su detección. Además, en abril de 2006, el Gobierno español financió —con fondos de la Unión Europea— la construcción de un centro de detención en Nouadhibou, en el que se hacían los inmigrantes detenidos. Este centro podría ser solamente el primero, puesto que se ha planteado la posibilidad de construir otros en ciudades como Zouerate, Nouakchott, Rosso y Kaédi<sup>12</sup>.

La efectividad de los controles, tanto en la frontera como en propio territorio africano, ha provocado un importante descenso del número de personas llegadas a Canarias en cayuco a lo largo del año 2007. Gabriele del Grande pone cifras a la masacre en el Mediterráneo y en el Atlántico y nos muestra las verdaderas consecuencias de esta política:

*El número de llegadas a Canarias ha caído en picado: un 75 por ciento menos en los primeros nueve meses del año, pero desde Dakar siguen zarpando. Y siguen muriendo. Para evitar las patrullas de Frontex navegan 300 millas mar adentro y a veces pasan 12 días en alta mar con grandísimo riesgo. Así lo indican las graves condiciones de deshidratación e hipotermia con que suelen llegar cada vez más a menudo los emigrantes a Las Palmas. El pasado seis de noviembre, una de las piraguas fue socorrida en La Güera, en el confín entre Mauritania y Sahara occidental. Vagaba a la deriva desde hacía tres semanas con una avería en el motor. A bordo había 101 pasajeros. A los otros 56 que habían zarpado con ellos desde Ziguinchor, Senegal, veinte días antes, los habían arrojado al mar ya cadáveres. Es preocupante el aumento de las víctimas en los últimos meses. 113 en diciembre, 200 en octubre y 119 en noviembre. Y nadie sabe cuántos son los naufragios fantasmas, que se producen en pleno océano y no quedan recogidos en la prensa, como el de octubre, cuyo único eco fue el funeral colectivo celebrado en Kolda, Senegal, por las familias de más de 150 desaparecidos en el mar. (Informe de diciembre de 2007 de Fortress Europe).*

### LA POLÍTICA MIGRATORIA DE «NUEVA GENERACIÓN»

Sin centenares de miles de inmigrantes sin derechos sociales, laborales y políticos, es decir, *sin papeles*, obligados a aceptar salarios míseros y pésimas

<sup>12</sup>. Ver Asociación pro Derechos Humanos De Andalucía: *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006*, pp. 19-20.

## El Plan África I Eduardo Romero

condiciones de vida, la economía española perdería competitividad. También afectaría a *nuestra competitividad* que otros millones de personas —con menguantes derechos sociales y laborales— pudieran negarse a aceptar contratos indignos. Por mucho que nos lo repitan, es radicalmente falso que el crecimiento y la competitividad de la economía española, *nuestra economía*, tengan como consecuencia la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población.

Hemos comprobado como el Gobierno de turno —sea del PSOE o del PP— ha manejado la legislación de extranjería para garantizar la existencia de un importante número de inmigrantes sin papeles que alimenten la economía sumergida, así como la presencia de inmigrantes *con papeles* explotados legalmente. Suficientemente amenazados por la legislación<sup>13</sup>, se pretende que su conflictividad laboral tienda a cero y su sumisión a infinito. La política migratoria no es, por tanto, una política de cierre de fronteras, sino que utiliza la frontera para generar diferentes intensidades de vulnerabilidad, en un círculo vicioso de inseguridad jurídica y precariedad laboral<sup>14</sup>.

En la campaña electoral para las elecciones generales del 9 de marzo de 2008 el líder del PP, Mariano Rajoy, lanzó, a cara de perro, propuestas electorales para seleccionar a los inmigrantes por su afinidad cultural y su formación profesional, así como para obligarles «a integrarse», mientras exigía la expulsión de toda persona inmigrante que cometiera delitos y la prohibición por ley de las regularizaciones extraordinarias. El PSOE, por su parte, se esforzó en publicitar los méritos contraídos por el Gobierno en el endurecimiento de la política migratoria. Así, el presidente Zapatero anunció que el Gobierno había realizado doscientas mil repatriaciones más que el último Gobierno del Partido Popular<sup>15</sup> y el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, presentó *el Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*, en el que se felicitaba, entre otras cuestiones, del incremento de los efectivos policiales, de los cuantiosos fondos dedicados al despliegue de Frontex en el Atlántico y el Mediterráneo, y de la contribución europea a la militarización de la frontera.

*Un viejo refrán inglés dice que cuando dos ladrones se agarran de los pelos, siempre ocurre algo bueno. Y, en efecto, la estrepitosa y apasionada reyerta entre las dos fracciones de la clase dominante en torno a cuál de las dos ex-*

**13.** Por ejemplo, mediante la obligación periódica de renovar un permiso de residencia condicionado a tener un contrato de trabajo.

**14.** Ver capítulo «La vida en la frontera: internamiento y expulsiones» en este mismo libro.

**15.** En realidad, el Ministerio del Interior informa de 111.978 repatriaciones más en la legislatura de Gobierno del PSOE, aunque en los debates televisivos siempre conviene engordar los datos, sobre todo si se trata de recalcar la capacidad del Gobierno para detener, confinar y expulsar inmigrantes.

**168|169**

*plotaba más desvergonzadamente al obrero, fue de un lado y de otro la partera de la verdad.* (Karl Marx, El Capital, Libro I, p. 844)

Sin embargo, a pesar de la evidente continuidad entre la política migratoria de los dos partidos mayoritarios, el Gobierno *socialista* sostiene un discurso mucho más ambiguo: es capaz de detener, repatriar y encerrar a más inmigrantes que ningún otro Gobierno anterior —y, además, se siente orgulloso de ello—, mientras el presidente Zapatero defiende que la inmigración debe resolverse «con la cabeza, pero también con el corazón».

La síntesis entre la lucha contra la inmigración ilegal y la dimensión humanitaria de la cuestión se solventa, en el Plan África, con el impulso de los Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, también llamados de «nueva generación» o de «segunda generación». Frente «al estrecho e ineficaz modelo de los antiguos acuerdos, que estaban exclusivamente centrados en la readmisión [los nuevos se caracterizarían por] estar inspirados en un enfoque global y equilibrado de la inmigración como factor positivo de desarrollo»<sup>16</sup>. Este nuevo enfoque se concreta en que la aceptación de las repatriaciones supondrá contrapartidas para los países africanos firmantes, que verán incrementada la ayuda al desarrollo —para «incentivar el arraigo» de la población— y podrán gestionar la firma de contratos en origen para acceder de forma legal al mercado de trabajo español.

De nuevo en esta cuestión asistimos al uso sistemáticamente fraudulento de un discurso que, proponiendo una visión más integral del problema de la inmigración, oculta el sentido real de la política española en África. El verdadero nexo entre migración y desarrollo recogido en estos acuerdos es el de la condicionalidad de la ayuda; como defiende Mariano Rajoy, «hay que ayudar al que quiera colaborar». Qué mejor manera de garantizar la aceptación de las repatriaciones que vincular la ayuda al desarrollo, las condonaciones de deuda externa o la admisión de cupos de inmigrantes legales a que los países africanos se subordinen a las políticas migratorias impuestas desde España, colaborando en el control de las fronteras y permitiendo la injerencia española en territorio africano.

En todo caso, la comparación entre los nuevos acuerdos firmados a lo largo del año 2007 —con Cabo Verde, con Gambia, con Guinea Conakry— y acuerdos anteriores, como el ya citado con Mauritania, en 2003, delata la desaparición de artículos como el de «Garantías de derechos humanos» que, al menos formalmente, prohibía el recurso «a la fuerza indebida, tortura ni tratos crue-

**16.** Declaraciones de Miguel Ángel Moratinos en la Conferencia sobre Migraciones y Desarrollo de Trípoli en noviembre de 2006.

**El Plan África I** Eduardo Romero

les, inhumanos o degradantes»; prohibición, por cierto, que es pisoteada por el *Protocolo de actuación en las repatriaciones y en el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima*, elaborado por el Gobierno español para facilitar la represión policial de las personas repatriadas.

En realidad, la lectura de los *acuerdos de nueva generación* debería comen- zarse por el final, pues incluyen un anexo titulado «Procedimiento y garantías para la readmisión de personas», cuyo objetivo es ensanchar lo más posible, de forma muy detallada, las formas de acreditar la nacionalidad de las personas a las que se quiere repatriar<sup>17</sup>. Este anexo, junto a las medidas destinadas a fortale- cer los controles fronterizos y la presencia española en los países africa- nos mediante «apoyo» y «asistencia técnica», es el verdadero contenido de los acuerdos.

*Nuestra política de inmigración tiene un principio: sólo pueden venir y que- darse los que puedan trabajar de acuerdo con la ley. Es decir, lucha con firmeza contra la inmigración ilegal. Y eso hay que hacerlo en tres frentes. Pri- mero, que no salgan de sus países de origen personas empujadas por la desesperación. Segundo, que el control de fronteras impida la entrada de inmigrantes que no tengan un contrato de trabajo garantizado. Y, tercero, que se pueda devolver a los países de origen a las personas que entran ilegalmente aquí. Esto sólo es posible mediante la firma con los países de origen. Hemos fir- mado una decena de acuerdos con países fundamentalmente del África sub- sahariana. (Rodríguez Zapatero, declaraciones en el debate electoral del 3 de marzo de 2008)*

**17.** «Así, cada Parte contratante [así denomina el acuerdo a España y al país africano firmante] readmitirá en su territorio, sin formalidad alguna, a toda persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, per- manecer o residir en el territorio de la Parte contratante requirente y que esté en posesión de un pasaporte, o una carta de identidad, u otro documento de viaje internacionalmente reconocidos válidos y en vigor. Si no es así, la nacionalidad podrá acreditarse por medio de: a) certificados de nacionalidad que puedan atribuirse cla- ramente a una persona; b) pasaportes nacionales caducados de cualquier tipo; c) documentos de identidad, in- cluidos los temporales y provisionales; d) documentos oficiales en los que se indique la nacionalidad de la per- sona que se trate; e) libreta de inscripción marítima y tarjeta de servicio de patrón; f) cualquier otro documento reconocido por la Parte contratante requerida que permita determinar la identidad de esa persona. En el caso de presentación de uno de estos documentos, aunque estén caducados, se podrá realizar la repatriación, expidien- do un documento de viaje en el que figure la nacionalidad de la persona repatriada.

»Podrá acreditarse “un principio de prueba de la nacionalidad” a través de la fotocopia de cualquiera de los do- cumentos enumerados, así como a través del permiso de conducción y el certificado de nacimiento. En este ca- so, el supuesto país de origen tendrá que realizar en el plazo máximo de tres días una entrevista a fin de confir- mar dicha nacionalidad. Se expedirá un documento de viaje válido por treinta días.

»En el caso de que la persona no disponga de los documentos necesarios u otras pruebas para determinar su na- cionalidad, pero existan elementos que hagan posible presumirla, la persona será entrevistada en el plazo máxi- mo de tres días por los agentes diplomáticos o consulares de su hipotético país de origen, que tendrán que infor- mar en el plazo máximo de otros tres días del resultado de la entrevista. Si se confirma la nacionalidad de la per- sona se expedirá un documento de viaje válido por treinta días.»

## 170|171

El Gobierno español ha desarrollado en los dos últimos años un intenso despliegue diplomático que ha tenido como resultado la firma de múltiples acuerdos de «cooperación», de «política migratoria» y de «lucha contra el crimen organizado». La «decena de acuerdos» que el Gobierno dice haber firmado oculta que solamente Gambia, Guinea Conakry y Cabo Verde han aceptado estos tratados de «nueva generación». Algunos países —como Mauritania o Nigeria— se rigen por acuerdos anteriores, mientras que otros —como Senegal— se han resistido a firmarlo. Evidentemente, aceptar las repatriaciones de compatriotas que han arriesgado su vida y sus escasos recursos para llegar a Europa genera un amplio rechazo popular.

Sin embargo, ante las intensas presiones del Gobierno español —viaje a Dakar del presidente Zapatero incluido—, el Gobierno senegalés ha aceptado miles de repatriaciones desde septiembre de 2006, a cambio de condonaciones de deuda, incremento de la ayuda al desarrollo y contratación en origen de trabajadores y trabajadoras senegalesas. Además, España y Senegal han firmado un Acuerdo Marco de Cooperación (octubre de 2006), otro para la repatriación de menores (diciembre de 2006) y un acuerdo de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia organizada (diciembre de 2006). Los partidos de la oposición denunciaron a lo largo de la campaña electoral, en febrero de 2007, el carácter de los compromisos asumidos por el presidente senegalés en materia de inmigración.

El importante despliegue del Gobierno español en el continente africano se complementa con el flagrante incumplimiento de los compromisos de seguimiento y evaluación del Plan África. El propio Plan establece que, con carácter anual, la Dirección General de Política Exterior con el Mediterráneo, Oriente Próximo y África elevará a la consideración del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación un informe global sobre el grado de ejecución del Plan, que a su vez será presentado ante el Consejo de Ministros. También establece el compromiso de un informe final que ha de servir de base para la elaboración de un II Plan África 2009-2011. Los informes de los años 2006 y 2007 o no existen o nunca han sido publicados. Si nos atenemos a la información del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Mesa para África, cuya creación se propone en el Plan como foro de diálogo con participación de la sociedad civil, se ha reunido una sola vez, en abril de 2007, para constituirse. De todos modos, vista cuál es la representación de la sociedad civil —entre la que podemos destacar a la CEOE, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio o el Real Instituto Elcano—, quizás sea preferible que no se reúna más. Mientras tanto, el presidente Zapatero ya anuncia, en su discurso de investidura (8 de abril de 2008) un nuevo Plan África 2008-2012.

## AYUDA AL DESARROLLO E INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Los Gobiernos enarbolan el incremento de la ayuda al desarrollo como aspecto fundamental de las negociaciones: como prueba de buenas intenciones por parte del Gobierno español y como justificación de la aceptación de las reparaciones por parte de los Gobiernos africanos. Sin embargo, la condicionalidad de la ayuda al desarrollo no se reduce a la imposición de determinadas políticas migratorias, sino que se trata de una de las herramientas más importantes en la estrategia occidental recolonizadora. El propio Plan Director de Cooperación 2005-2008 reconoce «la influencia de intereses comerciales y geoestratégicos» en la extensión y sistematización de la ayuda al desarrollo hacia América Latina, a partir de los años ochenta del siglo XX<sup>18</sup>. La ayuda contribuyó a generar las condiciones para el desembarco de las multinacionales españolas en la segunda colonización de Latinoamérica.

El importante incremento de estos programas en África es, de nuevo, expresión de los intereses del capital español en el continente. Continuemos con el ejemplo de Senegal, país que sufre las consecuencias del ajuste estructural impulsado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las condonaciones de deuda aprobadas en los últimos años han tenido como contrapartida la liberalización económica y la privatización de importantes empresas estatales. Los monocultivos de exportación —especialmente el cacahuate— han provocado el empobrecimiento de los suelos y la desertificación, la marginación de los cultivos de subsistencia y la dependencia campesina de los precios del mercado mundial. El crecimiento de las ciudades y la degradación de las condiciones de vida, especialmente en Dakar, ha sido enorme en las últimas décadas. La importancia de la pesca artesanal para la vida de un importante sector de la población ha sido arruinada por las empresas europeas, especialmente españolas.

Conviene contrastar las siempre piadosas palabras de los proyectos de ayuda al desarrollo con los menos contemplativos informes dirigidos al empresario español. Para ello acudimos al *Informe Económico y Comercial Senegal 2006*, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Dakar: «el perfil de Senegal para el empresario español es fundamentalmente el de proveedor de recursos naturales (pesca y fosfatos, también hierro en forma de chatarra)»<sup>19</sup>. Si el Plan África establece el apoyo a la modernización del sector

18. Dicho Plan presenta la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID, 1998) como el marco adecuado para establecer la relación que deben tener la política de cooperación, la política exterior y de seguridad y la política comercial.

19. <http://www.comercio.es/tmpDocsCanalPais/53060E2494A6987378D94F147CDABF5F.pdf>

## 172|173

pesquero como uno de los principales objetivos de la ayuda al desarrollo, el informe anuncia a los empresarios las oportunidades de inversión en la comercialización de productos de la pesca (desde barcos a refrigeradores o piezas para motores). Si el Plan prioriza la construcción de infraestructuras, el informe anuncia la gran oportunidad para la venta de todo tipo de material de construcción ante la enorme cantidad de obras públicas previstas con financiación internacional.

Esta identificación de la ayuda al desarrollo con los intereses empresariales tiene su expresión más descarnada en los créditos FAD, préstamos vinculados a la compra de mercancías españolas para fomentar la internacionalización de *nuestras empresas*. Este tipo de créditos fueron aprobados por el Gobierno de España como contrapartida del reforzamiento de la lucha contra la inmigración irregular en Mauritania y Senegal<sup>20</sup>.

### LOS CONTRATOS EN ORIGEN: LA FANTASÍA DE LA INMIGRACIÓN LEGAL Y ORDENADA<sup>21</sup>

Incluso más allá del estrepitoso ruido electoral, es enorme el consenso respecto a que la política migratoria debe promover una inmigración legal y ordenada, que contribuya al crecimiento de la economía española, poniendo a disposición del mercado de trabajo la mano de obra que éste necesita. Como los sindicatos mayoritarios han abrazado sin fisuras la defensa de la competitividad y hacen apología del capitalismo, no nos debe extrañar que, ellos también, defiendan la «exigencia contundente» a los países africanos para que asuman el reconocimiento y la repatriación de sus ciudadanos llegados de manera irregular. Esta contundencia pretende evitar «el desorden de los flujos migratorios» que, según Comisiones Obreras, «promueve actitudes extremas en parte de la sociedad de acogida del tipo “papeles para todos” o “fuera los inmigrantes”»<sup>22</sup>.

Defender esta adecuación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado, en vez de impugnar un orden social, económico y político que obliga

**20.** La falta de transparencia en su uso provocó la acusación al presidente senegalés, Abdoulaye Wade, de haberse quedado con los 20 millones de euros concedidos por el Gobierno español. Ver «Los créditos FAD en oposición a la ayuda al desarrollo» en *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*.

**21.** Agradezco a Luis Ocaña (Sindicato de Obreros del Campo), Xabier Aboi (Confederación Sindical Galega) y Manolo Camaño (Central Unitaria de Trabajadores de Galicia) las experiencias y análisis que hemos compartido, muy útiles para la elaboración de este epígrafe.

**22.** Ver CC. OO.: «Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de los flujos migratorios». Esta equidistancia respecto a quienes exigen derechos para todos y todos y quienes llaman a la expulsión del colectivo inmigrante se parece demasiado a la de quienes equiparan al movimiento antifascista con la ultraderecha violenta, xenófoba y racista.

## El Plan África I Eduardo Romero

a las personas inmigrantes a huir de sus lugares de origen para tratar de sobrevivir, es puro artificio. Como ya hemos dicho, no es inmigración legal y ordenada *lo que necesita nuestro mercado de trabajo*, sino desarraigo y ausencia de derechos que provoquen sumisión y faciliten la explotación. La realidad, tozudamente, se ha encargado de demostrarlo, obligando a la mayoría de las personas inmigrantes, en el mejor de los casos, a pasar por una etapa de ilegalidad antes de obtener un trabajo precario pero legal. La contratación en origen, lejos de resolver el problema, es un instrumento de extensión de la precariedad y, en muchos casos, implica el camino inverso: de la legalidad de un contrato de temporada a la clandestinidad después de sufrir el despido o abandonar el trabajo ante las promesas incumplidas de unas condiciones dignas.

En los años 2006 y 2007, unos 18.000 inmigrantes<sup>23</sup> han sido devueltos en vuelos de repatriación con destino a Dakar y Saint Louis<sup>24</sup>. Una de las contrapartidas por esta colaboración es la contratación en origen de trabajadores y trabajadoras de Senegal. Los acuerdos firmados en el último trimestre del 2006 —que no concretaban una cifra de contrataciones— se ampliaron con el *Memorandum de entendimiento* de noviembre de 2007, que establece la contratación de dos mil senegaleses para el sector pesquero y setecientas senegalesas para la recolección de la fresa.

A pesar de que la apuesta por una inmigración legal y ordenada se presenta envuelta de una apariencia novedosa, se trata de un discurso repetido permanentemente en la última década, en la que millones de inmigrantes, mientras tanto, alimentaron la economía sumergida en sectores como la construcción, el trabajo de cuidados, el turismo y la hostelería. Tampoco es novedosa la contratación en origen, aunque sí lo es su utilización como compensación a los países africanos que colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal. Estos contratos son para trabajos de temporada, con una duración máxima de nueve meses. Por tanto, las personas contratadas están obligadas a volver a Senegal al final de ese período.

La existencia o no de papeles no es el único instrumento para la explotación del colectivo inmigrante. «¿Para qué contratar ilegales si se puede, legalmente, pagar una miseria a inmigrantes senegaleses, ghaneses, indonesios o malayos contratados en origen?», señala Manolo Camaño, de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Galicia respecto a las condiciones de trabajo del colectivo inmigrante en el sector pesquero. Esta inmigración de ida y vuelta se ha revelado como una poderosa herramienta para responder a las necesidades

23. Gabriele del Grande, *Informe Fortaleza Europea Diciembre de 2007*.

24. Según cifras del Ministerio del Interior, se ha expulsado en vuelos de repatriación a 40.787 personas en la legislatura 2004-2008 (hasta diciembre de 2007), frente a 14.397 personas en la última legislatura de gobierno del Partido Popular.

## 174|175

del mercado de trabajo, es decir, para la reducción de costes exigida por la lógica aplastante de la competitividad. Veamos cómo se ha concretado esta aparente armonía entre oferta y demanda en el caso de la fresa en Huelva<sup>25</sup>.

La provincia es la principal productora mundial de fresa. Aunque la tendencia es al aumento de la superficie media de las explotaciones, la mayoría son pequeñas, con un tamaño menor de cinco hectáreas. La modernización del sector ha sido el instrumento de las grandes multinacionales de la distribución para controlar todo el proceso productivo. Las explotaciones pequeñas ven cómo crecen continuamente los costes de producción —ante la necesidad de incorporar más insumos en un proceso de producción cada vez más intensivo— y su dependencia tecnológica<sup>26</sup> y financiera. En estas circunstancias, la única estrategia de los empresarios de la fresa para mejorar su competitividad es la reducción de los costes de la fuerza de trabajo:

*No obstante, y a pesar de la disminución del margen de beneficio que se está produciendo, el cultivo de fresa continúa deparando ganancias a los empresarios onubenses. El empresario local no se «cruza de brazos» ante estas circunstancias y para contrarrestar esta situación ha utilizado como instrumento de mejora de sus ganancias tanto la disminución de los costes del trabajo como la intensificación del uso de los recursos naturales. [...] la opción elegida por los empresarios locales ante la presión del capital global ha sido clara: aumentar el grado de explotación del trabajo y la naturaleza. (Óscar Jurado, «El fenómeno económico de la fresa de Huelva», en Qué hace esa fresa en tu mesa, pp. 108-109)*

Es importante comprender las determinaciones «objetivas» de las decisiones de los empresarios onubenses: si quieres seguir siendo empresario del sector, *tienes* que intensificar la explotación de jornaleros y jornaleras. Analizar esta lógica nos evita caer en la pobreza de análisis sindicales que atribuyen a los «empresarios desaprensivos» la obtención de «beneficios ilícitos e ilegítimos» a través de la explotación del colectivo de inmigrantes sin papeles, mientras advierten de los perjuicios que esto supone para el «empresariado honesto»<sup>27</sup>.

25. La mayor parte de la información y de los análisis recogidos a continuación sobre el sector de la fresa en la provincia de Huelva proceden del libro *¿Qué hace esa fresa en tu mesa! La situación de l@s trabajadores de la fresa en Huelva*, coeditado por Atrapasueños Editorial, Sindicato de Obreros del Campo (SOC), Autonomía Sur, Oficina de Derechos Sociales de Sevilla, CAES y Universidad Libre para la Construcción Colectiva.

26. Los plantones proceden de California y pasan por un período de vivero en Valladolid.

27. Ver CC. OO.: «Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de los flujos migratorios», pp. 12-13.

**El Plan África | Eduardo Romero**

La precarización de las condiciones de trabajo provoca, desde finales de los años ochenta, pero sobre todo a partir de mediados de los noventa, la sustitución de jornaleros y jornaleras andaluzas por inmigrantes magrebíes y de África Subsahariana. La explotación legal de este colectivo —mediante el peor convenio del campo, junto al de Almería, de todo el Estado español— se complementa con la explotación ilegal de inmigrantes sin papeles. Coincidiendo con el incremento de la capacidad organizativa del colectivo inmigrante, que exige derechos laborales y sociales a través de encierros y otras movilizaciones, se empieza a desarrollar la contratación en origen de inmigrantes —mayoritariamente mujeres polacas y rumanas— como estrategia de marginación y expulsión del mercado de trabajo de los inmigrantes más organizados y reivindicativos. Miles de ellos —magrebíes, subsaharianos, portugueses— se encontrarán entonces sin trabajo ni vivienda, por lo que se verán obligados a instalarse en chabolas.

La contratación en origen crece desde los 7.000 contratos en 2002 hasta los 31.000 en 2006. La incorporación de Polonia y Rumania a la Unión Europea ha supuesto la disminución de la presencia de trabajadoras rumanas y polacas, lo que ha obligado a los empresarios a buscar contratos en origen en otros países, poniendo de nuevo la vista en África. Así, en 2007 se sustituyó a miles de mujeres rumanas por trabajadoras marroquíes. En 2008, los contratos en origen serán casi cuarenta mil, con trabajadoras procedentes de Marruecos (16.200), Rumania (12.000), Bulgaria (4.000), Polonia (3.500), Ucrania (3.000), Senegal (750) y Filipinas (270). Como los propios empresarios y las agencias gubernamentales reconocen, en la selección se prioriza la contratación de mujeres con cargas familiares, pues se considera que es una garantía de sumisión y de que volverán a su país al final de la temporada. Se las contrata por nueve meses (plantación y recogida) o por cuatro o cinco (sólo recogida). En la mayoría de los casos, son alojadas en casas construidas dentro de las propias fincas. Viven hacinadas y aisladas, expuestas al control por parte del empresario de los espacios y tiempos ajenos a la jornada laboral.

La apuesta por la contratación en origen de trabajadoras senegalesas, además de una forma de presión del Gobierno español para la aceptación de repatriaciones, se inserta en esta nueva estrategia patronal. En los primeros días de marzo de 2008 varios vuelos han trasladado a 744 trabajadoras a Huelva. Las autoridades políticas y empresariales han mostrado su entusiasmo, como no podía ser menos. Para el embajador de España en Senegal, Fernando Morán, se trata de «una demostración más del compromiso de los Gobiernos de España y Senegal de fomentar la emigración legal frente a una opción ilegal». Para el presidente de la Asociación de Productores y Exportadores de Fresas de Huelva, Freshuelva, José Manuel Romero, las mujeres «vienen muy con-

## 176|177

tentas y va a ser una experiencia muy interesante». Sus palabras resumen la estrategia patronal: «las vimos trabajar en Senegal y se van a adaptar perfectamente a nuestro clima y a nuestra forma de hacer las cosas».

La campaña onubense de la fresa nos muestra, con un ejemplo concreto, que la armónica adecuación entre oferta y demanda de trabajo, argumento utilizado para reclamar una inmigración legal y ordenada que responda a las necesidades del mercado, es una fabulación:

*... hasta la economía política comprende que producir una población excedentaria relativa, esto es, excedentaria respecto a la necesidad media de valorización del capital, es una condición vital de la industria moderna. (Karl Marx, El Capital, Libro I, pp. 788-789)*

Los empresarios freseros de Huelva necesitan un volumen de fuerza de trabajo disponible muy superior a las necesidades medias, para movilizarla durante los períodos punta de campaña (cada año más reducidos) o ante la demanda puntual de un gran volumen de fresas por parte de las empresas distribuidoras. Ésta es una de las razones por las que contratan en origen a un número de trabajadoras muy elevado. Pero hay otro motivo: el excedente de fuerza de trabajo generado otorga un enorme poder a los empresarios para incumplir sistemáticamente el convenio y para presionar a las trabajadoras, exigiendo elevados rendimientos, ya que pueden escoger cada día quién trabaja y quién no. Los impagos de horas extras, días trabajados interrumpidos por las condiciones climáticas o días festivos, saltándose el convenio, se convierten en la norma, a costa de la ya de por sí mísera legalidad.

*La condena de una parte de la clase obrera al ocio forzoso mediante el exceso de trabajo impuesto a otra parte, y viceversa, se convierte en medio de enriquecimiento del capitalista singular y, a la vez, acelera la producción del ejército industrial de reserva en una escala acorde con el progreso de la acumulación social. (Karl Marx, El Capital, Libro I, pp. 792)*

El aparente equilibrio entre oferta y demanda de trabajo oculta, por tanto, una realidad generada a la medida de las necesidades del mercado: jornaleros y jornaleras autóctonas, en un contexto de elevadas tasas de paro y de emigración forzosa de la población en busca de empleo en otras zonas del Estado o de la Unión Europea; trabajadoras de ida y vuelta, aisladas y sometidas, ansiosas por trabajar el mayor número de días posible antes de verse obligadas a regresar a su país; e inmigrantes sin papeles, sin ningún tipo de derecho, víctimas de una explotación aún mayor, movilizados en aquellos momentos en los que

**El Plan África I** Eduardo Romero

son necesarios como fuerza de trabajo suplementaria. Todas estas personas constituyen una fuerza de trabajo disponible, subordinada y vulnerable.

No nos pueden extrañar, por tanto, las múltiples denuncias públicas de las condiciones de trabajo de inmigrantes contratados en los países de origen. El ejemplo de la fresa onubense pero no es, ni mucho menos, el único. Recientemente, el Sindicato de Obreros del Campo de Almería denunció condiciones laborales de auténtica esclavitud de 75 trabajadores senegaleses contratados en origen en septiembre de 2007, para un período de nueve meses. El sindicato, que ha denunciado a Coexphal (Asociación Provincial de Empresarios Co-secheros-Exportadores de Productos Hortofrutícolas de Almería) y a la empresa Hortalizas del Almanzora de Pulpí por despido improcedente de nueve de los trabajadores, relata además el incumplimiento sistemático de las condiciones pactadas en Dakar: la empresa descontó del primer sueldo el pago del billete de avión, a pesar de la promesa de cubrirlo; el salario recibido es muy inferior al estipulado por el Convenio del Campo; los trabajadores senegaleses pagan 120 euros por un alojamiento en el que comparten habitación hasta siete personas, no hay calefacción y se encuentran aislados, a tres kilómetros del centro de salud más próximo; cada día deben realizar cien kilómetros en autobús hasta la explotación agrícola; denuncian, además, acoso laboral y amenazas, el secuestro de sus pasaportes por la empresa durante los dos primeros meses y las intimidaciones de la Guardia Civil tras la convocatoria de una jornada de huelga. Las pésimas condiciones de vida provocan que muchos acaben en la clandestinidad por despido o abandono del trabajo.

La historia se repite en el sector pesquero. En Galicia, entre enero y julio de 2007, se incrementó un 11,8% el número de trabajadores extranjeros inscritos en el Régimen Especial del Mar, a pesar de que el número de afiliados totales en el sector descendió. Este dato revela el proceso de sustitución de la fuerza de trabajo autóctona que, ante las míseras condiciones laborales, busca otros empleos. Sin embargo, colectivos de trabajadores inmigrantes cualificados y con amplia experiencia —como los marroquíes— están siendo, a su vez, sustituidos por trabajadores ghaneses, indonesios o malayos, *más baratos y mansos*. El acuerdo con Senegal supondrá un mayor número de contrataciones procedentes de este país, que pasarán a formar parte del «escandaloso» escenario actual, en palabras de Xabier Aboi, de la Confederación Sindical Galega (CIG), que denuncia además el papel de las empresas de contratación, que se lucran poniendo a disposición de los empresarios a inmigrantes con sueldos inferiores a los trescientos euros.

La política migratoria española de *nueva generación* esconde en su seno una violencia contra la población africana nada novedosa: el expolio de sus recur-

## 178|1879

sos, la explotación laboral a ambos lados de la valla, el crimen cotidiano en la frontera: «si ahora llegan menos inmigrantes es porque mueren más», afirma Brigitte Espuche, de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

La crítica de esta política es probablemente necesaria pero es, seguro, insuficiente. El poder constituyente del capital —que ha creado una sociedad de centros comerciales, móviles y comida basura que se traga o destruye cada día el alimento, el agua y el combustible de las sociedades africanas— no parece anunciar la subversión de las multitudes, que continúan viendo los cayucos, cada día, por la televisión.

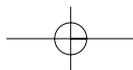
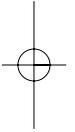
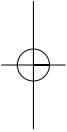
La lucha por la dignidad —de las personas inmigrantes que sufren la explotación, la represión y la muerte, pero sobre todo de nuestras opulentas sociedades indignas, capaces de contemplar, impasibles, cómo el océano se convierte en una fosa común— no pasa, en nuestra opinión, por *pisar el acelerador* de la movilidad, exigiendo un absoluto, individual e ilimitado derecho a la libertad de movimientos —ejercido sin contemplaciones por millones de turistas europeos—, sino por garantizar la soberanía y la seguridad alimentarias de todas las personas. Esta reivindicación básica —que desaparezca el capitalismo para que la alimentación, la salud y la vida sean un derecho para todos los seres humanos— es un horizonte al que no podemos renunciar en nuestras luchas concretas.

## El Plan África I Eduardo Romero

### BIBLIOGRAFÍA

- ALBA RICO, Santiago (2007): *Capitalismo y nihilismo. Dialéctica del hambre y la mirada*. Madrid: Akal.
- AMIN, Samir (1994): *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo. Un análisis político*. Madrid: Iepala.
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (2008): *Informe derechos humanos en la frontera sur 2007*, en [www.apdha.org](http://www.apdha.org)
- BELLAMY FOSTER, John (2006): «A warning to Africa: the new U.S. Imperial Grand Strategy», *Monthly Review*, vol. 58, n.º 2, junio.
- COMISIONES OBRERAS (2007): «Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de los flujos migratorios», en [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es).
- DAVIS, Mike (2007): *Planeta de ciudades miseria*. Madrid, Foca.
- DEL GRANDE, Gabriele: «Balance de un año trágico: 1.861 emigrantes muertos en las fronteras. Informe de diciembre de 2007 de Fortaleza Europea», en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- GALINDO, Pilar (2008): «Agrocombustibles: pan para los coches y hambre para los pobres», en [www.nodo50.org/caes](http://www.nodo50.org/caes).
- MAESTRO, Ángeles (2007): «En el corazón de las tinieblas. Nigeria: lucha de clases». Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales «Civilización o Barbarie», Serpa (Portugal), 5, 6 y 7 de octubre de 2007. También en <http://lahaine.org>
- MARX, Karl: *El Capital. Crítica de la economía política* (8 vols.), México, Siglo XXI, 1975-1981.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2007): *Plan África 2006-2008*. , 2ª edición, Madrid. También en [www.mae.es](http://www.mae.es).
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2008): «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007» en [www.mir.es](http://www.mir.es).
- MORO, Miguel (2005): *Crisis y deuda externa. Las políticas del Fondo Monetario Internacional*. Oviedo: Cambalache.
- ROMERO, Eduardo (2006): *Quién invade a quién. El Plan África y la inmigración*. Oviedo: Cambalache.
- (2007): «La obscena transparencia del Plan África», en [www.localcambalache.org](http://www.localcambalache.org).
- SAUL, John S. y LEYS, Colin: «Subsaharan Africa in Global Capitalism», en *Monthly Review*, vol. 51, n.º 3, julio-agosto 1999.
- VALLE, Marco (2003): *Los árboles de la muerte. Crónica de un inmigrante sin papeles*. Oviedo: Cambalache.
- VV. AA. (2008): *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*. Barcelona: Icaria.
- VV. AA. (2006): *¡Qué hace esa fresa en tu mesa! La situación de l@s trabajadores de la fresa en Huelva*. Sevilla: Atrapasueños.

**180|181**



**Héctor C. Silveira Gorski**

## **El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur**

### **LA «EUROPA FORTALEZA» ANTE LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS**

El derecho de asilo no presenta buena salud en España. Los refugiados que llaman a sus puertas se encuentran con una legislación restrictiva acompañada de medidas administrativo-policiales de repatriación<sup>1</sup>. España se ha convertido en uno de los bastiones de la frontera sur de la «Europa fortaleza» tras la entrada en el espacio Schengen.

Los países europeos pretenden resguardarse de los flujos migratorios interponiendo fuerzas policiales y militares en sus aguas y fronteras territoriales (programa Frontex) e impulsando políticas de repatriación. Éstas han llenado el territorio europeo de estructuras y cárceles administrativas para migrantes y asilados<sup>2</sup>. No hay gran aeropuerto y ciudad fronteriza que no tenga una zona de espera y un de internamiento. Se calcula que en la UE hay ya alrededor de 220 centros de «retención» e internamiento, sin contar los innumerables espacios informales que actúan también como centros de reclusión de extranjeros<sup>3</sup>. Cada año, miles de personas migrantes y refugiadas son detenidas y encarceladas en centros administrativos de retención e internamiento para luego ser expulsadas-repatriadas del territorio. España repatrió a 108.842 migrantes entre los años 2006 y 2007<sup>4</sup>.

Por otra parte, los países de la «Europa fortaleza», al mismo tiempo que incentivan las políticas de repatriación, buscan también externalizar el control

**1.** Cuando hablamos de la política de repatriación aludimos a un conjunto de procedimientos administrativos que integran a la «retención» policial, el internamiento, la devolución, el retorno, los procedimientos de readmisión y la expulsión del territorio de personas migrantes.

**2.** Para un análisis más a fondo sobre estos temas me permito reenviar a OSPDH (2003) y Silveira (1998, 2003; 2006; 2007).

**3.** Para un análisis más a fondo de estos centros y espacios de retención e internamiento en la UE ver los informes de STEPS (2006), Guild (2005) y Bietlot (2005).

**4.** Según datos de la Comisión Europea, en el 2004 se dictaron 650.000 órdenes de expulsión en la UE, de las cua-

## 182|183

de los flujos migratorios hacia los países de origen y de tránsito de los migrantes. Estos deben corresponsabilizarse y convertirse en los nuevos filtros y mecanismos de control de los flujos migratorios. La vía es la de formar con estos países «asociaciones migratorias» a cambio de contrapartidas económicas y de ayudas al desarrollo. España tiene convenios firmados de asociaciones migratorias con Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Mali, Cabo Verde, Ghana y Gambia. En estos convenios se establecen las medidas de repatriación y readmisión de migrantes al mismo tiempo que se exige a los Gobiernos de estos países su implicación en la lucha contra las mafias que gestionan la inmigración irregular y en el control de las fronteras. Asimismo, al amparo de estos acuerdos y de contrapartidas económicas, el Ministerio del Interior español ha logrado también establecer «extensiones de agregados» -agentes de policía y de espionaje- en algunos de estos países, como en Mauritania, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Cabo Verde.

En este marco hay que sumar la apertura de decenas de centros de retención e internamiento en estos países, una parte de ellos financiados con fondos públicos europeos. Los centros de Túnez, Marruecos, Argelia, Libia y Mauritania se han convertido en las nuevas «cárceles administrativas» de la «Europa fortaleza». Su función es la de servir de filtros de contención de los migrantes que intentan llegar a la frontera sur. En Libia hay alrededor de 20 «campos» de internamiento de migrantes, tres de ellos financiados por Italia, y en Argelia se tiene constancia de la existencia, al menos, de 12 campos más<sup>5</sup>. En este país, por ejemplo, entre los años 2000 y 2007 fueron arrestados alrededor de 40.000 migrantes de más de 54 nacionalidades. Y en Libia, en mayo de 2007, se contabilizaron más de 60.000 migrantes detenidos y se sabe también por datos oficiales que entre los años 2003 y 2006 el Gobierno libio expulsó a alrededor de 198.000 personas extranjeras. Una parte de ellas fueron abandonadas en el desierto, donde muchas fallecieron<sup>6</sup>. Mas las «cárceles administrativas» situadas en territorio africano no sólo sirven para retener a los migrantes que son detenidos en su trayecto hacia el Norte, sino también para internar a los miles de inmigrantes expulsados cada año desde Europa hacia los países africanos. Italia desde la isla Lampedusa expulsa a miles de extranjeros hacia los centros de internamiento de Libia (Fortress Europe 2007a).

les se ejecutaron 164.000 de forma forzosa y 48.000 voluntarias. España, por su parte, entre los años 2004 y 2007 repatrió a 370.000 personas migrantes (en el año 2006 repatrió a 52.814 extranjeros, de los cuales, 19.332 fueron retornados, 4616 readmitidos, 7214 expulsados y 21652 devueltos; y en el año 2007 repatrió a 55.938 extranjeros: 24355 retornados, 6248 readmitidos, 9467 expulsiones y 15868 devoluciones (fuente: Ministerio del Interior).

5. Para más información sobre los «campos» en Libia y Argelia ver los informes de Fortress Europe (2007a, 2007b).

6. Sobre lo que está pasando en Libia y Argelia con las personas migrantes detenidas, internadas y deportadas ver *Fortress europe* (2007a; 2007b).

## El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski

### LA CRISIS DEL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

Las políticas de asilo y refugio tiene poco margen de actuación en el marco de una UE que ha apostado por políticas migratorias restrictivas y selectivas. La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a procedimientos y normas comunes para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente* [COM(2005) 391 final]<sup>7</sup> pretende fortalecer aún más esta política. En ella, por ejemplo, se establece la posibilidad de que un migrante indocumentado pueda estar internado hasta 18 meses en alguno de los países de la UE.

Una de las manifestaciones más claras de las consecuencias de esta política europea es la drástica reducción de las demandas de asilo que se vienen produciendo en los últimos años. En el período 2001-2006, las solicitudes de asilo en los países europeos han disminuido en un 50%: de las 424.170 solicitudes del año 2001 se ha pasado a las 192.300 solicitudes del año 2006<sup>8</sup>. Y en el período 1995-2005, los 25 países de la UE atendieron 3.679.434 solicitudes de asilo y otorgaron el estatuto de refugiado a 408.847 personas y la protección complementaria a 310.902. En total, dieron protección internacional a 719.749 personas y denegaron protección a 2.257.875 personas. El 75,2% de los estatutos de refugiados fueron concedidos por tres países: Alemania, Reino Unido y Francia.

Por su parte, España, a pesar de haber incrementado notablemente su población extranjera<sup>9</sup>, mantiene una de las tasas más bajas de solicitantes de asilo de la UE: 0,1 solicitudes por 1.000 habitantes, cuando en la UE la media se sitúa en 0,5 demandas por cada mil. Asimismo, tiene uno de los porcentajes más bajos en concesiones. Si en el año 1990 recibió 8.647 solicitudes y concedió 490 estatutos de refugiado (el 15,7%) y 127 protecciones inferiores (el 4,1%), dieciséis años después, en el año 2006, tuvo 5.297 solicitudes de asilo, 3.912 no fueron admitidas<sup>10</sup> o fueron denegadas y otorgó el estatuto de refugiado a sólo

7. Este proyecto, con la aprobación del *Informe Weber*, recibió el visto bueno de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo [A6-0339/2007].

8. Por ejemplo, Alemania pasó de conceder 23.468 estatutos en 1995 a dar 1302 en 2005; Holanda de 7980 en 1995 a 964 en 2005; Dinamarca de dar 4810 en 1995 a 93 en 2005.

9. A finales del año 2007 España tenía 45,2 millones de habitantes y en el año 2000 tenía 40,5 millones. De los 45,2 millones, el 10% son extranjeros (4.519.554 extranjeros). Desde 1998, han llegado a España 4,3 millones de inmigrantes, en un 73% procedentes del norte de África, Latinoamérica y de los países del este de Europa.

10. Las causas alegadas por la Administración para no aceptar las solicitudes son, por orden de importancia: a) no alegar ninguna causa de las que da lugar al reconocimiento de la condición de refugiado (art. 5.6 b Ley de Asilo), b) la solicitud se basa en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de una vigencia actual, no fundamentan una necesidad de protección (art. 5.6 d Ley de Asilo). Estas dos causas fundamentan el 95% de las inadmisiones. La tercera es que el solicitante ya se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado.

## 184|185

168 personas (el 3,72%)<sup>11</sup>, dos estatutos de apátrida, 16 permisos por razones humanitarias y 172 por protección complementaria<sup>12</sup>. En total, el 7,88% de las personas solicitantes recibieron algún tipo de protección. Cada año España deniega la protección internacional a miles de personas procedentes de países como Colombia, Nigeria, Argelia o Costa de Marfil. Estos porcentajes y cifras contrastan con las de otros países europeos. Por ejemplo, Francia, en el año 2006, tuvo 30.690 solicitudes, Alemania 21.030, el Reino Unido 27.850 e Italia 10.110 solicitudes.

El *Informe 2007* de Amnistía Internacional vuelve a sacar a la luz lo que ya es una realidad conocida por todos: que en varios países europeos —como en el caso de Grecia, Italia, Malta o el Reino Unido— se siguen realizando detenciones ilegales y ejecutando expulsiones de refugiados, incluso antes de que las solicitudes sean examinadas adecuadamente. Los casos que denuncia Amnistía son sólo una muestra de cómo prácticas administrativas abusivas, arbitrarias e ilegales dificultan la correcta implementación del derecho de asilo.

También en España las políticas de asilo que han venido realizando los distintos Gobiernos desde la reforma de la legislación de 1994 presentan graves problemas de quiebra de derechos, libertades y garantías de las personas migrantes y asiladas, especialmente en la frontera sur. Así lo vienen denunciando las organizaciones defensoras de los derechos humanos, como AI, ACNUR, CIMADE, MSF, HRW, y se ponen de manifiesto también en las recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo para mejorar la aplicación de esta legislación<sup>13</sup> y en el Informe elaborado por el Comisario para los Derechos Humanos tras su visita a España entre el 10 y el 19 marzo de 2005 (CommDH(2005)).

### EL ASILO EN LA FRONTERA SUR

Una parte importante de las prácticas ilegales y abusivas se producen en la frontera sur, especialmente en las ciudades de Ceuta, Melilla y Las Palmas<sup>14</sup>.

**11.** Los datos y porcentajes de admitidos, denegaciones y concesiones se refieren a las solicitudes de años anteriores, no del mismo año. Por ejemplo, las solicitudes del año 2006 se revisarán en el siguiente.

**12.** En el año 2000 España recibió 7.926 solicitudes pero concedió 381 estatutos de refugiado (el 5,1%) y 388 de otros tipo de protección (el 5,2%); en el años 2003 recibió 5.947 solicitudes, admitió a trámite 1.718 (28,9%), no admitió 4.229 solicitudes (el 71,1%), concedió 227 estatutos de refugiado (el 3,81%) y 142 de otros tipo de protección (el 2,38%); en el año 2004 recibió 5.401 solicitudes, admitió a trámite 1.370 y concedió 177 estatutos de refugiado (el 3,27%).

**13.** Cf. especialmente *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, Madrid, 2005 ([www.defensor.delpueblo.es](http://www.defensor.delpueblo.es)).

**14.** Cf. CIMADE (2004), Médicos sin fronteras (2003), Amnistía Internacional (2001, 2005, 2006 y 2007), Human Rights Watch (2002). Los problemas señalados en este artículo sobre el derecho de asilo en la frontera sur se corresponden con los problemas y denuncias recogidos en estos informes y estudios.

### El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski

En los últimos años, Ceuta ha venido ocupando el segundo lugar, tras Madrid, en número de solicitudes de asilo. En el año 2003 recibió el 25,5% del total de las solicitudes, en el 2004 un 34,8%, en el 2005 un 22,6% (1.189 solicitudes) y en el 2006 un 9,2% (456 solicitudes). Este descenso se debe en parte a que la inmigración de África Occidental se ha ido trasladando hacia las Islas Canarias, donde en el año 2006 se recibieron alrededor de 31.245 migrantes «sin papeles», muchos de los cuales solicitaron asilo —Las Palmas, por ejemplo, recibió 344 solicitudes (el 6,9% del total)<sup>15</sup>—. Detrás de estos altos porcentajes de solicitudes de asilo en la frontera sur hay, según ACNUR, básicamente tres causas: a) por seguridad: las personas migrantes solicitan asilo ante el temor a las expulsiones irregulares y clandestinas; b) la falta de información sobre alternativas a la solicitud de asilo; y c) para asegurarse una asistencia básica: la solicitud de asilo facilita el acceso a la asistencia humanitaria (2006). Esto, a su vez, provoca también graves problemas al asilo como institución. Ante tal número de solicitudes los procedimientos de determinación de los casos, ya de por sí inadecuados y obsoletos ante las nuevas características de los flujos migratorios, se ven sometidos a presiones y dificultades extremas. Esto lleva a que, por ejemplo, la Administración abuse de los procedimientos de inadmisión a trámite<sup>16</sup>.

#### El abuso de la inadmisión a trámite

El procedimiento de la admisión a trámite, desde la reforma de la Ley de Asilo de 1994, se ha convertido en el instrumento por excelencia que tiene la Administración para realizar una política restrictiva del derecho de asilo.

Muchas solicitudes no son admitidas a trámite por ser consideradas manifiestamente infundadas, debido a su incoherencia y vaguedad, por no alegar ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado o por no presentar las pruebas que corroboren la historia o la identidad de la persona (arts. 5.6 b y d Ley 5/1984). Sin embargo, otras solicitudes no son admitidas a trámite como consecuencia del examen, aún en la fase de la admisión, del fondo de la solicitud. Esto convierte a la fase de la admisión a trámite en una denegación encubierta, desvirtuándose de este modo el carácter excepcional de la fase de admisión, y deja sin contenido la segunda etapa de «estudio de fondo», etapa en la que realmente debe examinarse la veracidad de la historia. Y es en la segunda fase del procedimiento cuando el solicitante en-

<sup>15</sup>. Fuente: CEAR (2007).

<sup>16</sup>. Una persona que solicita asilo en territorio español debe pasar por dos fases: una primera de admisión a trámite de la solicitud y una segunda «de estudio del fondo de la solicitud», tanto para las solicitudes presentadas en la frontera como en el interior del territorio (arts. 5 y 6 Ley de Asilo).

**186|187**

cuenta más garantías y más tiempo para aportar pruebas y alegaciones, y es cuando además las autoridades tienen que investigar el caso. El mantenimiento de esta práctica administrativa a lo largo del tiempo genera una enorme desprotección para los solicitantes de asilo.

En relación con las ciudades fronterizas y de paso obligado hacia la Península, como son Ceuta y Melilla, la Administración no puede desconocer que muchas de las solicitudes de asilo provienen de extranjeros originarios de países en los que se cometen graves violaciones de derechos humanos. En estas solicitudes sólo se deberían inadmitir a trámite aquellas en las que no se mencionan los motivos de la persecución o en los que la historia sea manifiestamente inverosímil. En las demás, tal y como defienden las organizaciones defensoras de los derechos humanos, se deberían admitir a trámite y examinar con detenimiento para determinar si esa persona puede sufrir violaciones de derechos. Sin embargo, gran parte de las resoluciones de inadmisión dictadas por las autoridades de Ceuta, como pudo comprobar el Defensor del Pueblo en sus visitas a esa ciudad, tienen una misma forma y no están adecuadamente motivadas<sup>17</sup>.

Esta forma de proceder incumple exigencias establecidas en la legislación y recordadas por la jurisprudencia de que toda resolución administrativa tiene que contener los razonamientos que dan fundamento a la decisión, éstos deben estar explicados de forma detallada, sin que sea suficiente el uso de términos genéricos e imprecisos que puedan provocar indefensión en los solicitantes de asilo (arts. 17 y 20c Ley 5/1984). Como señala el Defensor del Pueblo:

*el carácter extraordinario de la facultad que la Ley de Asilo otorga a la Administración, de decidir ab initio si la solicitud presentada contiene una carga indiciaria que la haga merecedora de ser tomada en consideración para su posterior estudio, ha de verse coherente con la exigencia de que la motivación de las resoluciones que cierran la puerta a ese estudio posterior realice un esfuerzo explicativo para hacer patente las razones concretas y los elementos de juicio determinantes para adoptar tal decisión (Informe 2005: 324-325).*

Tras la inadmisión a trámite los inmigrantes son repatriados o en el caso de que no puedan serlo, son enviados a la Península. Son muy pocos los solicitantes de asilo que, tras ver denegada su solicitud, reciben un permiso de residencia por razones excepcionales (art. 31.3 LEx). Suelen ser casos de grupos muy vulnerables —familias con hijos de corta edad, personas enfermas, personas con familiares en España, etc. En estos casos, los extranjeros reciben documentación, son trasladados a la Península, son alojados y atendidos por organiza-

---

17. Cf. Defensor del Pueblo (2005).

## **El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski**

ciones sociales durante 3 meses, y tienen también acceso a programas de orientación laboral, a servicios sociales y otras prestaciones.

### **Pasividad e incumplimiento de la ley por la Administración**

Otro de los problemas que afectan al procedimiento de asilo tiene que ver con el papel del personal administrativo. Los informes de organizaciones de derechos humanos denuncian que es habitual que el personal administrativo adopte una actitud pasiva durante la primera entrevista, en la que meramente se ocupan de rellenar formularios tipos. Este proceder deficiente vicia desde el inicio al procedimiento y contribuye a que la Oficina de Ayuda al Refugiado, que tiene que evaluar las solicitudes, no admita a trámite muchas de ellas por considerarlas «manifiestamente infundadas» o por contener alegaciones genéricas, imprecisas, contradictorias o poco creíbles. Causa un grave perjuicio al solicitante de asilo ya que la primera entrevista juega un papel determinante en la resolución posterior del caso. La entrevista debería realizarse de forma minuciosa y detallada. Mas para ello, como se exige en el *Informe Pirker*, el personal administrativo debería tener instrucciones precisas de cómo proceder y «disponer de las competencias necesarias, adquiridas a través de una formación de alta calidad» (Parlamento Europeo 2007, 11).

### **Asistencia letrada insuficiente y deficiente**

A estos problemas relacionados con la admisión y gestión de las solicitudes se suman también los que se derivan de una asistencia letrada que es insuficiente para hacer frente al alto número de solicitudes y que, además, actúa también en innumerables ocasiones de forma deficiente.

El art. 8.4 del Reglamento de Asilo establece que los solicitantes de asilo tendrán derecho a asistencia letrada para la formalización de su solicitud y durante todo el procedimiento. Pero esta asistencia, como señala el Defensor del Pueblo, debería comenzar ya en el momento previo a la realización de la primera entrevista de solicitud de asilo (2005, 354). Sin embargo, esto no se cumple y en innumerables ocasiones el solicitante encuentra dificultades para tener una orientación jurídica preliminar.

La asistencia letrada se suele realizar en el momento de la primera entrevista entre el solicitante y la Administración, mas en pocas ocasiones se produce con anterioridad a ella y con tiempo para preparar el procedimiento. La normativa española exige que la solicitud de asilo se presente por medio de una comparecencia personal del interesado ante unos determinados organismos de la Administración. Pero no prevé nada sobre el proceso previo a la presentación de

## 188|189

la solicitud, momento en el que debería realizarse una labor de orientación y de detección de eventuales necesidades de protección. El abogado, en esta primera fase del procedimiento y antes de la primera entrevista con la Administración, debería explicar al solicitante en qué consiste el procedimiento, cómo se va a desarrollar y el papel que tienen cada una de las personas que intervienen en él, especialmente sobre el carácter independiente y gratuito de su actuación como letrado. Asimismo, el abogado debe facilitar al solicitante sus datos y los medios para localizarle (Defensor del Pueblo 2005: 351).

Otro de los problemas es que el abogado, a pesar de estar presente en las entrevistas, se comporta como si no lo estuviera, adoptando una actitud pasiva, al igual que el personal administrativo. Esta actitud erosiona gravemente el derecho a la asistencia jurídica que tiene la persona que está solicitando asilo. Ésta se encuentra con problemas para acceder a la información sobre sus derechos y las decisiones administrativas y judiciales relacionadas con ellos y, además, en una lengua que pueda comprender.

A todo esto se suma el hecho de que el solicitante de asilo, especialmente si se encuentra en la frontera sur, tiene escasas posibilidades de hacer uso de su derecho a la defensa jurídica. Esto se debe a que el solicitante a la hora de recurrir las inadmisiones o las denegaciones de solicitud de asilo está obligado a designar un abogado de Madrid, lugar en el que debe recurrir los actos administrativos. Esta exigencia determina que en la práctica el solicitante de refugio tenga muy pocas posibilidades, por no decir casi ninguna, de contactar directamente con su abogado para preparar de forma adecuada el recurso.

A todo esto, además, se añade el hecho de que las devoluciones realizadas desde Ceuta se realizan sin la apertura de un expediente de expulsión y, en consecuencia, sin asistencia letrada y de intérprete. Esto es así porque la ley establece que en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales no es necesario abrir un expediente de expulsión para proceder a la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el territorio (art. 157.1 REx). La ley considera incluidos, a estos efectos, los extranjeros interceptados en las fronteras o en sus inmediaciones.

### **Privación de libertad y quiebra del principio de *non refoulement***

La privación de libertad y la quiebra del principio de *non refoulement* (obligación de no devolución) son otros de los problemas graves que tienen que afrontar los solicitantes de asilo. Año tras año, las organizaciones defensoras de los derechos humanos denuncian que la Administración aplica de forma generalizada las medidas de detención, internamiento y expulsión también a las personas que solicitan protección internacional. En más de una ocasión el

### El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski

Parlamento Europeo ha manifestado su preocupación por el hecho de que los Estados hagan uso de forma habitual de la privación de libertad con los solicitantes de asilo.

Los Estados también incumplen el principio de no devolución. Este principio se quebranta cuando se realizan, y sucede cada dos por tres, expulsiones colectivas, prohibidas por el Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), no ratificado por España. Asimismo, las *Líneas Directrices sobre retornos forzados* del Comité de Ministros del Consejo de Europa obligan a los Estados a realizar un examen individualizado de cada caso y a adoptar decisiones de devolución de forma también individual. España incumplió el principio de no devolución cuando en septiembre de 2005 expulsó de forma colectiva a Marruecos a más de 70 personas procedentes de Ceuta y Melilla (ACNUR 2006, AI 2006a).

El principio de no devolución es puesto también en cuestión cuando la Administración, tras comunicar una denegación de solicitud de asilo, expulsa inmediatamente al extranjero<sup>18</sup>. Tras la denegación el extranjero debe salir voluntariamente del territorio y, en caso de que no lo haga, se le abre un expediente de expulsión. Durante la tramitación de la expulsión, si la Administración no hace las comprobaciones necesarias, incumple la obligación que tiene de no poner en riesgo al solicitante ni de enviarlo a un tercer Estado que carezca de protección efectiva contra la devolución a su país de origen (art. 17.3 Ley de Asilo). Innumerables casos de expulsiones de este tipo se han producido desde Ceuta, ciudad desde la que España expulsa y devuelve a Marruecos miles de migrantes y solicitantes de asilo cada año. Los nacionales marroquíes, fruto del Convenio de Readmisión firmado en 1992, son devueltos de forma inmediata a Marruecos a través del puesto fronterizo de El Tarajal<sup>19</sup>. En cambio, los no nacionales marroquíes deben ser devueltos a terceros países ya que Marruecos no los admite —salvo en el caso de los argelinos—.

El problema con Marruecos tiene su origen, como denuncia AI, en que el Convenio de Readmisión no recoge ninguno de los instrumentos considerados esenciales para garantizar el pleno respeto del principio de *non refoulement*: no contiene garantías de que la persona devuelta no será sujeta a detención arbitraria, que no recibirá malos tratos; no se garantiza, en el caso de que pida asilo, que tendrá acceso a un procedimiento justo y eficaz para determinar su

**18.** La ley establece que toda persona extranjera que vaya a ser expulsada tiene derecho a la asistencia letrada y a tener un intérprete y, en el caso de que pida asilo a que se suspenda la expulsión hasta que se decida sobre su solicitud. (arts. 26.2 y 63.2 Ley de Extranjería y 131 del Reglamento de Extranjería). Una vez el inmigrante presenta la solicitud de asilo no puede ser expulsado del territorio nacional (art. 12 Reglamento de Asilo) y tiene autorización para permanecer en España de forma provisional, cualquiera que sea su situación jurídica (art. 11.1 Reglamento de Asilo).

**19.** España ha firmado acuerdos similares con Nigeria, Mauritania, Guinea Bissau y Argelia.

## 190|191

condición de refugiado, y tampoco contiene garantías de que se le protegerá contra la devolución a un país donde pueda ser víctima de violaciones de derechos humanos (Amnistía Internacional, 2005, 2006a). Los refugiados, además, tampoco tienen garantizado un acceso a medios de subsistencia suficientes para mantener un nivel de vida adecuado. Esto es preocupante si tenemos en cuenta que un porcentaje elevado de los extranjeros que llegan a Ceuta abandonan sus países por causas políticas o por conflicto armado (Cimade 2004).

### EL DECLIVE DEL ESTADO DE DERECHO ANTE UN DERECHO DE ASILO FORMAL

En la frontera sur la Administración española garantiza sólo formalmente el derecho a pedir asilo. No se puede decir que sea un derecho realmente efectivo. Es más, durante su implementación se quiebran derechos y garantías fundamentales de las personas migrantes y refugiadas.

Sin embargo, España, como también los otros Estados de la UE, tiene la obligación de establecer los mecanismos y los instrumentos para que las personas migrantes y los refugiados vean realmente respetados sus derechos y reciban una adecuada asistencia jurídica<sup>20</sup>. La Administración debe garantizar que los solicitantes de asilo tengan el derecho a un recurso efectivo con efectos suspensivos de la devolución, especialmente en aquellos casos en los que se aplican procedimientos acelerados de devolución. El que el solicitante pueda recurrir de forma efectiva las resoluciones de la Administración es de capital importancia en el procedimiento de asilo, especialmente en el caso de la legislación española. Es importante porque la Ley de Asilo española sólo admite la paralización de la expulsión si el solicitante ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra el acto decisorio de la petición de reexamen de la solicitud. Este recurso, además, debe ir acompañado de un informe favorable sobre la admisión a trámite de la solicitud elaborado por el comisionado de la ACNUR (art. 21.2 Ley 5/1984). El abogado, por su parte, deberá velar para que los solicitantes de asilo estén informados tanto sobre sus derechos como de los procedimientos en que se pueden ver implicados, no sólo el de asilo, sino también los de expulsión o devolución, tras su retención e internamiento.

En España, como también en los países miembros de la UE, bajo el velo del principio de legalidad y del impulso de las políticas de repatriación, se ha formado una Administración que actúa de forma «prepotente», que pone en prác-

<sup>20</sup>. Cf. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de noviembre de 1996 en el caso *Chahal* contra el Reino Unido, serie A, número 161, y *Líneas Directrices sobre Retornos Forzosos* del Comité de Ministros, en particular las 2, 16 y 17.

### **El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski**

tica formas y procedimientos de actuación sobre los refugiados y migrantes que no son admisibles en un Estado de derecho. Mas, una sociedad democrática debe exigir que todas las personas que se encuentran en el territorio, especialmente aquellas que están en situaciones de extrema necesidad como son los refugiados, desplazados e inmigrantes indocumentados, tengan garantizados sus derechos, libertades y garantías fundamentales. Y de una forma especial, por todo lo que significa y representa, el derecho de asilo.

**192|193**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ACNUR (2006): *La situación de los refugiados en el mundo*.
- AMNISTIA INTERNACIONA (2001): *El Asilo en España: una carrera de obstáculos*.
- (2005): *España. Frontera Sur. El Estado da la espalda a los derechos humanos de lo refugiados e inmigrantes*.
- (2006a): *Ceuta y Melilla un año después* (EUR 41/009/2006).
- (2006b): *Vivir en las sombras. Una introducción a los derechos humanos de las personas migrantes* (POL 33/006/2006).
- (2007): *Informe 2007. España*.
- BIETLOT, Mathieu (2005): *Centres for Third Country nationals*. Briefing Paper, bajo la supervisión de E. Guild (IP/C/LIBE/FWC/2005-22/SC2), [www.libertysecurity.org/article1178.html](http://www.libertysecurity.org/article1178.html).
- CEAR (2007): *La situación de los refugiados en España*. Informe 2007.
- CIMADE (2004): *Gourougou, Bel Younes, Oujda: la situation alarmante des migrants subsahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union Européenne*, Rapport réalisé par Anne Sophie Wender, avec la collaboration de Marie-José Laflamme-Marsan et d'Hicham Rachidi (AFVIC-Plateforme Migrants), Service des Solidarités Internationales. Cimade.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2005): *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, Madrid, [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es).
- FORTRESS EUROPE (2007 a): *Fuga da Tripoli. Rapporto sulle condizioni dei migranti di transito in Libia*.
- (2007b): *Effetti collaterali. Rapporto sulle condizioni dei migranti di transito in Algeria*, 2007, <http://fortresseurope.blogspot.com>.
- GUILD, Elspeth (2005): *Report for the European Parliament: Directorate general internal policies of the Union. A typology of different types of centres in Europe* (IP/C/LIBE/FWC/2005-22), [www.libertysecurity.org/article1181.html](http://www.libertysecurity.org/article1181.html).
- HUMAN RIGHTS WATCH (2005): *España: Las deportaciones a Marruecos ponen en peligro a los inmigrantes*.
- (2002): *Discrecionalidad sin límites. La aplicación arbitraria de la ley española de inmigración*.
- (2002): *La otra cara de las islas canarias. Violación de los derechos de los inmigrantes y los solicitantes de asilo*, 2002.
- LEY 5/1984, de 25 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
- MEDICOS SIN FRONTERAS (2003): *Deficiencias en las condiciones de acogida de inmigrantes y solicitantes de asilo. El caso de Ceuta y Melilla*, septiembre.
- PARLAMENTO EUROPEO (2007): *Informe sobre el asilo: cooperación práctica, calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo*. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente H. Pirker, Doc. A6-0182/2007, 14 de mayo.
- SILVEIRA GORSKI, Héctor C. (1998): «La Unión Europea, los refugiados y los inmigrantes ilegales, sans papiers, clandestini...», *mientras tanto*, 73, Barcelona.
- (2006): «Inmigració económica i exclusions juridico polítiques» en *Immigració i Ciutadania*.

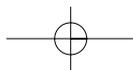
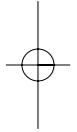
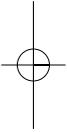
## **El asilo y el declive del estado de derecho | Héctor C. Silveira Gorski**

*Els reptes de la Catalunya del futur*, con Q. Novelles y L. Juberías, Fundació Pere Ardiaca, Barcelona.

SILVEIRA GORSKI, Héctor C. y RIVERA BEIRAS, I. (2007): «Contemporary Biopolitics in front of Migration Flows and Prison Universe. A Reflection on the Return of «Camps» in Europe», en C. Holgan y M. Marin-Domine (eds.): *The Camp: narratives of Internment and Exclusion*, *Cambridge Scholars Publishing, Newcastle*.

STEPS Consulting Social (2006): *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, (IP/C/LIBE/IC/2006-181), [www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-ep-detention-centres-report.pdf](http://www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-ep-detention-centres-report.pdf).

**194|195**



**Mikel Mazkarian**

## **El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje del enaltecimiento de la solidaridad y su penalización**

### **FRONTERAS VIRTUALES**

Las barreras son probablemente el icono más representativo del control de fronteras. Hay barreras que suben y bajan adosadas a una especie de garita. En determinados pasos fronterizos de carácter rural entre Francia y España es todavía visible este tipo de instalación, con la diferencia de que la barrera ha desaparecido; es lo que podría denominarse una frontera «amable». Por otro lado, en el paso fronterizo hispano-francés de Biriatu quedan en pie las garitas y aunque el aspecto a simple vista es el de ausencia de control policial, no es extraño observar alguno en las proximidades de manera que, ante la apariencia de una frontera que ya no existe surge el control escondido, disimulado. Si acudimos ahora a la frontera sur de España el panorama resulta bien distinto. La valla de Ceuta y Melilla es efectiva en la medida en que resulta visible; aquí ya no se trata de aparentar la ausencia de control, sino más bien al contrario, demostrar incluso por encima de las posibilidades técnicas existentes que el control de la frontera la hace inexpugnable. Y así nos encontramos con un juego macabro consistente en probar los límites de la persona para sortear la frontera; el recorrido de las modificaciones de la valla de Ceuta desde su construcción es la historia de la lucha por demostrar que el paso fronterizo está cerrado, aunque en ello se pierdan vidas<sup>1</sup>. A estos tres modelos de frontera se

**1.** Las obras de impermeabilización de los 8,3 kilómetros de frontera de Ceuta fueron adjudicadas en noviembre de 1993 a la empresa Cubiertas y MZOV (hoy fusionada con Entrecanales en NECSO), por 3.500 millones de pesetas. Tras sucesivas ampliaciones y prórrogas, las inversiones a comienzos del año 1999 sobrepasaban los

## 196|197

pueden añadir otro, la frontera marítima; su característica principal es la falta de definición, su porosidad. La extensión y su propia composición impiden visualizar una frontera sólida como lo pueda ser la valla de Ceuta, sin embargo, el mensaje de prohibición debe ser igual de contundente. Esta dificultad añadida obliga a concentrarse en el efecto disuasorio para contrarrestar las carencias físicas de la frontera que se desea establecer.

Este trabajo parte de la frontera marítima y desarrolla algunos problemas que derivan en cierta forma de esta necesidad de crear una realidad virtual de frontera inexpugnable. Empleamos el término virtual como sustitutivo de lo real; lo real ni es reproducido ni manipulado, ni tampoco desaparece en favor de lo imaginario, sino que se genera artificialmente otra realidad totalmente simulada. Siguiendo a Claudia Giannetti, podemos decir que «las cuestiones apremiantes mundiales van siendo progresivamente encapsuladas y mantenidas latentes de manera atemporal. Están gravitatoriamente ligadas a nuestro mundo, aunque nuestra capacidad de “verlas” va decreciendo en la medida en que su virtualidad se expande»<sup>2</sup>. La estrategia de evasión que impregna el proceso de ficcionalización del mundo genera la discrepancia paradójica entre lo habitual que nos resulta vivir en la ilusión consciente de que conocemos nuestro entorno, y la incomodidad que produce el cuestionamiento de su veracidad.

Dos océanos y cuatro mares bañan los 70.000 km de costa que tiene Europa: los océanos Atlántico y Ártico, el mar Báltico, el Mar del Norte, el mar Mediterráneo y el Mar Negro. En la actualidad, y aunque ha habido casos aislados de barcos mercantes, la actividad principal se centra en impedir que traspasen la frontera marítima pequeñas embarcaciones que se han dado en llamar «pateras» y «cayucos»<sup>3</sup>.

De la mano de la Unión Europea, se han creado una serie de mecanismos para vigilar/disuadir a estas embarcaciones; en otros capítulos se desarrolla de

6.000 millones. Ese año la valla de alambre de 2,5 metros de altura se sustituyó por otra de acero galvanizado de 3,10 metros y reforzada con una alambrada de espino. Tras los sucesos de septiembre y octubre del año 2005, donde murieron siete personas, se vuelve a reforzar la valla con una verja triple, sirgas de acero, en definitiva, un mecanismo creado para desgarrar el cuerpo de quien osara traspasarla. Sin embargo, el 22 de junio del 2007 un inmigrante volvía a saltar la valla dejando en evidencia su vulnerabilidad.

2. Claudia Giannetti (ed.), *Sin salida de emergencia*, MAS/MECAD, Sabadell, 2002.

3. En España casi no existe un léxico específico de la inmigración irregular, de manera que las palabras utilizadas son préstamos del lenguaje corriente (pasador, reclutador, etc.); y cuando se utilizan expresiones específicas éstas provienen del lenguaje utilizado por los medios de comunicación. La patera era una embarcación semejante al bote, pero sin quilla y el fondo plano utilizada en el sur de España para la pesca a muy poca distancia de la costa; en el año 1992, comienza a utilizarse la expresión «patera» referida a las embarcaciones utilizadas por los inmigrantes irregulares. Según el diccionario de la RAE, «cayuco» se define como embarcación india de una pieza, más pequeña que la canoa, con el fondo plano y sin quilla, que se gobierna y mueve con el canaleta. Para María Moliner un «cayuco» es un barco indio de una pieza, más pequeño que la canoa gobernado por un solo remo. En África occidental tradicionalmente se ha llamado cayuco a aquella embarcación construida de lienzo que normalmente se utilizaba en expediciones

### El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkarian

manera detallada estas actuaciones, nosotros nos queremos fijar tan sólo en el aspecto relacionado con su utilidad real. El antecedente de la llamada externalización de fronteras podemos situarlo en el año 1998. Ese año y bajo la presidencia austriaca se elaboró un documento denominado «Estrategias sobre política de migración y asilo», más conocido como «Documento Matzka». El documento fue reemplazado por la propuesta holandesa de cara a crear una «Task force transpilier», recogiendo en el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores (JAI), de los días 3 y 4 de diciembre de 1998, algunas de las medidas propuestas. El informe de la presidencia austriaca recibió duras críticas por parte del Parlamento Europeo; sin embargo, traemos a colación este hecho porque pocas veces se han expresado en un documento europeo ideas de forma tan clara y explícita, dejando a un lado el típico lenguaje ambiguo que caracteriza a la Unión Europea. Pues bien, de este informe nos interesa recoger un punto referido al control de fronteras donde se señala que la reducción de la presión migratoria debe contemplar, además de la política de extranjería, asilo y control de fronteras, otras cuestiones como son las relaciones internacionales y la ayuda al desarrollo. Pero a su vez, el éxito de estas medidas viene dado en función de la cooperación política entre los países de acogida y los de origen que vincule por ejemplo la ayuda al desarrollo con las cuestiones de visado, o con la readmisión. En definitiva, se trataría de sustituir el modelo de la «Europa Fortaleza» por un modelo de círculos concéntricos. Uno de los últimos capítulos de esta política de la raya y el círculo lo encontramos a finales del año 2006 cuando la Comisión Europea hace público un informe sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea (COM, n.º 733 de 30/11/06); en este informe se cuela de rondón un párrafo que no tiene desperdicio en el que se señala la necesidad de determinar el modus operandi correcto para interceptar buques que llevan, presuntamente, inmigrantes ilegales y clarificar la «determinación del puerto más adecuado para el desembarque tras un rescate o interceptación en alta mar». En definitiva, todo el andamiaje de Frontex, Eurosur, y demás medidas se viene abajo ante la cuestión central de saber si estas patrulleras vigilan, interceptan o rescatan a inmigrantes. Al hilo de lo ocurrido con el Marine I<sup>4</sup>, la prensa recogía las declaraciones de un funcionario de policía que de manera muy gráfica decía que a ellos les han ordenado interceptar a los inmigrantes, no resca-

4. El 10 de febrero de 2007 el buque Marine I era autorizado a atracar en el puerto mauritano de Nuadibú tras permanecer una semana fondeado en alta mar y tras más de tres meses de travesía. De los 369 naufragos que viajaban a bordo del carguero, 334 eran asiáticos, procedentes de Cachemira, Birmania, Sri Lanka y Afganistán, y 35 eran subsaharianos de Costa de Marfil, Sierra Leona y Liberia. La repatriación de estas personas estuvo plagada de obstáculos e irregularidades. En el mes de junio, aún quedaban veinte ciudadanos africanos sin poder repatriar y con problemas de salud por el tiempo que llevaban encerrados. En el mes de julio, seis inmigrantes eran trasladados a Ceuta y cuatro a Portugal; se podría decir que diez de los 369 consiguieron llegar a su destino.

## 198|199

tarlos. Resolver esta duda supondría reconocer que las labores asignadas a las patrulleras de Frontex no se corresponden con la realidad, y que todos estos operativos lo único que pueden hacer es acompañar a los cayucos al puerto y rescatar su tripulación.

### FICCIONES JURÍDICAS

Esta realidad virtual necesita de su correspondiente soporte jurídico. Para ello se acude al Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 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, etc. Ocurre que ninguno de estos instrumentos normativos está pensado para pateras o cayucos (el Convenio sobre Derecho del Mar es del año 1982), por lo que su falta de encaje para este tipo de embarcaciones es evidente. De hecho, un cayuco en alta mar es sencillamente una embarcación en peligro a la que debe prestarse el auxilio necesario; no otra cosa dispone el artículo 98 del Convenio, titulado «Deber de prestar auxilio»:

*1. Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros:*

- a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;*
- b) Se dirija a toda la 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;*
- c) Caso de abordaje, preste auxilio al otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros y, cuando sea posible, comunique al otro buque el nombre del suyo, su puerto de registro y el puerto más próximo en que hará escala.*

*2. Todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales.*

Recordemos igualmente que las zonas de tránsito en los aeropuertos son igualmente un claro ejemplo de ficción jurídica en cuanto a la territorialidad.

### El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkieran

Sin embargo, nosotros vamos a utilizar el término de ficción jurídica como equivalente al de realidad virtual, es decir, la construcción de figuras jurídicas que nada tienen que ver con la realidad.

En esta ceremonia de confusión participan no sólo el poder político, sino también el judicial. Un ejemplo de esto último lo tenemos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de Diciembre de 2007 (Sala de lo Penal, Sentencia n.º 1092/2007). Los hechos que juzga esta sentencia tienen lugar el 27 de abril de 2006, cuando una patrullera de la Guardia Civil avista una patera en la que navegaban 75 inmigrantes irregulares. La patera es interceptada a 50,75 millas de la costa de Motril y, por tanto, la Audiencia Provincial de Granada ha entendido que existía falta de jurisdicción, al producirse los hechos en territorio de Marruecos. La sentencia del Tribunal Supremo trata de argumentar a favor del enjuiciamiento del delito de favorecimiento de la inmigración ilegal sin atender el principio de territorialidad, según el cual, producido el delito en territorio de Marruecos, se produciría una falta de jurisdicción española para enjuiciar el hecho. Para ello echa mano de la normativa antes mencionada, con el fin de dar a los hechos enjuiciados el carácter de justicia universal, amparada por convenios internacionales, y así nos habla de un buque sin nacionalidad que carecía de medios de comunicación exterior y de chalecos salvavidas. Esta argumentación resulta hoy en día superada con la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la Persecución Extraterritorial del Tráfico Ilegal o la Inmigración Clandestina de Personas. Sin embargo, no deja de ser curioso que se necesite una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para juzgar un delito cometido en otro Estado, lo cual da una idea de las dificultades prácticas que tiene llevar hasta sus últimas consecuencias la política de externalización de fronteras.

Siguiendo *con el ejemplo del Marine I*, la presencia de funcionarios de policía españoles en Mauritania practicando devoluciones resultaba muy difícil de explicar desde la óptica del derecho y no digamos si la situación hubiera sido la inversa y nos encontráramos con policías de Mauritania interrogando a inmigrantes pakistaníes en Málaga; esto último hubiera sido sencillamente inadmisibile.

Pero volvamos a la Sentencia del Tribunal Supremo. En esta sentencia nos encontramos con el actor necesario para que la escena relatada tenga sentido, efectivamente, todo encaja si tenemos a un culpable, a un responsable penal al que llamaremos traficante y le aplicamos el artículo 318 del Código Penal. Recordemos que a través de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros (seguridad, violencia doméstica y extranjería juntas en una misma ley, todo un logro del derecho), se incorpora el tipo penal de la promoción el de la «in-

## 200|201

migración clandestina», uniendo así el legislador dos conceptos que hasta el momento servían para definir conductas diferentes<sup>5</sup>. De esta manera, ya no es necesario hablar de otro artículo del Código Penal, el 195, que habla del delito de omisión del deber de socorro y que se produce cuando una persona no ayuda a otra que se encuentra desamparada y en peligro manifiesto y grave.

Un elemento importante que influye en esta confusión es que, tras la reforma del artículo 318, la regulación de las conductas relacionadas con el tráfico de personas se une con la regulación de las conductas que promueven o favorecen la inmigración ilegal o clandestina; sin embargo, unas y otras atentan contra bienes o intereses diferentes. Este tratamiento responde principalmente al deseo de limitar o controlar los flujos migratorios. Si el bien jurídico protegido (la vida de unos naufragos) lo cambiamos por el interés general de controlar los flujos migratorios (que es el bien protegido por el artículo 318 según palabras del Tribunal Supremo), habremos dado el primer paso para que el contenido de esos cayucos quede despojado de cualquier apariencia humana; ejemplos de este proceso de «cosificación» no faltan.

El día 14 de julio de 2006 el pesquero español *Francisco y Catalina* avista a 200 millas del sur de Malta una barca a la deriva con 51 inmigrantes a bordo. Desde el primer momento, el Gobierno de Malta prohíbe acercarse al pesquero a sus costas y dice que corresponde a Libia hacerse cargo de estos inmigrantes; España, por su parte, busca a países dispuestos a aceptar en su territorio a estos inmigrantes. En principio se cierra un acuerdo con Libia e Italia; este último país pide a cambio que España acepte 10 marroquíes internados en Lampedusa, luego eleva esta cifra a 40. Finalmente, el día 21 se consigue solucionar el reparto haciéndose cargo España de 29 inmigrantes, Malta 5, Andorra otros 5 e Italia 12. Esta subasta de inmigrantes es posible llevarla a cabo porque estamos hablando de cosas, de una especie de residuos tóxicos. Y sin em-

5. El primero de los delitos del Código Penal relacionados con el fenómeno que nos ocupa sería el artículo 312, que castiga con la misma pena que el tráfico ilegal de mano de obra a quienes recluten personas o las determinen a abandonar su trabajo ofreciendo empleo o condiciones de trabajo engañosas o falsas, y quienes empleen a súbditos extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tuviesen reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual.

La segunda de las figuras delictivas a analizar se incluye en el artículo 313 y castiga al que «promoviere o favoreciere por cualquier medio la inmigración clandestina de trabajadores a España, con la pena de dos a cinco años y multa de seis a doce meses».

La tercera de las figuras delictivas se encuentra en el artículo 318 bis dentro del capítulo titulado «Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros». Este artículo castiga a «Los que directa o indirectamente promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España», con penas de prisión de cuatro a ocho años, si bien las mismas se pueden agravar hasta los 17 años dependiendo de si se ha puesto en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas o la víctima sea menor de edad; se realizan los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público, o cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio que se dedicare a la realización de tales actividades».

## El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkarian

bargo, la tripulación de este barco obtuvo el reconocimiento de un premio a la solidaridad y el responsable del barco, el patrón de *Nuestra Madre del Loreto*, tuvo que rescatar el 13 de junio de 2007 otros 26 inmigrantes que avistó cuando se encontraba faenando a 90 millas de la costa de Libia. El 10 de agosto de 2007, el crucero *Jules Verne* rescataba de madrugada a una treintena de inmigrantes que intentaban mantenerse a flote nadando en alta mar en aguas del Mediterráneo, a unas ochenta millas de Malta. Pero, con anterioridad, este mismo crucero se encontró con una barca en la que viajaban doscientos inmigrantes y, según relatan los medios de comunicación (*ABC*, 10/08/07), «*conscientes de la odisea que hace unos meses protagonizó el pesquero 'Francisco y Catalina' tras rescatar a 48 inmigrantes, los responsables del barco español decidieron no subir a bordo a los viajeros de la barcaza, entre los que se encontraban varios menores de edad, para evitar así problemas y optaron por protegerlo y avisar a las autoridades maltesas*». Imaginemos por un momento que el crucero (cuya tripulación y pasajeros eran en su mayoría españoles) sufre una vía de agua y es avistado por el *Queen Elisabeth*, que se limita a remolcarlo y se niega a subir a la tripulación a bordo alegando «problemas diplomáticos». *El Corisco*, *Monte Falcó*, etc., son barcos con un nombre que han rescatado a personas despojadas de su derecho a tener un nombre; tal vez el primer derecho de una persona sea el derecho a tener un nombre. El debate entre derechos de ciudadanía y derechos de la persona se desliza hacia el derecho de las no-personas.

### Cayucos vacíos de personas, llenos de zombis

Otro aspecto a resaltar es el solapamiento del derecho penal en el derecho administrativo. El primero es el derecho que castiga las conductas que a su vez llevan aparejada una determinada pena. El segundo es el derecho de la organización, del orden, de la fijación de determinados trámites. Y así nos encontramos con que las expulsiones son trámites de derecho administrativo que se podrían enmarcar en esa labor de organización/ordenación de los flujos migratorios. El derecho penal, de momento, se dirige contra el traficante. No obstante, los mecanismos administrativos diseñados para esta labor de ordenación de flujos resultan desde todo punto de vista desorbitados y contrarios al estándar mínimo de protección de los derechos fundamentales.

En febrero de 2003, el Gobierno británico filtró a la prensa un documento titulado *A New Vision for Refugees* (Una nueva concepción del problema de los refugiados), que se presentó al Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 23 de marzo de 2003. El contenido esencial de la propuesta consistía en la creación de zonas fuera de las fronteras de la UE, destinadas a acoger a los refugia-

## 2021203

dos. Estas zonas fueron después denominadas «Regional Protección Áreas» (zonas de protección regional) y «Transit Processing Centres» (centros de tránsito para la determinación del estatuto de persona protegida); el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se encargaría de ofrecer protección y asistencia humanitaria a los refugiados que permaneciesen en las zonas designadas. Aunque la propuesta británica finalmente no prosperó, es importante recordarla ya que hoy en día constituye el trasfondo de la gestación de la dimensión exterior de la política común de migración y asilo, tal como se refleja en los llamados Programas de Protección Regionales de la UE.

La Comisión ha presentado en el mes de febrero de 2008 un paquete de medidas encaminadas a continuar con el control integral de fronteras y con la creación de una lista de pasajeros fiables a quienes se les puede facilitar la tramitación de un visado, en contraposición a los pasajeros «no fiables»: «Los pasajeros fiables originarios de un tercer país, sometidos o no a la obligación de visado, podrían beneficiarse de un procedimiento de examen preliminar, a título voluntario, a fin de obtener el estatus de viajero registrado» Las propuestas en concreto son las siguientes: «Preparar las próximas evoluciones de la gestión de las fronteras en la Unión Europea» (COM 69 de 13/2/2008), «Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR)» (COM 68 de 13/02/2008) e «Informe sobre la evolución y el desarrollo futuro de la agencia FRONTEX» (COM 67 de 13/02/2008).

Con ello queremos hacer notar el carácter de excepcionalidad que adquiere el derecho administrativo de extranjería y asilo; en definitiva y aunque no sea derecho penal, sí es un derecho que posee uno de los rasgos que caracterizan el llamado «derecho penal del enemigo». Por eso señalábamos antes que es una cuestión de tiempo extender la aplicación del artículo 318 no sólo a quien promueve o trafica con inmigrantes sino a cualquiera que cumpla el requisito de ser inmigrante. La existencia de enemigos (inmigrantes que intentan cruzar la frontera) es un hecho real, y puesto que los mismos representan un peligro «real» es un problema que no puede ser resuelto con el derecho penal ordinario del ciudadano ni tampoco con medios policiales, de ahí resulta la necesidad de configurar un derecho penal del enemigo diferenciado en sus principios y en sus reglas. Este derecho penal conforma por tanto una legislación de lucha o de guerra contra el enemigo cuyo único fin sería su exclusión. Mediante el derecho penal del enemigo, el Estado ya no dialoga con ciudadanos para mantener la vigencia de la norma, sino que combate a sus enemigos, es decir, combate peligros; y, por ello, en este derecho penal la pena se dirige hacia el aseguramiento frente a hechos futuros, no a la sanción de hechos cometidos.

### El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkarian

Por otro lado, este derecho del enemigo se desarrolla en un contexto que Ulrich Beck denomina «sociedad del riesgo». La sociedad industrial trajo consigo la aparición de nuevos riesgos con grandes dificultades para su manejo y control. En estas circunstancias ha aparecido una nueva forma de organización en la cual la sociedad ya no está basada en un reparto de la riqueza sino en un reparto de los riesgos. Basta con sustituir los riesgos derivados de la ciencia por el fenómeno migratorio y terminaremos discutiendo sobre el límite de tolerancia relativo a la entrada de inmigrantes en Europa, de manera que un reparto de esta «carga migratoria» significa en última instancia un reparto de riesgos.

Llegados a este punto recapitulamos lo señalado hasta el momento. Partimos de una frontera difusa que favorece la construcción de realidades virtuales. Esta realidad virtual es el escenario en el que se mueven los mecanismos de control fronterizo que no saben si rescatan o alejan a los cayucos. Y esta confusión se produce gracias a la previa cosificación del inmigrante que pasa a ser un objeto molesto del cual desprenderse. Esto último favorece la creación de mecanismos alejados de cualquier normativa de protección de los derechos fundamentales (ya no hay derechos fundamentales que proteger). Si algún pesquero salva vidas el hecho se transforma en un acto heroico, no en una obligación legal. Y si una patrullera obliga a retornar a puerto a un cayuco su actuación no se cuestiona por no haber salvado a unos inmigrantes que iban apiñados en una pequeña embarcación sin salvavidas. En definitiva, nos acercamos a una especie de «derecho penal del enemigo» en la formulación dada por el penalista alemán Jakobs de un específico y diferenciado *corpus legal* punitivo contra enemigos, es decir, contra inmigrantes irregulares que ponen en peligro la política de ordenación de los flujos migratorios, sin importar mucho quién de entre esos inmigrantes es el traficante.

Hemos hablado del Código Penal y de la normativa europea e internacional sobre el derecho del mar. No obstante, también la legislación nacional en materia de extranjería participa de esta ficción jurídica. Pongamos algunos ejemplos. Todos parecen coincidir en la necesidad de contar con una inmigración ordenada apostando porque los inmigrantes vengan desde su país de origen con el correspondiente visado que les autorice a trabajar y residir legalmente en el país. Ocurre que los flujos migratorios son cualquier cosa menos ordenados, y las estadísticas que hablan de este procedimiento ocultan el dato de cuántas personas han estado previamente de manera irregular en España y luego han vuelto a su países a «arreglar sus papeles»; lo imperante es el resultado, aunque el mecanismo utilizado sea una carga inútil y en muchos casos imposible de llevar cabo. Otro ejemplo sería el llamado «arraigo social», que facilita el poder presentar una solicitud de residencia y trabajo sin tener que volver al

## 204|205

país de origen, demostrando tres años de estancia y contando con un precontrato de trabajo y un familiar directo o un informe de arraigo en su defecto. A la hora de conceder la autorización, la Administración no pregunta cómo ha sobrevivido el irregular durante esos tres años, es más, le pide que un Ayuntamiento dé cuenta de su arraigo. ¿Cómo se puede tener arraigo siendo irregular? Una normativa que habla de expulsar al irregular pero a la vez le exige un esfuerzo por integrarse en la sociedad, en el fondo lo que plantea es la invisibilidad temporal para reaparecer en el mundo del derecho tras pasar tres años escondido.

Y aquí llegamos a otra de las cuestiones importantes a tener en cuenta. Tanto el control de flujos en la frontera como la Ley de Extranjería comparten un problema común: la visualización del inmigrante. En el primero de los casos esto es evidente cuando el cayuco parte desde cualquier punto de África y llega a las costas españolas. En medio hay un inmenso mar donde la embarcación se hace invisible para los medios de comunicación y no tanto para muchos barcos que seguramente han avistado este tipo de embarcaciones, pero omiten prestar ayuda para no complicarse la vida. Es desde luego un sistema de eliminación de cayucos mucho más efectivo que el rescate de la embarcación y posterior devolución al país de origen de sus tripulantes. Resulta imposible contabilizar las personas muertas en alta mar intentando llegar a Europa, pero de lo que sí se puede dar cuenta es de todos los mecanismos a los que aludíamos antes para que esta circunstancia no sea considerada una catástrofe humanitaria. De ahí que el siguiente paso sea mejorar los procedimientos de prohibición que toda frontera debe desplegar. A este respecto traemos a colación la propuesta de quien fuera ministro de Asuntos Exteriores de Italia, Gianfranco Fini, para que las patrulleras hundieran los cayucos y lo ocurrido con el *Cap Anamur*.

Hemos dicho que salvar a inmigrantes se convierte en un acto heroico y no en una obligación legal. Ocurre que a veces este acto puede convertirse en una especie de delito en grado de cooperación. El 12 de julio del año 2004, 37 personas fueron rescatadas en el Mediterráneo sur por una embarcación de la ONG alemana Cap Anamur y llevadas a Sicilia, tras pasar 22 días bloqueados en aguas internacionales. El capitán del barco y el responsable de a bordo de la organización humanitaria alemana fueron detenidos y acusados por la Fiscalía de Agrigento de un delito de favorecimiento de la inmigración clandestina. A pesar de haber solicitado asilo y de que ACNUR recomendó que se permitiera permanecer en el país a 22 personas del grupo por razones humanitarias, el 22 de julio, 25 fueron enviadas a Ghana y cinco más eran deportadas a Nigeria. Apenas una semana antes de que el Gobierno adoptase esta decisión, el Tribunal Constitucional italiano anulaba dos artículos de la Ley de Extranjería, la

### El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkieran

llamada Ley Bossi-Fini. Se trataba del artículo que decretaba la expulsión sin posibilidad de recurrir ante el juez dicha decisión y el artículo de la ley que establecía una pena de cárcel de hasta cuatro años para el inmigrante que no abandonara el país antes de cinco días desde la orden de expulsión. El delirio xenófobo del ministro italiano hubiera supuesto aplicar la ley hundiendo el barco con su carga de ambulancias, aparatos de rayos X, camionetas y medicinas que transportaba para los hospitales de esa ONG en Irak. Habría que cuestionarse por qué hemos llegado a este punto, cómo es posible que un ministro plantee este tipo de consideraciones y, sobre todo, por qué esta propuesta sería probablemente aceptada por la sociedad si la desaparición del cayuco no dejara rastro alguno. En definitiva, la gestión de flujos terminará buscando un método aséptico, estéticamente aceptable y alejado de cualquier realismo sucio.

Antes de finalizar destaquemos una última consecuencia de la ficción jurídica relacionada con el derecho penal y la extranjería (un ejemplo más de este solapamiento que comentábamos anteriormente). Nos referimos en concreto al papel de «chivo expiatorio» que se le asigna al inmigrante. Si Jesús de Nazaret fue el primer chivo expiatorio del cristianismo, esta tradición judeocristiana de «ser el chivo expiatorio», es decir, hacer recaer una culpa colectiva sobre alguien en particular, aun cuando éste no haya sido responsable de tal falta, se ha convertido casi en un valor espiritual. Cojamos un ejemplo de la propia Ley de Extranjería para explicar este asunto. Hasta hace bien poco, cuando una persona deseaba venir como turista a España debía demostrar que contaba con una cantidad de dinero suficiente para los días de estancia que tenía programados, reservas de hotel, billete cerrado, etc., y en su caso aportar una carta de invitación de algún amigo o familiar donde se indicara que durante su estancia estaría alojado en un domicilio concreto. Hacia finales del año 2003, se hizo preciso formalizar la carta de invitación ante un notario, quien a su vez enviaba una copia del acta a la Dirección General de Policía. Pues bien, en el BOE de 11 de mayo de 2007 se publica una Orden Ministerial donde se establecen los requisitos y la carta se transforma en una autorización que se tramita ante la Policía, indicando expresamente que si se concede esta autorización se debe recordar que el Código Penal castiga el tráfico de inmigrantes. En concreto se dice lo siguiente:

*En la solicitud, el invitante deberá hacer constar que está informado de que:*  
a) *El Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, tipifica como delito, en el artículo 318 bis: «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, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión».*

## 206I207

b) *La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, considera infracción muy grave: «inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que no constituya delito», pudiendo imponerse sanción de multa desde 6.001 hasta 60.000 euros o expulsión del territorio nacional, con prohibición de entrada por un período de tres a diez años, tal como disponen sus artículos 54.1.b), 55.1.c) y 57.1. de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.*

c) *Los datos relativos a la identidad, número de pasaporte, nacionalidad y residencia, tanto del invitado como del invitante, serán incorporados a un fichero de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, pudiendo ejercitar los derechos de acceso, rectificación y cancelación ante la Comisaría General de Extranjería y Documentación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.*

El punto de partida es, por tanto, la presunción de entrada irregular, correspondiendo a quien invita la labor de demostrar lo contrario con la advertencia de tener que delatar al inmigrante irregular. En otro plano, el arraigo laboral es otro ejemplo de delación al empleador a cambio de la obtención de un permiso, puesto que si una persona extranjera —que demuestra que lleva dos años de estancia en España y al menos uno trabajando— denuncia al empleador y consigue una sentencia favorable, ello le posibilita solicitar una autorización de trabajo y residencia.

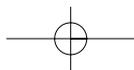
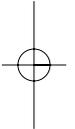
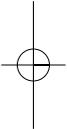
### PARA FINALIZAR

Con el permiso del escritor polaco Zygmunt Bauman hablaremos por último de la frontera líquida. En su libro *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Bauman señala que el desarrollo de la modernidad genera de forma inevitable toneladas de residuos, no sólo materiales, sino también humanos. Estos residuos humanos son los pobres, los habitantes de los guetos, los desempleados, los inmigrantes, etc.; personas que no cumplen función económica alguna para el sistema. Y aunque la economía de mercado siempre ha generado residuos, el problema ahora es que no existen lugares donde reciclar estos residuos humanos; de hecho, los países que antes reciclaron residuos en la época colonial se han convertido en nuevos productores de residuos: contaminación,

### El control de las aguas internacionales I Mikel Mazkarian

refugiados, emigrantes, etc.; en definitiva, los «desagües» de la modernidad se han atascado. En palabras del escritor polaco: «Todo esto viene de la Modernidad, que desde el principio produce personas excedentes, no queridas, desempleados; de hecho, fuera de lugar. Hay una obsesión compulsiva por la construcción del orden social, en el que cada cual tiene su lugar asignado. Tomemos como metáfora un jardín; si eres jardinero, hay plantas a las que cuidas, y otras que no caben en tu diseño del jardín. Siempre que creas un orden, existe el conflicto entre el orden racional y la sucia realidad. Hay minorías perseguidas, sectas religiosas, minorías étnicas que se resisten a incorporarse. Hay una clase de gente que no encaja. La Modernidad consiste en producir orden, orden y más orden, cada día más perfecto. El desorden de ayer se supera con el orden de hoy. Y eso genera una producción constante de gente excedente. Esto es el progreso económico».

Cuando las cañerías se atascan, el agua fluye al exterior y se desborda, algo por otra parte previsible dado que tres cuartas partes del planeta nos contempla a unos pocos encerrados en nuestra fortaleza de cristal. Así pues, en la situación actual no sabemos qué hacer con los residuos que generamos (más de medio millón de irregulares), y encima tenemos que distribuir los residuos que vienen desde el mar. Y en esta necesidad de ampliar el vertedero a través de la externalización de fronteras la frontera marítima se diluye de manera que el Estado y el vertedero se confunden. La Modernidad ha creado los papeles basura, los inmigrantes de usar y tirar, los contenedores para reciclaje y las incineradoras para los residuos que no son reciclables. Desde hace ya un tiempo los Gobiernos europeos decidieron instalar una gran incineradora en alta mar lo suficientemente alejada para evitar las protestas vecinales, se nutre de embarcaciones de inmigrantes que quedan a la deriva hasta hundirse y aunque su coste de mantenimiento es alto, basta con combinar eficacia y realidad para prever que hundir cayucos va a ser el inevitable final que la modernidad depara a estas personas (?) residuos (?).



## **Espai per a la Desobediència a les Fronteres**

### **La vida en la frontera: internamiento y expulsiones**

*Mamadú, senegalés, fue detenido en el mar. Era pescador, así que era el encargado de conducir el cayuco. Fue internado en el CIE de El Matorral. La Guardia Civil le acusó de ser «traficante de seres humanos»; lo llevaron ante un juez pero él no sabe si fue juzgado, no entendió nada y nadie se lo explicó. Lo expulsaron a Mauritania. Una semana más tarde, pilotó otro cayuco hasta Canarias. Lo internaron en el campamento provisional de Las Raíces 34 días. Lo trasladaron a Valencia y estuvo seis días en el CIE de Zapadores. Le dieron un billete de bus, sólo ida, y una orden de expulsión. Al bajar le dijeron dónde estaba. Tras dormir unas semanas en un parque, empezó a conocer gente que le ayudó a encontrar alojamiento. Desde entonces, se busca la vida en Barcelona.*

*Rebeca, brasileña, fue detenida en un club de alterne; llevaba año y medio trabajando en diferentes locales de la provincia de Tarragona. Aunque normalmente los clubes pagan a los policías para evitar las detenciones, en esta ocasión una redada acaba con la detención de siete de las trabajadoras, de entre 19 y 28 años, que son internadas en el CIE de Zona Franca. El letrado que las asiste es el abogado del club, las obliga a firmar una declaración desvinculándose de los propietarios del mismo y no realiza ninguna gestión que evite el internamiento ni su expulsión. Amistades de Rebeca intentan parar la expulsión poniéndose en contacto con otros abogados; estos comprueban que el letrado del club no ha interpuesto ningún recurso, así que no pueden hacer nada. Tras 32 días en el CIE es expulsada. En estos momentos espera en Brasil una nueva oportunidad para volver.*

## 210|211

Mohamed llegó en patera. Llevaba tres años trabajando en Almería y Cornellà. A la salida del metro, dos policías de paisano le pidieron la documentación y que vaciara sus bolsillos. Sólo llevaba la cartera, su pasaporte y los documentos necesarios para solicitar la residencia por arraigo social. Un juez autorizó su internamiento en el CIE de Zona Franca. Allí presentó una solicitud de asilo, explicando que era un militante de la causa amazigh y que muchos compañeros suyos estaban siendo perseguidos y detenidos en Marruecos. Se hicieron cuatro manifestaciones y se entregó a la policía 200 firmas solicitando su libertad. Tres semanas en el CIE y fue expulsado a Marruecos. Sigue en contacto con sus amigos de Cornellà y piensa en cómo volver.

Comenzamos este capítulo con la constatación de una dura banalidad: la frontera ya no es un término que divide los Estados y señala los límites soberanos de cada uno de ellos. O mejor dicho, nunca ha sido *sólo* una línea geográfica que delimitase un país sino, sobre todo, un principio ordenador de la población.

La frontera hoy es, fundamentalmente, un complejo dispositivo biopolítico que determina quién es ciudadano y quién no, a qué precio, en qué condiciones y por cuánto tiempo. Un dispositivo que despliega una multiplicidad de controles que hace que la propia frontera sea, más que un lugar, una experiencia vivida de manera absolutamente diferente dependiendo del sentido en que se intenta cruzar, del motivo por el que se quiera cruzar, de si se tienen *papeles* o no, y de una infinidad de variables que tienen que ver con las relaciones de clase, de raza, de género, etc. A la vez, en su porosidad (el control nunca puede ser total), la frontera genera a su alrededor espacios marcados por la violencia y la incertidumbre pero también por las estrategias de fuga y las redes transfronterizas que las hacen posibles<sup>1</sup>.

Durante años, los movimientos sociales *antifrontera* han denunciado la construcción de la «Fortaleza Europea». Si bien la capacidad de sugestión y movilización de la metáfora de la *fortaleza* ha sido innegablemente positiva, la concepción de Europa como un recinto aislado, cuyos confines militarizados tratan de ser infranqueables, se queda corta. Las fronteras *de* Europa no son barreras insalvables sino un mecanismo de control selectivo que permite el paso bajo determinadas condiciones. No tanto un límite imposible de atravesar como una forma de producir ciudadanía jerarquizada, una serie de artificios biopolíticos que gradúan los derechos propios de la ciudadanía, en función de las necesidades del mercado, tanto en lo que se refiere a la fuerza de trabajo legalmente reconocida (a través de la contratación en origen y los cupos), como a la economía sumergida (parasitaria de una mano de obra sin papeles y, por ello, sin derechos).

---

1. M. Malo, «Prefacio», en AA. VV., *Fronteras interiores y exteriores*, revista *Contrapoder*, Madrid, 2006.

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

Europa se está intentando refundar en base a la exclusión y la lucha contra el «otro» (pobre/no-europeo), tratando de contener la inmigración a través de la militarización de las fronteras, las expulsiones generalizadas, la proliferación de CIE por toda la geografía de la Unión Europea y el encarcelamiento masivo de los extranjeros que no pueden ser expulsados<sup>2</sup>.

Además, completamente militarizadas en el escenario de guerra global permanente, las fronteras exteriores cada vez están más alejadas del territorio que dicen defender. Organismos como Frontex, sistemas como el SIVE, patrullas policiales conjuntas de Estados europeos y extracomunitarios, acuerdos bilaterales para el control de las migraciones, planes de ayuda al desarrollo subordinados a la colaboración en el control de fronteras, controles biométricos en los aeropuertos... las fronteras *de* Europa se extienden miles de kilómetros más allá de sus confines.

También se multiplican las fronteras *en* Europa, es decir, las fronteras interiores. *Check points* de documentación en lugares de paso y en los transportes públicos, la utilización del padrón municipal con fines de control, inspecciones de trabajo que acaban en expulsiones del país... La experiencia y la amenaza de la frontera están presentes en todas nuestras ciudades cotidianamente. Las personas que logran traspasar la frontera exterior siguen viviendo en ella en el interior.

Es en esta lógica de frontera interior en donde situamos a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Como señala Federico Rahola:

*En la medida en que los campos humanitarios [de refugiados] son el síntoma de un exceso humano que producen las guerras contemporáneas, la misma «forma» de campo encuentra una aplicación inmediata frente a individuos que no nos pertenecen y son resultado del exceso cuando ha «caducado» la posibilidad/voluntad de valorizarlos. Las Zonas d'Attente y los hoteles cerrados de los aeropuertos franceses, los Centri di Permanenza Temporanea italianos, los campos de internamiento diseminados por la frontera de Alemania oriental y los países contiguos, los [campos] «ingleses» y «australianos» en cuyo interior se encierra a refugiados y asylum seekers, significativamente dislocados cada vez más lejos de las fronteras que presidian (en Ucrania, Croacia, Georgia, Marruecos, Libia, Papúa...), la excedencia encuentra su forma de territorialización perenne, a veces definitiva.<sup>3</sup>*

2. A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milán, 1999, pp. 7-18.

3. F. Rahola, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Ombre Corte, Verona, 2003.

**212|213****LA DETENCIÓN DE EXTRANJEROS EN EUROPA**

«Paradójicamente, Europa se despide del “siglo breve”  
del holocausto y del genocidio llena de Centros de Internamiento.»

Héctor Silveira<sup>4</sup>

Aunque oficialmente la supresión de las fronteras entre Estados europeos debía suponer un incremento de la libertad de circulación, para muchas personas Europa está sobreviniendo un espacio lleno de obstáculos y de trabas a su movilidad. Así, «la Europa de los 27», en la práctica, supone el cierre de fronteras entre Estados y comunidades, y la extensión de los lugares de detención. Los pobres y quienes buscan protección internacional (refugiados y demandantes de asilo) están excluidos de la libertad de movimiento<sup>5</sup> y para aquellos que osan ejercerla se disponen los campos: lugares para la inmovilidad física y social<sup>6</sup>. Desde estos campos, algunos serán retornados a sus lugares de origen y otros condenados a conformar las capas más bajas del mercado laboral. La estancia en un CIE implica que, desde ese momento, la propia vida se vuelve «inmóvil»<sup>7</sup>.

Uno de los objetivos fundamentales de la política migratoria de la UE es la de expulsar a los extranjeros sin permiso de residencia que se hallen en su territorio. Para ello, la gran mayoría de los Estados miembro se sirve del internamiento de estas personas en diferentes tipos de centros o *campes*. En la UE existen 220 campos de detención de migrantes, cuya función es esencialmente simbólica: delimitar las nuevas fronteras interiores del Estado, determinando quiénes son los excluidos de la comunidad<sup>8</sup>.

Los campos presentan características diferentes dependiendo del contexto nacional, geográfico, socio-político, de la tradición de cada país respecto a la recepción de migrantes o del lugar de origen de estos. Sin embargo, todos forman parte del sistema de gestión y exclusión de las fronteras europeas, por lo que estos dispositivos y sus prácticas están insertos en las mismas lógicas transnacionales, cuestiones globales y nuevas formas de vida política.

4. H. Silveira, «La Unión Europea, los refugiados y los inmigrantes ilegales, sans papiers, clandestini...», *mientras tanto*, 73, 1999.

5. D. Bigó y E. Guiad, *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*, Ashgate, 2005.

6. Sobre la «inmovilidad social» creada por el régimen de fronteras, véase: E. Rigo, «Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement», *Citizenship Studies*, vol. 9, n.º 1, febrero de 2005, pp. 3-22.

7. Bülent Diken, «From Refugee Camps to Gated Communities: Biopolitics and the End of the City», *Citizenship Studies*, vol. 8, n.º 1, marzo de 2004, pp. 83-106.

8. H. Silveira e I. Rivera, «Contemporary Biopolitics in front of Migration Flows and Prison Universe. A Reflection on the Return of "Camps" in Europe», en C. Holgan y M. Marin-Domine (eds.): *The Camp: narratives of Internment and Exclusion*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, 2007

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

Los diversos tipos de centros para extranjeros que existen actualmente en la UE comparten una serie de características. En primer lugar, sus ocupantes son ciudadanos de países no europeos, que no han cometido otro delito que cruzar o intentar cruzar una frontera «sin papeles». En segundo lugar, estos migrantes «ilegales» son considerados un grupo y gestionados como tal, en lugar de ser tratados como individuos con su propia trayectoria y motivaciones personales. Finalmente, en todos estos centros parece imposible asegurar el respeto de los derechos fundamentales de las personas allí internadas, como así confirman las reiteradas y continuas denuncias de vulneración flagrante de derechos humanos de organizaciones sociales y diferentes ONG. De sus informes se extrae que no existe la libertad de movimiento y no se respetan los derechos básicos de asilo, vida familiar y vida privada, así como los derechos de los menores<sup>9</sup>.

Aunque inmigración y asilo son políticas de ámbito comunitario y las normativas de los Estados miembros en esta materia tienden a estar cada vez más armonizadas, en el supuesto concreto del internamiento de extranjeros existe todavía una gran disparidad entre las diferentes legislaciones nacionales, por lo que la naturaleza, duración y condiciones del internamiento pueden variar sustancialmente en función del país en el que es detenido el migrante. El único instrumento comunitario en relación al internamiento es la propuesta de «Directiva del Parlamento y el Consejo europeos, relativa al retorno de nacionales de terceros Estados que se encuentren ilegalmente en su territorio», que en el momento de redacción de este artículo (febrero 2008) estaba siendo debatida en el Consejo y en el Parlamento Europeo. Se prevé que sea presentada al Parlamento para su aprobación durante 2008 y, una vez aprobada, los distintos Estados deberán adaptar su normativa a las previsiones de esta nueva norma comunitaria<sup>10</sup>.

En diciembre de 2007 fue publicado el informe sobre «las condiciones de los centros para nacionales de terceros Estados (campos de detención, centros abiertos, así como centros y zonas de tránsito) en los 25 Estados miembro»<sup>11</sup>,

9. Migreurop, *Mapa de los campos de extranjeros en Europa*, 2005, <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/carte-es.pdf>. C. Intrand y P. Perrouy, «La diversité des camps d'étrangers en Europe: présentation de la carte des camps de Migreurop», *Cultures & Confits*, 57, 2005, pp. 71-90; Saint-Saëns, «Des camps en Europe aux camps de l'Europe», *Revue Multitudes*, 19, 2005.

10. En relación a la duración del internamiento, si bien la propuesta inicial de la directiva preveía que el internamiento temporal podría ser ampliado por las autoridades judiciales hasta un máximo de seis meses, la propuesta modificada por la Comisión de Libertades Civiles (LIBE) del Parlamento prevé el internamiento de hasta 18 meses y establece una prohibición general de retorno a Europa durante un período de 5 años para las personas expulsadas.

11. *STEPS Consulting (2007) The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, Parlamento Europeo, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs.

## 214|215

realizado por encargo del Parlamento Europeo, que sistematiza y aporta gran cantidad de información sobre este tema, realmente escasa hasta ese momento.

Para la elaboración de este informe el equipo de investigación<sup>12</sup> visitó distintos centros de cada uno de los Estados miembro de la UE<sup>13</sup> con el objetivo de comprobar la adecuación de sus condiciones a las necesidades de las personas especialmente vulnerables. Para los autores del informe, los riesgos que han tenido que afrontar los migrantes durante su viaje, así como las condiciones que se encuentran a su llegada a Europa (centros de recepción, de tránsito o detención), son factores que determinan su vulnerabilidad y condicionan las posibilidades de llevar a cabo su proyecto de vida.

En Europa se encuentran distintos tipos de centros. Según su función, pueden distinguirse centros para la identificación, la tramitación de solicitudes de asilo, la recepción y alojamiento, la organización de retornos o expulsiones. Dada la variedad de condiciones administrativas de las personas detenidas o alojadas, los autores del informe establecen dos tipologías de centros: abiertos y cerrados.

Los centros cerrados se destinan a tres situaciones: a los migrantes que tratan de entrar irregularmente en territorio europeo; a los que se encuentran en situación irregular en un país de la UE; y a aquellos demandantes de asilo a quienes se deniega la solicitud. Sobre las condiciones de vida en estos centros, el informe destaca que la gran mayoría de instalaciones utilizadas para la detención de migrantes se encuentran en antiguos cuarteles militares, hangares, almacenes abandonados, campamentos, edificios temporales o incluso en plataformas flotantes (antigua plataforma petrolífera anclada en el puerto de Rotterdam). En algunos países se encuentran en antiguas cárceles y en otros en determinadas secciones de las actuales prisiones o comisarías policiales. En ellos se suele aplicar un régimen de vida carcelario y en algunos disponen incluso de celdas de castigo para casos de indisciplina. El informe también denuncia que la falta de actividades de algunos centros, junto con el aislamiento en que se encuentran los internados en muchos de ellos (falta de contacto con el personal del centro, dificultades de acceso a teléfonos o a tener visitas, no presencia de ONG) contribuye al deterioro físico y mental de los internados.

La duración del internamiento varía enormemente dependiendo del país. Dependiendo de cada normativa nacional va desde los 32 días hasta los 20 meses. En muchos países, puede ser prorrogado varias veces, y en algunos ni siquiera existe un periodo máximo limitado por ley, lo que en la práctica supone

**12.** Un equipo internacional de 10 investigadores expertos en temas de inmigración y asilo y/o salud y minusvalías, coordinado por Marie Chuberre y Claude Simonnot, que ha contado con el apoyo de 25 ONG nacionales.

**13.** En el momento en el que se realizó el trabajo de campo, fueron 25 Estados, ya que Rumania y Bulgaria todavía no formaban parte de la UE por lo que el informe no contiene datos respecto a estos países.

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

que se extienda varios años. También existe disparidad en cuanto a la gestión de estos centros. En la mayoría son los propios cuerpos policiales quienes gestionan y custodian a los internados, mientras en otros también participan ONG o empresas privadas.

El informe también destaca las dificultades que en ocasiones los detenidos han encontrado para acceder a la información sobre sus derechos y a apoyo legal, a la asistencia sanitaria o a la asistencia psicológica. En algunos países los internados informaron acerca de disturbios e incendios provocados; en otros, de huelgas de hambre (como por ejemplo los 2.338 casos registrados en Austria en 2006); también de suicidios e intentos de suicidio. Asimismo, algunos migrantes entrevistados y las asociaciones que trabajan en los centros informaron acerca de actos de violencia contra los detenidos (violencia física, abusos sexuales, palizas y abusos verbales).

Por otro lado, respecto a las condiciones de los centros abiertos, previstos para los solicitantes de protección internacional, recogidos por el informe, creemos relevante destacar tanto los largos plazos de estancia como el aislamiento de algunos de estos centros respecto a los lugares habitados. En algunos países, la intención de esta «marginalización geográfica» es la de desmotivar a los demandantes de asilo y empujarles al retorno voluntario o a vivir fuera de la ley, como única salida a una vida sin ninguna perspectiva de integración social o económica. También se constata que en los centros abiertos de algunos países se han dado un gran número de suicidios, episodios de violencia o malos tratos a mujeres y niños.

### CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS <sup>14</sup>

*«El campo de concentración es el espacio que se abre cuando el estado de excepción empieza a convertirse en regla.»*

Giorgio Agamben <sup>15</sup>

Los CIE se definen como establecimientos públicos de carácter no penitenciario destinados a la detención, custodia y puesta a disposición judicial de los extranjeros sujetos a un expediente de expulsión, con la finalidad de garantizar la presencia del extranjero durante la tramitación del expediente y la ejecución de su 'alejamiento'. La ley establece que el ingreso en un CIE debe ser au-

14. Este capítulo se basa en: C. Fernández Bessa, *Els Centres d'Internament d'estrangers*, Universitat de Barcelona, 2006.

15. G. Agamben, «El campo de concentración como paradigma biopolítico de lo moderno», en *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Valencia, 1998 [1995], p. 215.

## 216|217

torizado por un juez; la duración máxima del internamiento no podrá ser superior a 40 días; y contempla una prohibición expresa del internamiento de menores (con la salvedad de que sus padres se hallen internados en el mismo CIE y manifiesten la voluntad de estar juntos y el centro cuente con las instalaciones adecuadas).

En el Estado español, el internamiento se integra en el ordenamiento jurídico a través de la Ley de Extranjería (LEX)<sup>16</sup> y del Reglamento de Extranjería (REx)<sup>17</sup>, concretamente en el párrafo 5º del artículo 131<sup>18</sup> de éste. Se trata, como queda dicho, de una medida cautelar que tiene el objetivo formal de asegurar la devolución, el retorno o la expulsión.

Según la LEX, serán objeto de *devolución* los extranjeros que intenten entrar ilegalmente al país por un lugar no habilitado, aun habiendo entrado al territorio nacional y hallándose en los alrededores de la frontera. La devolución supone una prohibición de entrada a España de hasta 3 años. (Esta situación acostumbra a darse en las Islas Canarias, Ceuta, Melilla y en las costas de Andalucía, sobre todo en la zona del Estrecho de Gibraltar, e implica tanto a las personas que han llegado al territorio español como a aquellas que han sido interceptadas en alta mar.) *El retorno* es la medida que se aplica a los extranjeros que se presentan en un lugar fronterizo habilitado y no se les permite el ingreso al territorio nacional por no reunir los requisitos necesarios para que se autorice su entrada. La *expulsión* es una sanción para controlar los flujos migratorios y, a la vez, es una medida punitiva penal que se aplica tanto a los extranjeros que hayan infringido la normativa administrativa de extranjería como a aquellos que hayan cometido un delito tipificado en el Código Penal. El *asilo*, por su parte, es un derecho reconocido por los tratados internacionales. En esta materia dos situaciones pueden suponer el internamiento: aquella en la que el extranjero se encuentra a la espera de que se resuelva su petición de asilo y su reexamen, y aquella en que se encuentra esperando la ejecución del acto administrativo que le deniega la petición de asilo.

El internamiento es una medida penal encubierta, dado que es una medida administrativa que incide sobre derechos fundamentales y, por lo tanto, es con-

**16.** Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, la LO 11/2003, de 29 de septiembre, y la LO 14/2003, de 20 de noviembre.

**17.** Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

**18.** Art. 131.5: «En tanto se realiza la tramitación del expediente, el instructor podrá solicitar al juez de instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero expedientado en un centro de internamiento de extranjeros. La solicitud de internamiento deberá ser motivada. El período de internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, y no podrá exceder en ningún caso de 40 días. La decisión judicial que lo autorice, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá establecer un período máximo de duración del internamiento inferior al citado. No podrá acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en el mismo expediente».

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

traría a varios preceptos constitucionales<sup>19</sup>. Las causas que motivan el internamiento son variadas, pero comparten la finalidad de conseguir el «alejamiento» mediante la deportación del migrante: que se haya dictado una resolución de devolución y no pueda ejecutarse en 72 horas (art. 58.5 LEx); que se haya dictado una resolución de retorno y no pueda ejecutarse en 72 horas (Art. 60.1 LEx); que se haya cometido una infracción de la normativa de extranjería clasificada como muy grave o grave que lleve asociada la expulsión (art. 61.1e y 62 LEx); que se haya dictado una resolución de expulsión (en el Estado español o en otro Estado de la UE) y el extranjero no abandone el país en el término que se le ha concedido (art. 64.1 i 64.3 LEx); o que no se haya admitido a trámite una solicitud de asilo o se esté a la espera de la resolución de la admisión a trámite y/o posterior reexamen.

La existencia legal de los CIE en el Estado español se remonta a 1985, con un notable vacío legal en torno a ellos. A pesar de que la anterior Ley de Extranjería<sup>20</sup> preveía el internamiento, hasta 1999 no existió ninguna norma jurídica que habilitara el inicio del funcionamiento de los CIE. Simplemente se utilizaban unas dependencias, de determinados locales policiales, mediante mandato interno o circular, sin publicación oficial a estos efectos. Puesto que no existía ningún tipo de normativa interna, los Jefes de los centros se encargaban de improvisar y resolver los problemas diarios, lo que podía suponer graves arbitrariedades, sobre todo ante la falta de un régimen disciplinario<sup>21</sup>.

En cuanto a su régimen interno de funcionamiento, hasta la última modificación de la LEx en el Estado español no existía una regulación de rango legal. La competencia sobre los CIE (inspección, dirección, coordinación, gestión y control) corresponde al Ministerio del Interior a través de la Dirección General de la Policía y Guardia Civil. Concretamente, a la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones, dependiente de la Comisaría General de Extranjería y Documentación<sup>22</sup>.

En el Estado español existen oficialmente nueve CIE<sup>23</sup>. Se trata de los siguientes:

**19.** La constitucionalidad del internamiento fue avalada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 1951/1987 de 7 de Julio. En una sorprendente y vergonzosa resolución, el TC establecía unas condiciones para considerar legal el internamiento que en la práctica jamás se cumplen.

**20.** Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (vigente hasta el 1 de febrero de 2000).

**21.** I. Alarcón y L.V. Martín, «Centros de internamiento de extranjeros», *Revista Orosí del Aula de migración del Colegio de Abogados de Madrid*, suplemento de febrero de 1999, pp. 22-23.

**22.** De la Comisaría General de Extranjería dependen también la Secretaría General, la Unidad contra Redes, Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF), la Unidad Central de Fronteras (UFADE), la Unidad de Documentación de Españoles (UDE) y la Unidad de Relaciones Comunitarias y Bilaterales.

**23.** Recientemente (enero 2008), el Consejo de Ministros ha autorizado la construcción de un nuevo CIE en San Bartolomé (Lanzarote).

**218|219**

CIE	N.º de plazas
Algeciras	192
Barcelona (Zona Franca)	210
Fuerteventura (El Matorral) <sup>24</sup>	1070
Las Palmas (Barranco Seco)	168
Madrid (Carabanchel)	210
Málaga (Capuchinos)	80
Murcia (Sangonera la Verde)	60
Santa Cruz de Tenerife (Hoya Fría)	238
Valencia (Zapadores)	110
<b>Total número de plazas</b>	<b>1.936</b>

**Fuente: Respuesta del Gobierno de septiembre de 2006 a la pregunta escrita realizada al Congreso por Joan Herrera (GIV-IU-ICV)**

Sin embargo, el lugar de internamiento puede no ser necesariamente un CIE. Muchos de los migrantes llegados a Canarias o Andalucía en cayucos o pateras han sido internados en los eufemísticamente llamados «centros de acogida», amparados en la «emergencia» de la situación, que se acaban convirtiendo en verdaderos campos de internamiento en donde los migrantes se hallan privados de libertad en espera de ser repatriados, sin que tales establecimientos reúnan los requisitos mínimos exigidos por la ley<sup>25</sup>. Se trata de los campamentos provisionales situados en los acuartelamientos de Las raíces en Tenerife o La Isleta en Gran Canaria, o las antiguas instalaciones militares de la isla de las Palomas en Tarifa<sup>26</sup>, entre otros. Asimismo, las zonas fronterizas de tránsito y las dependencias de rechazados de los puertos<sup>27</sup> y aeropuertos que acostumbran a recibir más tránsito (aeropuertos de Madrid-Barajas, Fuerteventura y Barcelona-El Prat, puerto de Algeciras) pueden albergar migrantes en régimen de internamiento. Sin embargo, un extranjero no puede estar privado de libertad en estos lugares en espera de que se le ejecute una orden de expulsión, devolución o retorno más de 72 horas. Ante la imposibili-

**24.** Llamado oficialmente Centro de Estancia de Extranjeros, está dividido en una zona de detención y una de internamiento; se trata del mayor centro del territorio español, con una extensión de 16.000 m<sup>2</sup> y unas 1.200 plazas. De reciente creación, el centro se inauguró en 2002 para sustituir las instalaciones de la antigua terminal del aeropuerto de Fuerteventura, que hasta el momento eran utilizadas como CIE y que fueron clausuradas como consecuencia de las reiteradas denuncias de ONG y del Defensor del Pueblo, por la vulneración de derechos humanos y las malas condiciones que se daban allí. Cabe mencionar que tras la inauguración del centro, y como consecuencia de la gran llegada de migrantes a la isla, se volvieron a utilizar las deplorables instalaciones de la antigua terminal.

**25.** Para más información sobre este argumento, ver: D. Machado, «Miles de inmigrantes se hacían en los Centros de Internamiento para Extranjeros», *Diagonal*, 44, 21/12/ 2006 – 3/01/2007.

**26.** «Interior recluye a inmigrantes en un cuartel abandonado en la isla de las Palomas en Cádiz», *El Mundo*, 01/11/2006

**27.** A modo de ejemplo, en mayo de 2007 empezaron las obras de ampliación de los barracones provisionales que en el puerto de Almería vienen funcionando como un CIE. Interior empezó a construir 60 nuevos módulos sin el permiso oficial de la Autoridad Portuaria (competente en esta materia).

### La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

dad de proceder a dicha ejecución, la autoridad debería intervenir autorizando el internamiento en un CIE o en un lugar asimilado<sup>28</sup>.

El Estado español también dispone de centros semiabiertos. Se trata de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) situados en Ceuta y Melilla. Estos centros, en un principio previstos para los solicitantes de asilo, dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En ellos, si bien las personas internadas no están estrictamente privadas de libertad (no son oficialmente centros de detención), en la práctica, dada su situación geográfica, acaban cumpliendo las mismas funciones que los CIE. Pero mientras el límite de estancia en un CIE son 40 días, en un CETI puede convertirse en indefinida. Las personas migrantes que se encuentran en un CETI (donde viven en barracones, tienen comida y, en función del grado de saturación del centro, son más o menos atendidas por los servicios médicos) pueden permanecer allí meses e incluso años. El hecho de estar situados en ciudades limitadas por un perímetro totalmente vallado, convierte la *estancia* en estos centros en una situación de privación de libertad *de facto*. En su rutina diaria, los internados salen del centro por la mañana y deambulan por la ciudad para regresar a aquel por la noche (antes de las 23 h), sin posibilidades legales de trabajar ni de trasladarse a la Península, en donde, a pesar de su situación irregular, su abanico de posibilidades laborales aumentaría. Frente a la incertidumbre de salir del perímetro vallado, habiendo sufrido las extremas condiciones de vida en los campamentos clandestinos de Marruecos —durante la espera para cruzar la valla de Ceuta o Melilla—, muchos migrantes optan por quedarse «voluntariamente» atrapados en estas ciudades.

Respecto a los solicitantes de asilo, existen en el Estado español cuatro centros de acogida para refugiados (CAR) de régimen abierto en Vallecas (Madrid), Mislata (Valencia), Alcobendas (Madrid) y Sevilla. Dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales y gestionados por ONG (ACCEM y Cruz Roja), los CAR prestan con carácter temporal alojamiento, manutención, asistencia psicosocial, así como otros servicios sociales, a las personas que solicitan la condición de refugiado en España y que carecen de medios económicos para atender sus necesidades y las de su familia. La estancia en los centros tendrá una duración máxima de seis meses. Excepcionalmente, y por razones de necesidad, se podrá proponer a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la autorización, por una sola vez, de la prórroga de estancia hasta la notificación de la resolución del expediente de asilo. En caso de resolución denegatoria de la solicitud de asilo, el beneficiario dispondrá de 15 días para abandonar el centro.

28. P. Requejo Rodríguez, *El internamiento de extranjeros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 143.

## 220|221

### Condiciones de internamiento

*«Esto es un infierno, es peor que una cárcel.  
Yo no he hecho nada malo para que me traten así.»*  
Maribel desde el CIE de Carabanchel, Madrid

*«Los extranjeros que están aquí no están privados de libertad,  
pero sí de movimientos [...] no es una prisión, aunque estén privados de libertad.»*  
Miguel Ángel Prieto, director del CIE de Zona Franca<sup>29</sup>

Si bien los CIE no tienen oficialmente carácter penitenciario, la organización general y las normas de régimen interior son equiparables a las de las cárceles. Según el artículo 62 bis de la Ley de Extranjería las personas internadas en un CIE tienen derecho: a ser informadas de su situación; a su integridad física y a no ser sometidos a tratos inhumanos o degradantes; a que se les facilite el ejercicio de sus derechos sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento; a recibir asistencia médica y letrada, y servicios sociales; a ser asistidas por un intérprete; a que se informe a sus familiares u otras personas de su situación; a ser informadas de las disposiciones administrativas y judiciales que les afecten; y a tener la compañía de sus hijos menores. Según la normativa de extranjería, los internados recibirán información escrita, en un idioma que entiendan, sobre sus derechos y obligaciones, organización y normas del centro. Podrán formular quejas y peticiones referentes a su situación. Por otra parte, estarán obligados a permanecer en el centro a disposición del juez, y a acatar las normas y órdenes del centro. El director del centro determinará las medidas de régimen interior para garantizar la seguridad, el orden y la convivencia pacífica en el mismo. La ley autoriza, por motivos de seguridad, la limitación de derechos fundamentales de los internados, previendo registros, actuaciones de la UIP (Unidad de Intervención Policial), medidas de aislamiento y contención, suspensión de comunicaciones, etc.

Los poderes públicos tratan de mantener la opacidad sobre lo que ocurre dentro de los CIE. Es difícil encontrar datos estadísticos de la Administración sobre la ocupación de estos centros, los motivos del internamiento o las expulsiones ejecutadas. Los pocos datos de los que dispone la opinión pública provienen de informes del Defensor del Pueblo, artículos de prensa y algunos datos aislados de la Policía.

Por su parte, diversas ONG denuncian que los CIE no reúnen las condiciones exigibles de habitabilidad y vulneran los derechos humanos. Las denuncias

---

29. «El Centro de Extranjeros de Zona Franca se abrirá en agosto», *El Periódico*, 23/7/2006.

### **La vida en la frontera I** Espai per a la Desobediència a les fronteres

más frecuentes alertan sobre el incumplimiento de la poca normativa existente: vulneración de la tutela judicial efectiva, falta de información de los detenidos sobre su situación y sus derechos, falta de intérpretes, malas condiciones y saturación de los centros.

Sirva como ejemplo el anteriormente citado informe del Parlamento Europeo. En su visita a España, a pesar de las reticencias de las autoridades españolas, los investigadores fueron autorizados a visitar cinco CIE (Fuerteventura, Madrid, Barcelona, Málaga y Algeciras) y a entrevistarse con algunas personas detenidas. Sus conclusiones fueron las siguientes:

- Condiciones de detención innecesariamente severas, similares a las condiciones carcelarias (confinamiento casi permanente en celdas, posibilidades limitadas para hacer ejercicio en el exterior).
- En algunos de los centros se observaron condiciones estructurales e higiénicas deplorables, degradantes para los detenidos (Algeciras, Fuerteventura, Málaga: edificios con desperfectos, falta de artículos esenciales para los detenidos como sábanas, ropa, kits de higiene personal).
- En algunos centros los detenidos informaron de malos tratos por parte del personal de seguridad. En alguno de los centros la Policía mantiene una actitud no respetuosa y de menosprecio hacia los detenidos, y no se tienen en cuenta las particularidades de la situación de los migrantes.
- El personal de los centros se compone casi exclusivamente de policías encargados de custodiar a los detenidos.
- Falta de servicios médicos y personal médico abiertamente reticente a dar respuesta a las necesidades de los detenidos.
- Ausencia o dificultades para obtener información acerca de los derechos de los detenidos, asistencia legal o servicios de traducción. Centros cerrados al exterior (presencia limitada de ONG por las dificultades para obtener autorizaciones de entrada).
- «Naturaleza patógena» de la detención para los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que llegan en estado de debilidad psicológica o física debido a las dificultades del viaje.

Estas condiciones se han constatado desde hace años. Además, no constituyen casos aislados, sino que se han convertido en una característica generalizada de los CIE en todo el Estado español, como se desprende de los distintos informes realizados por el Defensor del Pueblo, el *Síndic de Greuges* y el Defensor del Pueblo Andaluz. El Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo, pidió el cierre de los CIE, puesto que su funcionamiento «deja mucho que de-

## 222|223

sear», a la vez que advirtió de que «no acabo de ver cómo se puede mantener legalmente este concepto de centro»<sup>30</sup>. La infraestructura de los centros presenta serias deficiencias, lo que supone graves violaciones de derechos. Muchos de ellos están ubicados en subterráneos de comisarías, en calabozos (antiguo CIE de La Verneda en Barcelona, Sangonera), en antiguas prisiones (Algeciras), antiguos cuarteles (Capuchinos) o acuartelamientos (Zapadores). En estos destaca la falta de luz, de ventilación, de duchas, de higiene, sobre todo en los lavabos, y de limpieza (Zapadores, El Matorral). En algunos, la falta de espacios comunes, de recreo o de patios exteriores (Capuchinos). Los dormitorios son comunes, y en ocasiones con inodoros en su interior sin ningún tipo de separación (Algeciras), violando la intimidad. Otros elementos como mantas, sábanas (en caso de que se proporcionen) o colchonetas suelen estar muy sucias. Cabe destacar que en Barcelona, después de múltiples denuncias, el centro de La Verneda fue cerrado y se inauguró un nuevo CIE en Zona Franca, en el que las condiciones han mejorado, pero no han perdido la lógica carcelaria. La asistencia social es inexistente en la mayoría de los CIE (Sangonera, Algeciras, Capuchinos y El Matorral). En El Matorral no hay siquiera reconocimiento médico. Los servicios médicos y asistentes sociales no están garantizados y dependen del presupuesto para su contratación, que suele ser temporal. Las visitas, tanto de familiares como de letrados, se efectúan en condiciones deficitarias<sup>31</sup> y en algunos no se dispone de ninguna sala en condiciones para las visitas (El Matorral). En el nuevo centro de Carabanchel las visitas son de 5 minutos a los extremos de una mesa larga, con vigilancia constante y la prohibición de contacto físico. En Sangonera una mampara separa a los internados de los visitantes<sup>32</sup>. Y en Zona Franca, como hemos comprobado nosotros mismos, el locutorio cuenta con una plancha de metacrilato enrejada entre los internados y los familiares, con seis orificios, realmente pequeños, que les obliga a tener que gritar para comunicarse.

El comisario europeo para los Derechos Humanos, Álvaro Gil Robles<sup>33</sup>, denunció la primacía de los elementos de seguridad sobre otras consideraciones, así como que los centros ofrecen menos garantías jurídicas que el régimen penitenciario. O sea, que un preso goza de más derechos que un indocumentado internado en un CIE.

**30.** «El Defensor del Pueblo andaluz pide cerrar los centros de internamiento de extranjeros», *Sur de Málaga*, 24/07/06.

**31.** En La Verneda las familias tenían que tomar turno a las 5 de la mañana para visitar al detenido 10 minutos a las 5 de la tarde, en un cuarto pequeño y en presencia de un policía.

**32.** Datos extraídos de los informes anuales del Defensor del Pueblo de los años 2000 a 2006.

**33.** A. Gil Robles, «Informe del comisario para los derechos humanos, sobre su visita a España 10 - 19 de marzo de 2005».

### La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

La seguridad es la prioridad para las direcciones de los CIE y para ello la Administración no escatima en recursos, sobre todo en los de reciente construcción: dobles vallas de seguridad pasiva, sensores de movimiento, cámaras de videovigilancia (hasta 60 en el Matorral, inclusive en los dormitorios), UIP encargadas de la custodia de los internados (cuando en las cárceles los funcionarios son civiles y los agentes no entran en el recinto sino en situación de urgencia).

El CIE que más denuncias acumula es el de Capuchinos<sup>34</sup>, tristemente famoso por los abusos sexuales de los policías a las internas que custodiaban, en agosto de 2006<sup>35</sup>. En un intento de acallar las denuncias, la Delegación de Gobierno de Málaga procedió a expulsarlas inmediatamente, evitando que pudieran declarar como testigo en la querrela interpuesta. Éste no fue un suceso puntual; con anterioridad otras dos internadas ya habían denunciado al agente de policía que las custodiaba en el CIE por «manosearlas», hecho considerado falta en vez de delito por la Audiencia Provincial de Málaga, en junio de 2005<sup>36</sup>.

Es especialmente escalofriante escuchar el testimonio de unas internadas en el CIE de Carabanchel en noviembre de 2007, mujeres detenidas en una boca de metro, a la salida de su casa o en la comisaría realizando una denuncia. Nos hablan de la comida del centro, «para perros», pero tan escasa que se ven obligadas a comer lo que sea. También de duchas con agua fría y edificio sin calefacción, con pocas mantas, sucias y finas, por lo que pasan frío, sobre todo por la noche. De hacinamiento en los dormitorios. De personas durmiendo en el suelo. De peleas para llamar en la hora y media que tienen para cenar y llamar por teléfono, con lo que algunas veces se tienen que quedar sin cena para poder hablar 10 minutos con sus familiares. Nos hablan de un régimen de visitas estricto, que hace realmente envidiable el de una prisión. Con la vigilancia constante de un policía y, como humillación máxima, tener que pedir permiso para besar a sus familiares. Teniendo en cuenta que hay familias que necesitan hasta cuatro horas para llegar a Madrid es indignante que sólo se disponga de cinco minutos. En la enfermería se receta paracetamol para todo: diarreas, depresión, incluso hemorragias. También nos hablan de amenazas, de malos tratos, de agresiones, de humillaciones y de insultos. Y de que no hay ningún control por parte de autoridad judicial alguna, ni visitas de ONG<sup>37</sup>.

**34.** Véase cronología de incidentes en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga (Capuchinos) desde su puesta en funcionamiento, Gabriel Ruiz Enciso, Médicos del Mundo, Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes de Málaga: <http://inmigrantesmalaga.org/es/node/29>.

**35.** «Abusos en el centro de extranjeros de Málaga», *Diagonal*, 36, 31/8/2006 – 13/9/2006.

**36.** «Un lugar con pocos amigos», *El País*, 24/07/2006.

**37.** Escúchese el programa «Sin Fronteras»: <http://sinfronteras.blogspot.com/2007/11/30/54/>.

## 224|225

### EL NEGOCIO DE LOS CIE

Evidentemente, el régimen de fronteras provoca el sufrimiento de millones de personas y reporta enormes beneficios a unos pocos. Multinationales tecnológicas como Indra cobran a precio de oro su aportación a, por ejemplo, el SIVE o la valla de Ceuta y Melilla. Radars, cámaras de videovigilancia, tecnologías biométricas aplicables a visados y pasaportes, todo tipo vehículos... Es prácticamente imposible saber cuánto dinero destina la UE al control de sus fronteras.

En el caso de los CIE, las empresas que más beneficios generan son las constructoras. Resulta verdaderamente complicado saber cuánto dinero se destina a ellos; no existe un apartado específico para el Tribunal de Cuentas, ni el Ministerio del Interior hace públicos los datos, ni ha habido nunca una pregunta parlamentaria relativa a la economía del internamiento. Los últimos años, según los pocos datos oficiales recogidos en el Boletín Oficial del Estado, son estos:

CIE	Tipo de obra y año de inicio	Empresa/Constructora	Presupuesto
<b>Capuchinos</b> (Málaga)	obras de reforma y ampliación, 1999	Cutesa, Empresa Constructora, S.A.	73.485.400 ptas.
<b>Barranco Seco</b> (Las Palmas de Gran. Canaria.)	Reforma y ampliación, 2001	No consta en el B.O.E. (licitado el 21.09.2001)	68.793.734 ptas.
<b>Zapadores</b> (Valencia)	Nuevas instalaciones, 2004	Construcciones Especiales y Dragados, S.A.	3.021.923,63 €
<b>Zona Franca</b> (Barcelona)	Nuevas instalaciones, 2004	Imaga Proyectos y Construcciones, S.A	4.460.366,22 €
<b>Sangonera</b> (Murcia)	Nuevas instalaciones, 2005	No consta en el B.O.E. (licitado el 09.04.2005)	2.445.783,35 €

Por lo que respecta a la «provisión, elaboración y servicio de raciones alimenticias a personas ingresadas en Centros de Internamiento de Extranjeros y de Estancia» según la terminología utilizada oficialmente, cabe destacar los enormes beneficios que reportan a algunas empresas. Por ejemplo, sólo el año 2007, los CIE generaron casi seis millones de euros a las siguientes cinco empresas<sup>38</sup>:

38. [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/doc.php?coleccion=anboe&id=2006/305021&txtlen=1000](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=anboe&id=2006/305021&txtlen=1000).

**La vida en la frontera I Espai per a la Desobediència a les fronteres**

<b>CIE</b>	<b>Empresa concesionaria</b>	<b>Importe</b>
<b>Algeciras (Cádiz)</b>	Albie, S. A.	1.500.000,00 € (adjudicado conjuntamente con el CIE de Madrid y Málaga)
<b>Madrid</b>	Albie, S. A.	1.500.000,00 € (adjudicado conjuntamente con el CIE de Algeciras y Málaga)
<b>Málaga</b>	Albie, S. A.	1.500.000,00 € (adjudicado conjuntamente con el CIE de Algeciras y Madrid)
<b>Barcelona</b>	Catering Arcasa, S. L.	400.000,00 €
<b>Valencia</b>	Serunión Norte, S. L.	400.000,00 €
<b>Murcia.</b>	Brassica Group, S. A.	250.000,00 €
<b>Las Palmas de Gran Canaria</b>	Serunión Norte, S. L.	400.000,00 €
<b>Fuerteventura</b>	Albie, S. A.	1.500.000,00 €
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	Albie, S. A.	1.200.000,00 €
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	Eurest Colectividades, S. A.	137.000,00 €

Como queda dicho, los CIE muestran, como ningún otro dispositivo, la arbitrariedad y la negación de derechos que provoca el régimen de fronteras europeo. La guerra contra la *inmigración ilegal* y la subordinación de la posibilidad de ser sujeto de derecho a la condición de trabajador regular constituye el eje central de este régimen. Los CIE juegan un papel clave como instrumento de gestión de las migraciones: por un lado, son el lugar en que se organizan las expulsiones; por otro, garantizan la continuidad de la explotación de la mano de obra migrante, puesto que las personas que no han sido expulsadas tras su paso por un CIE quedan enquistadas en un estado de vulnerabilidad. Además, suponen un indecente negocio para algunas empresas privadas.

**226|227**

## **EXPULSIONES**

*«Nos dijeron que el avión nos llevaría a Barcelona, pero cuando vi que nos esposaban entendí que nos estaban mintiendo. Finalmente, aunque sabían que yo soy senegalés, no me devolvieron ni siquiera a Senegal, sino que aterrizamos en Nuakchott (Mauritania).»*

Testimonio de Baityr sobre su deportación

Uno de los puntos centrales de la política de inmigración Europea, además de evitar la entrada de migrantes, consiste en gestionar eficazmente su expulsión: tanto de aquellos que pretenden entrar de manera irregular, como de aquellos que llevando un tiempo residiendo en la Unión Europea tienen caducado su permiso de estancia, han sido descubiertos en su irregularidad o bien han cometido algún delito. Para conseguirlo tratan de celebrar nuevos acuerdos de readmisión<sup>39</sup>; avanzar en relación a la ya mencionada Directiva de Retorno, que pretende armonizar las normas existentes en cuanto al retorno, la expulsión, el uso de medidas coercitivas, el internamiento temporal y el reingreso; y realizar una mejor utilización de los vuelos conjuntos de retorno por los Estados miembro.

### **Expulsiones desde España y la UE**

Desde 2001, la UE establece que la política de readmisión y repatriación es parte crucial de la lucha contra la inmigración ilegal, ya que se entiende que la eficacia de estas políticas constituye un elemento importante de disuasión para los migrantes presentes y futuros. Para ello, trata de establecer un enfoque común y fomentar la cooperación entre los Estados miembros de cara a la ejecución de las medidas de repatriación, que se ha concretando en una decisión del Consejo Europeo para regular cómo deben organizarse los vuelos conjuntos de expulsión de migrantes, y compartir el coste de las repatriaciones<sup>40</sup>.

Esta medida se aplicó por primera vez el 9 de marzo de 2005 con un vuelo chárter organizado por Bélgica en colaboración con Luxemburgo y Holanda en el marco de un procedimiento de expulsión de solicitantes de asilo rechazados y de migrantes irregulares con destino a las ciudades de Prístina (Kosovo) y Tirana (Albania). Las ONG advirtieron que la aplicación sistemática de este

**39.** Cf. el capítulo «El Plan África, la política migratoria española de "nueva generación" y la guerra contra los pobres», en este mismo libro.

**40.** Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión.

### La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

procedimiento entrañaría evidentes riesgos para el tratamiento individualizado de cada expediente<sup>41</sup>, pero a partir de aquel momento se convirtió en una práctica generalizada.

En septiembre de 2005 España, Francia e Italia fletaron un avión con destino a Bucarest. Fue el primer vuelo de estas características organizado por España, aunque desde 2002 existía un acuerdo firmado con Francia para llevar a la práctica este tipo de colaboraciones<sup>42</sup>.

Los vuelos conjuntos también se han recogido como un instrumento eficaz de la política «reforzada» de inmigración europea prevista en el Tratado de Prüm, conocido también como Schengen III<sup>43</sup>. Asimismo, el apoyo a los Estados miembro para organizar operaciones conjuntas de retorno figura como una de las funciones de la agencia europea Frontex. Concretamente, entre los años 2006 y 2007, Frontex ha colaborado en la organización de 12 vuelos conjuntos en los que han participado un total de 12 Estados con personas retornadas (sin tener en cuenta los Estados observadores) y que ha implicado la repatriación de 361 personas. Concretamente España ha participado en vuelos organizados por otros países con destino a Camerún, Guinea, Nigeria y Togo; y ha organizado viajes, en los que han participado Italia, Francia y Alemania con destino a Colombia y Ecuador<sup>44</sup>.

Según datos oficiales del Ministerio del interior<sup>45</sup>, durante los años 2006 y 2007, 108.752 personas fueron expulsadas de España:

Figuras recogidas en la LEx	2006	2007
Retornos	19.332	24.355
Readmisiones	4.616	6.248
Expulsiones	7.214	9.467
Devoluciones	21.652	15.868
<b>Total</b>	<b>52.814</b>	<b>55.938</b>

Además, 46.471 personas fueron repatriadas cuando intentaban «entrar en España de manera ilegal». El Gobierno Zapatero presume de que ha repatriado un 43% más de migrantes de los que el Gobierno Aznar repatrió en su última legislatura:

41. Ver: «Expulsiones en chárteres comunitarizados. Hacia una peligrosa globalización». *Mugak*, 26, 1/10/2005.

42. «España organiza 1er vuelo conjunto de repatriación inmigrantes», *20 Minutos*, 22/09/2005.

43. Tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Firmado en Prüm el día 27 de mayo de 2005 por Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria, y que posteriormente firmó Italia.

44. *Frontex activities 2006-2007*, <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/frontex-reports-budget-and-activities.html>.

45. Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*.

## 228|229

en el periodo 2000-2003 fueron 258.049, mientras que en el periodo 2004-2007 fueron 370.027 las personas expulsadas por la fuerza de España.

Los vuelos de repatriación han aumentado un 187% en ese mismo periodo: 40.787 migrantes fueron expulsados en vuelos de repatriación (y «sólo» 14.397 en el periodo 2000-2003). De hecho, en su apuesta por las expulsiones vía aérea (y marítima) también ha sido el Gobierno de Zapatero quien ha establecido unas salvajes normas para llevarlas a cabo.

### Protocolo de actuación durante las expulsiones del Estado español

El nuevo «Protocolo de Normas de Seguridad en las Expulsiones colectivas por vía aérea y/o marítima» de 20 de julio de 2007, aprobado en septiembre del mismo año, supone una de las principales aportaciones del Gobierno Zapatero a la política migratoria: vuelve a apostar por políticas basadas en la expulsión y establece un protocolo de actuación para que la Policía realice las repatriaciones de manera más eficiente.

Después de la muerte por asfixia, el 9 de junio de 2007, del ciudadano nigeriano Osamuyia Akpitaye, durante la inmovilización realizada por la Policía en su vuelo de expulsión<sup>46</sup>, el Ministerio de Interior y la Dirección General de Policía y la Guardia Civil aprueban el nuevo protocolo de Normas de Seguridad en las Expulsiones. El Protocolo establece como objetivo evitar las «autolesiones» durante los vuelos y acabar con los numerosos incidentes que se verifican en cada repatriación, siendo una de las principales demandas de la Confederación Española de Policía (CEP) y el Sindicato Unificado de Policía (SUP).

Tan pronto como la opinión pública conoció el nuevo protocolo, surgieron críticas de numerosas asociaciones, colectivos y organizaciones pro derechos humanos<sup>47</sup>, al considerarlo una clara violación de los derechos básicos y suponer un peligro para la salud de las personas repatriadas, catalogadas arbitrariamente como «peligrosas»<sup>48</sup>. El protocolo obvia que la mayoría de los expulsa-

**46.** Habían intentado repatriar a Osamuyia Akpitaye en varias ocasiones. Durante el último intento, los funcionarios policiales le habían puesto las bridas —que se colocan habitualmente a los deportados—, más cintas adhesivas en las muñecas y en las piernas para inmovilizarle. Además, para evitar que se autolesionara y se mordiera la lengua le colocaron una cinta en la boca. Al despegar los policías vieron que Osamuyia permanecía quieto y pensaron que estaba tranquilo, hasta que le empezaron las convulsiones. Al no haber ningún médico a bordo no se pudo practicar reanimación alguna y falleció a las 18:30 h. Se forzó un aterrizaje en el aeropuerto de Alicante. Después de dos días el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana informó que Osamuyia murió de una parada cardiorrespiratoria. El tribunal de Elche que instruye el caso, después de que el hermano de Osamuyia interpusiera una querrela, ha abierto una investigación y llamará a declarar como testigos a las dos personas que iban a ser repatriadas y a los policías que acompañaban a la víctima.

**47.** Concentración en Barcelona el 27 de octubre contra el Protocolo de Expulsión de Inmigrantes, <http://www.sindominio.net/desobeint/?q=node/37>.

**48.** Comunicados en contra de la aprobación del Protocolo de Amnistía Internacional, Papers i Drets per

### La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

dos lo son en virtud de una simple falta administrativa (no tener los papeles en regla) y no son «delinquentes».

Algunas organizaciones también han cuestionado su constitucionalidad. Así, Clara Redal, del Centro de Defensa y Estudio de los Derechos Humanos (CEDEHU), afirma que «el protocolo afecta a derechos fundamentales y en cambio es una norma administrativa, no una ley orgánica. La policía se convierte en legisladora. Nos parece muy grave en ese sentido, tanto por su contenido, como por la propia génesis y la forma de elaborar estas normas». Y recalca: «En septiembre ha salido un segundo borrador, que no varía sustancialmente del primero; como no es una ley, sino una norma interna, no hay obligación de darlo a conocer, de publicarlo en algún sitio».

Entre otras previsiones, el nuevo protocolo contempla que cada migrante repatriado vaya acompañado por dos agentes de la UIP, la posibilidad de emplear escoltas de empresas de seguridad privada, la prohibición de tomar fotografías y el uso de teléfonos móviles salvo que sea imprescindible por razones de urgencia o de servicio, la no tolerancia de ningún comportamiento perturbador (los cuales nunca podrán suponer un motivo para suspender la operación de expulsión), la posibilidad de inmovilizar a los repatriados que se resistan (siempre que los medios utilizados para ello no pongan en peligro su dignidad e integridad física), la prohibición de usar sedantes para facilitar la expulsión, salvo prescripción facultativa<sup>49</sup>, y la obligación de que en cada dispositivo de repatriación colectiva viajen un médico y un ATS.

En lo que se refiere al uso de materiales de contención, el nuevo protocolo obliga a que el dispositivo disponga de lazos de seguridad, mascarillas sanitarias adecuadas, esposas, monos para vestir a aquellos expulsados que lo necesiten, cascos de autoprotección para los repatriados violentos, cinturones y prendas inmovilizadoras homologadas y cinta reforzada. La utilización de estos materiales impide, en caso de emergencia, la correcta evacuación de los repatriados.

Si el jefe del dispositivo lo cree conveniente, durante el vuelo se mantendrán las cortinillas de las ventanas cerradas, para evitar que los expulsados descubran su destino, ya que frecuentemente se les miente sobre cuál es el rumbo del vuelo, para que no se resistan a embarcar<sup>50</sup>.

---

Tothom, Ecologistas en Acción, SOS Racismo, Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes (REDI), Asociación por los Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), el Centro de Defensa y Estudio de los Derechos Humanos (CEDEHU) y el Observatori del Sistema Penal y els Drets Humans de la Universitat de Barcelona.

**49.** El Consejo de Europa permite la sedación, siempre que se haga por prescripción médica y no de manera masiva («Interior permite a los policías inmovilizar a los inmigrantes que se resisten a ser expulsados», *El Mundo*, 13/06/2007).

**50.** Hechos como este fueron denunciados por el Ejecutivo de Dakar (Senegal) cuando, en junio del 2007, cien

## 230|231

También en las repatriaciones individuales en vuelos comerciales se pueden aplicar las medidas previstas en el protocolo, si el jefe del dispositivo lo considera necesario, en la evaluación del riesgo realizada por la escolta.

Existen varios antecedentes de muertes y maltratos en las deportaciones y expulsiones, verbigracia el famoso caso de Semira Adamu, ciudadana nigeriana muerta como consecuencia de los métodos de inmovilización utilizados durante su expulsión de Bélgica en 1998<sup>51</sup>; o la sedación con haloperidol de los 103 migrantes expulsados a varios países africanos en un avión militar durante los primeros meses de Gobierno de Aznar, en 1996, que en su día levantó una fuerte polémica y que el entonces presidente resumió con la famosa frase: «había un problema y se ha solucionado»<sup>52</sup>.

### El papel de las compañías aéreas

Para realizar las expulsiones la UE se sirve tanto de vuelos chárter (muchas veces organizados conjuntamente entre distintos Estados y en los últimos años, bajo la coordinación de Frontex), como de vuelos militares, para repatriaciones colectivas, así como de vuelos regulares de compañías comerciales como: Iberia, Air Europa, Alitalia, Swiss Air, Air France<sup>53</sup>, KLM, British Airways, etc. para realizar repatriaciones individuales. Ante el incremento de las iniciativas de los Estados en realizar este tipo de viajes, algunas compañías han visto la oportunidad de negocio y no han tardado en surgir compañías especializadas en vuelos de repatriación que se ofrecen a los distintos Gobiernos europeos.

La más vergonzosa es la oferta que una nueva línea aérea austriaca, llamada «Asylum Airways», ha hecho (de momento) al Reino Unido. Se trata de una aerolínea que sólo transportará a quienes están en Europa de forma ilegal o a quienes se les ha denegado el derecho de asilo. Según informa el diario inglés *The Independent*<sup>54</sup>, la línea aérea hará escalas en varias ciudades de Europa y sus «comodidades» incluyen asientos fijos y «adecuados» para mantener inmó-

senegaleses fueron repatriados habiendo sido engañados y maltratados por los funcionarios policiales («Interior permite a los policías...», *El Mundo*, 13/06/2007).

51. Amnistía Internacional, Bélgica, «El caso de Semira Adamu, una oportunidad para revisar nuevamente los procedimientos de expulsión», Índice AI: EUR 14/001/2002/s, 15 de marzo de 2002.

52. «Los «irregulares» de Aznar. Cuatro reformas legislativas no han conseguido frenar el continuo incremento de inmigrantes «sin papeles», que ya alcanzan la cifra de 853.000», *El País*, 31/01/2004.

53. Los trabajadores denuncian que «las expulsiones de extranjeros perjudican la imagen de la compañía y la seguridad de los vuelos». Recuerdan que centenares de inmigrantes son expulsados en vuelos regulares de la compañía desde hace un año y denuncian la «brutalidad» que en ocasiones ejercen las fuerzas del orden, de la que ponen por testigos a trabajadores y pasajeros («Los empleados de Air France rehúsan echar a inmigrantes», *El Periódico de Cataluña*, 12/7/2007).

54. «Austrian company offers to remove UK's «disruptive» migrants in adapted aircraft», *The independent*, 2/12/2007.

### La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

vil al transportado, en el caso de encontrarse con pasajeros «difíciles». La línea aérea que (por supuesto) no llevará identificación externa para evitar protestas, realizará vuelos chárter, principalmente desde Gran Bretaña hacia los países árabes, Oriente Medio y demás países árabes o africanos. Asylum Airways afirma que la puesta en marcha de esta compañía puede ahorrar millones de libras al Gobierno de Reino Unido, que en la actualidad tiene docenas de contratos con distintas aerolíneas que han tenido que afrontar diversas críticas por este trabajo. El director de la compañía austriaca, Heinz Berger, afirma que existe una gran demanda para organizar vuelos por toda Europa recogiendo a los demandantes de asilo rechazados y devolviéndolos a sus países de origen en África, Oriente Medio y Asia.

Algunos demandantes de asilo repatriados afirman que los guardias de seguridad privada contratados como escoltas les han maltratado e insultado por motivos raciales, por lo que la compañía XL Airlines se ha negado a continuar trabajando para el Home Office. En cambio, British Airways afirmaba que llevar a los demandantes de asilo forma parte de «sus funciones legales».

En lo que respecta a España, según el destino, las expulsiones colectivas se realizan en vuelos chárter de las siguientes compañías: Iberworld se ocupa de los traslados a países asiáticos, Air Europa de los dirigidos a Europa del Este y Swiftair al Magreb y los países subsaharianos<sup>55</sup>, aunque desde el verano de 2006 los vuelos de repatriación desde Canarias hacia Senegal, Guinea, Nigeria y Gambia, entre otros, también son realizados por Air Europa.

Concretamente la compañía Swiftair<sup>56</sup> cuenta con un programa especial de deportaciones llamado Prodepor. Este programa contempla medidas de seguridad excepcionales: toda la tripulación es masculina y sus uniformes recuerdan a los de las fuerzas de seguridad, para dotarles de autoridad; no se informa a los migrantes del destino del vuelo, las ventanillas van bajadas y los pasajeros esposados. En estos vuelos viaja una media de dos policías (UIP) por cada migrante. Las medidas de control y seguridad llegan al extremo de limitar la manutención de los deportados a un sándwich y un vaso de agua para evitar trasladados al baño. Dependiendo del mando policial, se endurece el trato a los detenidos.

En cambio, según se afirma en un reportaje la revista *Tiempo*<sup>57</sup>, «en este tipo de viajes los policías disfrutaban de comida caliente, todo tipo de bebidas y

55. «Los vuelos de la miseria», *Tiempo*, 18/09/06.

56. Es una empresa con base en Madrid que se dedica al transporte aéreo de carga y pasaje, en vuelos ad hoc y regulares. Además de las deportaciones, esta compañía realiza viajes de las Islas Canarias a la Península y los viajes de los desplazamientos del Real Madrid. También se dedica a trasladar a altos funcionarios a zonas en conflicto como Irak o Sudan.

57. «Los vuelos de la miseria», *Tiempo*, 18/09/2006.

## 232|233

aperitivos. Fuentes cercanas a la compañía aseguran que las órdenes a los empleados es ofrecer un servicio digno y de calidad a los migrantes y, sobre todo, mantener contentos y satisfechos a los policías. Que no exista una sola queja». El Estado es un cliente magnífico que no conviene perder. Cada hora de vuelo en un ATR, de 68 plazas, cuesta unos 2.700 euros. Si el aparato es un MD, que admite hasta 167 pasajeros, el precio sube hasta más de 6.000 euros. El negocio que rodea a los traslados crece de tal manera que Swiftair ha destinado hace poco dos nuevos aviones para cubrir tanto las rutas a la Península como las deportaciones.

Por otro lado, los pilotos de la compañía Air Europa, que también realizan este tipo de vuelos, han criticado las medidas previstas en el protocolo de actuación en las repatriaciones<sup>58</sup>. La compañía sostiene, por su parte, que en los 300 vuelos de este tipo la seguridad de los pasajeros «nunca ha estado en entredicho porque los vuelos se realizan según la normativa internacional vigente». El sindicato de pilotos argumenta que tales declaraciones responden a que la compañía «se está jugando un pastel económico» con estos viajes contratados por el Gobierno<sup>59</sup>. ¿Formarán parte estos viajes del plan de expansión de la compañía hacia África?<sup>60</sup>

Los traslados a la Península de aquellos migrantes llegados a Canarias que no han podido ser repatriados también son un suculento negocio para compañías como Swift Air, Naysa y Futura, las cuales trasladan a los migrantes desde los CIE de Canarias a los CIE de ciudades como Málaga, Murcia, Valencia o Madrid<sup>61</sup> (también Barcelona, aunque con menor frecuencia), para que luego sean dejados en libertad con la una orden de expulsión en la mano.

Cada uno de estos vuelos cuesta (sólo en combustible) unos 10.000 euros al Gobierno español; hasta hace pocos meses se pagaban 15.000 por el mismo servicio, cuando la línea aérea subcontratada era la canaria Naysa. Teniendo en cuenta que en el año 2004 se realizaron 227 vuelos de este tipo entre Canarias y la Península —que permitieron trasladar 7.210 migrantes en total—, el costo de esta partida fue de cerca de 2,5 millones de euros, sin contar los extras pagados a los funcionarios que les custodiaron<sup>62</sup>.

En este sentido, la prensa informa que «según datos del Gobierno el alquiler diario de un avión, y con un máximo de dos trayectos, supone 24.000 euros.

58. «Los pilotos de Air Europa piden seguridad en las repatriaciones», *ABC*, 17/4/2007.

59. «Air Europa niega problemas de seguridad en los vuelos de deportados» *El Mundo*, 18/4/2007.

60. «Air Europa entra en la lucha por África con nuevas rutas a Senegal y Marruecos», *Actualidad 24Horas.com*, 19/3/2006.

61. Véase <http://www.elmundo.es/cronica/2005/485/pdf/inmigrantes.pdf>.

62. En 2004 se pagaban unos 75 ? extras a cada policía nacional inscrito en las UIP que iba y volvía de Canarias a la Península por vigilar a los inmigrantes («Tú te bajas en Murcia», *El Mundo*, 30/01/2005).

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

Partiendo de este dato los 12.000 migrantes derivados a diferentes Comunidades de la España peninsular durante el año 2006 habrían embarcado en 150 vuelos desde Canarias. Si los vuelos se hubieran realizado a razón de dos por día —en jornadas anteriores Interior ha llegado a fletar hasta cuatro vuelos al día—, el montante total de la operación sería de 1.800.000 euros en lo que llevamos de año [hasta agosto 2006]. La cifra indicada no incluye, sin embargo, el coste del dispositivo necesario para hacer viable un viaje, principalmente de seguridad y otros traslados por tierra»<sup>63</sup>.

En total, entre 2004 y 2006 a consecuencia del traslado de migrantes desde Canarias a los centros de internamiento de extranjeros peninsulares y entre islas se originó un gasto de 25.538.565 euros<sup>64</sup>.

Hasta aquí hemos querido mostrar algunos rasgos de las políticas y prácticas producidas por el régimen de fronteras europeo, concretamente en lo que respecta al internamiento y las expulsiones, pero somos conscientes de que sólo se trata de una breve introducción. Nos parece imprescindible continuar profundizando en su conocimiento con el objetivo de contribuir a la articulación de las luchas sociales contra la precariedad y por la libertad de movimiento.

Para concluir, haremos un pequeño repaso de las movilizaciones habidas en el Estado español, con la esperanza de que en un futuro no lejano podamos aprender de los errores y multiplicar los aciertos.

### MOVILIZACIONES CONTRA LOS CIE

Las movilizaciones contra las expulsiones y los CIE en España no han tenido, ni tienen en la actualidad, la misma entidad que las campañas y acciones desarrolladas en otros países europeos como Francia, Italia o Alemania. Sin lugar a dudas, experiencias como la huelga de inmigrantes tras los ataques racistas en El Ejido en febrero de 2000, los encierros protagonizados por los migrantes en repetidas ocasiones desde el 2001, los espacios de autoorganización migrante y demás movilizaciones no caben en este capítulo y merecen, como mínimo, un libro enteramente dedicado a ellas.

Pero para finalizar este capítulo haremos un sucinto repaso de algunos momentos de movilización contra los CIE y las expulsiones que también merecen ser recordados. Es probable que hayamos olvidado alguno y tal vez debería-

<sup>63</sup>. «El Gobierno gasta 24.000 euros por cada vuelo con 160 inmigrantes enviado a la Península», *ABC*, 27/08/2006.

<sup>64</sup>. Por otro lado, en una respuesta parlamentaria al diputado de CiU, Carles Campuzano, el Gobierno español detalla que desde mayo de 2004 y hasta el 16 de octubre de 2006, las devoluciones y expulsiones generaron un coste de 45.187.744 euros («El Estado español ha gastado setenta millones de euros en dos años en trasladar y repatriar a inmigrantes», *Deia*, 28/12/2006).

## 234|235

mos recurrir al manido «no están todas las que son, pero son todas las que están»; en todo caso, estamos convencidos de que las más importantes acciones contra los CIE, las expulsiones y el régimen de fronteras en general, no son las que aquí podamos recordar sino las que están por venir. Como señalan Javier Toret y Nicolás Sguiglia<sup>65</sup>, «los CIE y las deportaciones son el símbolo más fuerte y evidente de la barbaridad del régimen fronterizo en el interior de la Unión Europea. Marcar estos lugares de racismo institucional con acciones y campañas es clave para lanzar un debate público sobre la función de los CIE, las expulsiones y las políticas migratorias. Existen ya precedentes de fugas en Italia, Australia y Alemania, experiencias de desmontaje e incluso de cierre de centros de detención gracias a acciones colectivas legitimadas socialmente. ¡¡¡A qué esperamos!!!».

### ***Asamblea y okupación del CIE de La Verneda, Barcelona, 25 de mayo de 1999***

Se realiza en el distrito de Sant Martí (Barcelona), enmarcada en la campaña «Trenquem el Silenci» (Rompeamos el silencio), una asamblea para exigir su cierre inmediato. Diversos colectivos sociales de la ciudad participan en ella, y reciben el apoyo de varios partidos políticos. Tras la asamblea, deciden permanecer hasta la mañana siguiente en el edificio municipal en señal de protesta. El concejal del distrito de Sant Martí, Francesc Narváez, ordena el inmediato desalojo de los encerrados. Las unidades de antidisturbios de la Guardia Urbana de Barcelona los desalojan por la fuerza, con el resultado de cuatro manifestantes heridos de diversa consideración.

### ***Acampada contra el CIE de La Verneda, Barcelona, 28 al 30 de abril de 2000***

La Asamblea Papeles para Todas y Todos organiza la primera acampada contra un CIE del Estado español para exigir la libre circulación de las personas, el cierre inmediato de todos los centros de internamiento, el cese inmediato de las expulsiones, el fin del acoso policial y de los abusos de poder, y papeles para todos. Durante dos días, se realizan todo tipo de actividades culturales y varias movilizaciones.

### ***Border Camp, Tarifa, 2 al 7 de julio de 2001***

Apenas dos semanas antes de la mayor manifestación europea por la libertad de movimiento (19 de julio de 2001 en Génova), diferentes redes activistas eu-

65. J. Toret y N. Sguiglia, «Movimiento contra la frontera. Migraciones hacia una nueva ciudadanía», en AA. VV., *Fronteras interiores y exteriores*, revista *Contrapoder*, Madrid, 2006 (<http://www.transfronterizo.net/IMG/pdf/contrapoder-frontera.pdf>).

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

ropeas coordinadas por la Red Noborder<sup>66</sup> organizan en Tarifa un «campamento de frontera».

Durante cinco días se realizan numerosas acciones de denuncia contra las expulsiones, el SIVE y los demás aspectos del régimen de fronteras europeo. Cientos de activistas venidos de toda Europa participan en el campamento.

### **Acampada frente al CIE de Capuchinos, Málaga, 28 y 29 de enero de 2002**

Tras la detención en Almería de 31 de las personas que se habían concentrado cerca de la Alcazaba para pedir su regularización, diversos colectivos de activistas organizan una acampada a las puertas del CIE para evitar la inminente expulsión de los detenidos.

El 29 de enero, la Policía realiza una dura carga, desmantela la acampada y detiene a dos activistas, a quienes propina una fuerte paliza en el interior del CIE, debiendo ser hospitalizados. Además de ser brutalmente agredidos, la Policía vierte graves insultos racistas contra uno de ellos y dicta una orden de expulsión contra él, que es internado en el propio CIE, a pesar de tener nacionalidad comunitaria (doble nacionalidad italo-argentina). Tras una efectiva y amplia campaña de solidaridad le es retirada la orden de expulsión y ambos son absueltos de los cargos mientras los policías son juzgados por malos tratos.

### **Huelga de hambre, La Verneda, 10 al 18 de diciembre de 2004**

*«Lo único que quiero es que me den a mi hijo e irme, lo que no quiero es seguir en un país donde te tratan peor que a un perro.»*

Mujer en huelga de hambre, diciembre de 2004 en el CIE de La Verneda, Barcelona

El sábado 11 de diciembre del 2004, veintidós internados del CIE de la Verneda en Barcelona se declaran en huelga de hambre. La huelga la inician dos días antes dos migrantes ecuatorianos en protesta por su deportación inminente. El domingo, tras las noticias de la huelga en los medios, se unen unos cuarenta más. Los migrantes en huelga son, principalmente, chilenos, ecuatorianos y colombianos, y con su acción quieren impedir que se les repatrie. También exigen la asistencia de abogados, ya que muchos llevan una semana en el centro y todavía no han tenido la asistencia jurídica a la que tienen derecho.

Inicialmente son castigados a no recibir visitas hasta que, el lunes 13, entran en las celdas de los huelguistas hasta quince antidisturbios con todo el material

---

66. <http://www.noborder.org/>.

## 236|237

reglamentario y empiezan los maltratos. Según informaciones del interior, tanto de trabajadores como de internados, se habrían producido al menos tres palizas; las mujeres fueron obligadas a desnudarse, hubo insultos y amenazas de expulsión.

El lunes se inician las expulsiones y traslados a Madrid. Durante la semana se realizan un total de 20 deportaciones y algunos de los internos son puestos en libertad en Madrid abandonados a su suerte y con una orden de expulsión.

Paralelamente, en el exterior del recinto se realiza una concentración en apoyo a las personas en huelga de hambre. El domingo hay entre 100 y 150 personas convocadas inicialmente por la Assemblea per la Regularització Sense Condicions (ARSC), a la que van sumándose otras organizaciones. La gente concentrada lanza gritos contra la Ley de Extranjería, contra los malos tratos y torturas, y por el cierre de los CIE. Se convoca una concentración diaria de dos horas frente al CIE y una gran convocatoria para el viernes 17.

También son presentadas, por parte de la ARSC y SOS Racisme, quejas al Síndic de Greuges. Estas organizaciones intentan, sin éxito, ponerse en contacto con los huelguistas, y finalmente consiguen una lista de los internados y se inicia una búsqueda de abogados de oficio para intentar frenar las expulsiones. SOS Racisme afirma que pedirá explicaciones a la Delegación de Gobierno en Cataluña.

En todo momento, tanto la Delegación de Gobierno, como la dirección del CIE, como la Policía Nacional, negaron que hubiera ninguna huelga. Finalmente, ante la evidencia de los hechos optaron por achacar a las organizaciones de soporte el haberla provocado con sus denuncias.

### **Mayday Barcelona 2004; euroMayDay Bcn 2005; MayDay Sur 2005, 2006 y 2007**

El MayDay trata de generar una base que entrecruce los centros sociales, el movimiento global expresado en las contracumbres, el mediactivismo, el ecologismo urbano y las *street parade (reclaim the streets, critical mass)* o las luchas por la ciudadanía universal y por la libertad de movimiento (tanto de los sin papeles —en encierros, huelgas de migrantes u otras movilizaciones— como de los europeos de origen —*border camps*, moviliz/acciones contra los CIE—). En realidad, es esto y mucho más pero, sobre todo, supone la re-asunción por parte de estos movimientos de un terreno de conflicto hasta entonces secundario: la cuestión de la renta y el empleo.

Además, en el MayDay de Barcelona (y posteriormente el MayDay Sur) se dio un paso más allá al conseguir que el precariado se encontrara con la otra figura central de la producción capitalista actual, los migrantes, para trazar juntos líneas de fuga y reinventar para todos nuevos derechos; derecho a

## La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres

la ciudadanía universal, derecho de fuga, a la renta, a la casa, a no depender del trabajo asalariado<sup>67</sup>.

### **Día de acción por la libertad de movimiento, Europa, 2 de abril de 2005**

En más de 30 ciudades europeas<sup>68</sup> se responde al llamamiento conjunto de la red NoBorder<sup>69</sup> y la coordinación EuroMayDay. Se realizan diferentes acciones, manifestaciones, charlas y ruedas de prensa, heterogéneas pero coordinadas. Mientras en Italia las acciones se centran en la ocupación y boicot de las empresas que prestan servicios a los CIE, en Hamburgo se intenta desamarrar un barco utilizado como tal, en Eslovenia se hace la primera manifestación relacionada con la libertad de movimiento, en París miles de personas salen a la calle, en Málaga se manifiestan una vez más frente a Capuchinos.

En Barcelona, la jornada se divide en tres momentos: por la mañana, veinticuatro personas escalan la valla de La Verneda y se encadenan a ella<sup>70</sup>, mientras un centenar cortan el tráfico de la Avenida Guipuscoa. Por la tarde una manifestación de 4.000 personas, recorre el centro de la ciudad, con numerosa presencia migrante, y en la que se forma un bloque de mujeres. Por la noche, empiezan numerosos encierros y una huelga de hambre indefinida que se prolongó, en algunos casos, hasta 45 días.

### **Marcha contra el CIE de Carabanchel, Madrid, 1 de abril de 2006**

Diversos colectivos participantes en la Caravana Europea por la Libertad de Movimiento en Ceuta convocan una marcha contra el CIE. Participan más de 500 personas que transitan desde el metro de Aluche hasta el recinto de la antigua cárcel de Carabanchel reconvertida en CIE, en donde se lee un manifiesto en distintos idiomas.

### **Desmontaje del CIE de Zona Franca, Barcelona, 24 de junio de 2006**

El 24 de junio de 2006, en el marco de la II Caravana Europea por la Libertad de Movimiento<sup>71</sup>, más de 100 personas participan en una acción directa no violenta contra la construcción de un nuevo CIE; la acción, inspirada en otras

67. H. Arbide Aza, «MayDay Barcelona: de recomposiciones y otras dudas», en AA.VV., revista *Contrapoder*, 9, Madrid, 2005.

68. Globalproject. *Europe-wide day of action for freedom of movement and universal rights, Saturday April 2nd, 2005* (<http://www.globalproject.info/art-4103.html>).

69. NoBorder network, 2/4: *Call for a second European day of action For freedom of movement and the right to stay*, <http://www.noborder.org/actionday2005/display.php?id=323>.

70. Indymedia Barcelona, «Acció contra el centre d'internament de la Verneda», 2/4/2005, <http://barcelona.indymedia.org/newswire/display/167933/index.php>.

71. La primera caravana había recorrido Ceuta en noviembre de 2005 para denunciar el asesinato de decenas de migrantes cuando intentaban saltar las vallas de Ceuta y Melilla. Más información, manifiestos, etc., en <http://estrecho.indymedia.org> o en <http://www.sindominio.net/desobeint/?q=taxonomy/term/11>.

## 238|239

ya realizadas en Bolonia, Gradisca y Holanda, consistió en el desmontaje simbólico del CIE. 59 de ellas son detenidas. Entre los participantes en la protesta se cuentan 13 nacionalidades distintas, y entre los detenidos hay dos abogados en ejercicio de sus funciones y cuatro periodistas que tratan de cubrir la noticia, entre otros. El Colegio de Abogados de Barcelona critica la desproporcionada acción de la Policía.

La Policía cifra inicialmente en 85.824,25 euros los «daños» ocasionados por la acción. Un «peritaje» posterior rebaja la cifra a 960 euros. Al final de la instrucción, no ha quedado acreditado ni un solo euro de daño, o así lo entienden tanto la jueza instructora como el fiscal del caso. En el momento de escribir estas líneas, la mayoría de nosotros aún nos encontramos procesados y pendientes de juicio por un delito de desórdenes públicos.

### **Fuga del CIE de Zona Franca, Barcelona, 25 de octubre de 2007**

En esa fecha entre 30 y 50 internados (dependiendo de la fuente) se fugaron del CIE de Zona Franca. La prensa relató que decenas de migrantes habían tumbado una puerta interior del recinto, llegando hasta la valla exterior que rodea el patio, y que algunos lograron saltar. Inmediatamente la Policía Nacional puso en marcha un espectacular dispositivo, en el que también participaron Guardia Urbana y Mossos d'Esquadra, con decenas de furgones, coches patrulla y coches camuflados para peinar el polígono. Pese a que a los fugados no se les imputó ningún delito, el juez de guardia dictó órdenes de busca y captura. La misma noche se produjeron las primeras detenciones. No disponemos de datos oficiales sobre la cantidad exacta de fugados pero sabemos que algunos no han vuelto al CIE.

Como antecedente a este episodio cabe mencionar la fuga, en mayo de 2005, de 23 migrantes del CIE de La Verneda, aprovechando, aparentemente, las horas de visita y el mal estado de una puerta de las dependencias. Este episodio le costó el cargo al comisario segundo de la Brigada de Extranjería de la Policía Nacional, director del CIE. Otras evasiones habían tenido lugar tanto en La Verneda, como en otros CIE<sup>72</sup>, pero ninguna de la envergadura de esta, excepto en Canarias<sup>73</sup>, superada ahora por la fuga de Zona Franca.

**72.** En Madrid: «Dos detenidos huyen del centro de internamiento de extranjeros», *El País*, 24/11/2005; «Cuarta fuga en el centro de detención de extranjeros desde su apertura», *El País*, 28/02/2006; en Murcia: «Cinco rumanos y un serbio se fugan del Centro de Internamiento de Extranjeros de Sangonera la Verde de Murcia», *Europa Press*, 28/05/2005; en Motril: «14 inmigrantes se fugan de un centro de Motril por un agujero en la pared», *El País*, 20/06/2006.

**73.** Según la Confederación de Policía, en octubre de 2006, huyeron entre 60 y 100 inmigrantes del Centro de Internamiento de Las Raíces, en Tenerife («La Confederación de Policía denuncia una fuga de inmigrantes en un centro de Canarias», *El Mundo*, 05/10/2006; «Un grupo de 30 inmigrantes se fuga del centro de internamiento de El Matorral», *ABC*, 23/8/2007).

**La vida en la frontera | Espai per a la Desobediència a les fronteres**

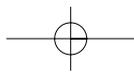
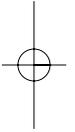
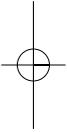
**A MODO DE CONCLUSIÓN**

Hace años que la batalla contra el régimen de fronteras y para el cierre de los CIE ha adquirido una dimensión europea, generándose movilizaciones e iniciativas para exigir a los Gobiernos el fin de las políticas de detención y deportación de los migrantes. Además de poner en evidencia la cara oculta de las políticas de inmigración de los Gobiernos español y europeos, el objetivo de este artículo no es sólo informar de la situación de los CIE y la política de repatriación sino, modestamente, proporcionar algunas bases para desarrollar prácticas políticas y continuar el camino iniciado.

Reivindicamos nuevos derechos sociales para todos y todas; nuevos derechos que no estén ligados a la «pertenencia» a un Estado, ni al hecho de poseer un permiso de trabajo. El análisis y la denuncia del régimen de fronteras europeo deben formar parte de la agenda de los movimientos sociales del siglo XXI. El régimen de fronteras debe ser denunciado y desobedecido de forma cotidiana. Es el futuro de Europa lo que está en juego.

Ésta es la única ciudadanía que aceptamos, la que permite la universalidad de los derechos, la que admite las diferencias, la que posibilita que cada barrio sea un lugar en donde vivir con dignidad. Un espacio de derechos y conflicto en el que la democracia es absoluta y no una simple mercancía en venta en cada período de elecciones.

Porque la Europa que queremos es hija del conflicto. Porque la Barcelona que soñamos la ganaremos juntos, autóctonos y migrantes, resistiendo frente aquellos que sólo ofrecen prohibiciones, control y mano dura.



**Núria Empez Vidal**

## **Menores no acompañados, breve aproximación**

*«El fenómeno de los niños y jóvenes que migran solos es cada vez más frecuente. Se trata de menores que se desplazan a través de las fronteras internacionales como resultado de una decisión autónoma. Este es un fenómeno inquietante en un doble sentido. Primero porque es evidente la especial vulnerabilidad de los niños cruzando las poderosas fronteras entre países y continentes. Segundo, porque es manifiesta su capacidad para navegar entre los intersticios de las contradicciones de nuestra sociedad occidental, y aunque patética y peligrosa, forma parte de sus estrategias de resistencia.»*  
Suárez (2006: 23-24)

### **INTRODUCCIÓN**

La situación de los menores que migran solos empezó a hacerse visible a finales de los años noventa, cuando salió a la luz en medios de comunicación, desatando la situación de calle en que se encontraban algunos de los menores marroquíes que habían migrado solos en grandes urbes como Barcelona y Madrid.

En ese momento aparecieron distintos interrogantes:

- ¿Por qué los menores migraban solos desde Marruecos a Europa?
- ¿Por qué aparecían menores en situación de calle en las grandes ciudades? (Empez, 2003, 2005).

Estos pequeños migrantes, que como señala Suárez (2006) son un nuevo actor migratorio, ponen en juego dos leyes, por un lado la Ley de Extranjería, al tra-

## 242|243

tarse de extranjeros en situación administrativa irregular, que es de ámbito estatal y, por otro lado, la Ley de Protección del Menor, que es de ámbito autonómico.

Desde 1999, ha habido diferentes políticas para abordar la situación de los menores no acompañados (MNA), pero la mayoría apunta a que estos menores no son bienvenidos, que sigue primando su condición de extranjero en situación administrativa irregular a la de menor, que se sigue con el discurso cambiado de niños en peligro a niños peligrosos.

Aunque la mayoría de menores siguen migrando escondidos bajo los bajos de camiones y autobuses en el trayecto Tánger-Algeciras, han aumentado también los casos de menores en pateras y con rutas cada vez más peligrosas, tratándose ya no sólo de un fenómeno exclusivo marroquí, aumentando considerablemente los casos de niños subsaharianos en Canarias y empezándose a hacer visible el caso de las niñas (ver Jiménez, 2006, 2007; Trujillo y Morantes, 2007; Empez, 2007; CONRED, 2005; UNICEF, 2005).

Este artículo pretende ser una breve aproximación a un fenómeno complejo, en el que influyen factores macro —desigualdades Norte-Sur—, y factores micro —la decisión individual del chico en su proceso migratorio—, así como hacer un repaso de las diferentes políticas utilizando como ejemplo el de la comunidad autónoma de Cataluña.

### PARA COMPRENDER UN POCO MÁS EL FENÓMENO

En el caso de los menores que migran solos, definidos por la Unión Europea en la Resolución del Consejo 97/C 221/03 del 26 de junio de 1997 como

*nacionales de terceros países de menos de dieciocho años de edad que entran en el territorio de los Estados miembros sin ir acompañados por un adulto responsable, por mandato legal o según la costumbre, y mientras ningún adulto se haga cargo de ellos.*<sup>1</sup>

Cuentan con una mención especial en la Convención de los Derechos del Niño, donde se explicita que:

*20.1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.*<sup>2</sup>

1. Resolución del Consejo 97/C 221/03 sobre menores no acompañados nacionales de países terceros.

2. Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea Gene-

### Menores no acompañados, breve aproximación | Núria Empez Vidal

En el texto se hace explícito la especial protección que deben dar los Estados a estos menores, pero no regula el modo en que deben hacerse cargo de ellos. Así pues, en el caso de Europa nos encontramos con distintas maneras de abordar el trato a estos menores.

A modo de ejemplo y basándome en datos de Senovilla (2007) y Conred (2005), podemos resumir que:

*Alemania e Inglaterra* tratan a los menores no acompañados como solicitantes de asilo. (Llamándoles: Unaccompanied asylum seeking or unaccompanied refugee minors.) *España e Italia* los tratan a través de las Leyes de protección del menor (llamándoles «menores no acompañados» y «miniori strangieri non accompagnati» respectivamente). *Bélgica* combina los dos, el sistema de asilo y el de protección de menores.

*Francia* no tiene un trato especial para este tipo de niños, los integra dentro de los recursos comunes de la protección de menores (aunque los nombran de forma especial como «mineurs isolés»).

Centrándonos en el caso español, hay que añadir que si bien la Ley de Extranjería es de ámbito estatal y todas sus competencias son estatales, la Ley de Protección del Menor es autonómica. Cada comunidad autónoma tiene competencias. Siendo así, que el trato dado a los menores no acompañados difiere de una comunidad a otra.

Aun así, lo que es común según la actual Ley de extranjería, es que si un MNA es declarado en desamparo, tras nueve meses, el Gobierno deberá otorgarle un permiso de residencia<sup>3</sup>, pero como vienen denunciando diferentes colectivos, investigadores, etc., esto no siempre se cumple (Síndic de les persones, 2006; Jiménez, 2006; Save the children, 2004, entre otros) y los menores deambulan de una comunidad autónoma a otra, e incluso de un país a otro, con la intención de regularizar su situación.

### TRATO DADO A LOS MENORES (EJEMPLO CATALÁN)

Las competencias en materia de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Cataluña dependen de la Generalitat (Gobierno de Cataluña). La entidad tutora en Cataluña es la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA)<sup>4</sup>.

ral en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989).

3. «Artículo 92.5. Transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, de acuerdo con el apartado 2, y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si esta no hubiera sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero».

4. <http://www.gencat.net/benestar/persones/infants/dgaia/>.

## 244|245

Ante la aparición de menores no acompañados en Cataluña, a finales de los años noventa, sobre todo tras la aparición de menores marroquíes en situación de calle en las grandes ciudades como Barcelona y Santa Coloma (Empez, 2003 y 2005; Quiroga, 2003; Comas 2001, entre otros), el Gobierno catalán *no* actuó, alegando que se trataba de menores extranjeros. Tras la presión de diferentes colectivos como la PCDMID<sup>5</sup>, y sobre todo debido a las leyes de protección a la infancia, el Gobierno optó por crear recursos específicos para atender a estos menores, en lugar de atenderlos con los recursos de protección de menores ya establecidos para la población autóctona.

Actualmente, Cataluña sigue (a pesar de las críticas de diferentes colectivos y entidades sociales como el colectivo DRARI<sup>6</sup>, autores como Laranga (1999), Empez & Galea (2007), o instituciones como el Síndic de Greuges<sup>7</sup> (2006), entre otros) teniendo un sistema de protección para los MNA marroquíes paralelo y discriminatorio respecto a los menores autóctonos, que se determinó en 1999. Desde entonces se crean nuevos recursos y servicios exclusivamente para menores extranjeros, alguno de los cuales procedente de recursos transformados (por ejemplo la adaptación de antiguas comunidades terapéuticas para drogodependientes —alejadas de núcleos urbanos, convertidas en centros de acogida para MNA—, como es el caso de ESTREP, o antiguas casas de colonias, apartadas también de núcleos urbanos como Can Mas, creado el año 2005).

Los primeros recursos que empezaron a funcionar para atender a estos chicos fueron tres centros de día subcontratados de la Administración (Al Qántara de Cáritas, Marhaba del Casal del Infants del Raval y Darna de Joan Salvador Gavina), que abrían unas horas al día para que los menores que *dormían en la calle* tuvieran un lugar para ducharse y comer; los niños pasaban unas horas del día en los centros y el resto seguían en situación de calle (a pesar de que la mayoría de ellos no eran niños de la calle en Marruecos). Estos centros de día duraron tres años.

El segundo recurso creado para los MNA fue el Servicio de Atención Especializada para Menores Inmigrantes (SAEMI), un programa que acogía en pensiones (ahora también en habitaciones alquiladas a particulares) a MNA, que a pesar de distintas críticas —como las de la PCDMID o el colectivo DRARI—, sigue en funcionamiento, creciendo en número de plazas, ampliado a menores autóctonos, y que ha pasado a llamarse Servicio de Atención y Acogida Especializada a Jóvenes (SAEJ).

Actualmente, cuando un menor no acompañado llega al sistema de protección, se deriva a los centros de acogida de urgencia, que son dos albergues noc-

5. Plataforma Catalana en Defensa del Menor Inmigrant Desamperat, disuelta en la actualidad.

6. Defensor del Pueblo catalán.

7. <http://drari.org/>.

**Menores no acompañados, breve aproximación** | Núria Empez Vidal

turnos, creados en el 2000. Este modelo de atención ha sido cuestionado (DRARI, Sindic de Greuges, entre otros), ya que los menores no tienen un espacio de referencia durante 24 horas y resulta difícil establecer quién es el guardador y custodio legal, y, por ejemplo, si un menor está enfermo, por la mañana tiene que abandonar el albergue, ya que es un recurso nocturno y éste queda cerrado durante el día. Los centros diurnos no cuentan con camas para atender a menores enfermos.

El total de plazas del circuito de urgencias oficiales es 68, pudiendo llegar a 130, dependiendo de la afluencia de menores y de la política de acogida del momento. En estos recursos de urgencias los menores pueden pasar entre una semana (casos rarísimos) y hasta siete meses.

El servicio de urgencias de la DGAIA y sus técnicos referentes son quienes identifican al menor y deciden su presente y futuro, a qué recurso será derivado, cómo se tramita y si se tramita su documentación y si se propone a la Subdelegación del Gobierno la reagrupación. En este último caso como Marruecos no cuenta con un sistema de protección a la infancia ni con unos servicios sociales mínimos, todo depende del interrogatorio telefónico que hace la DGAIA (en algunos casos es el programa Catalunya-Magrib el encargado de realizar este estudio) para acreditar si la familia está en condiciones de acoger de nuevo al menor. En la entrevista telefónica dependerá en muchos casos de la habilidad de la familia para convencer a la DGAIA, siendo muchas veces las familias más desestructuradas y más pobres a las que se decide reagrupar al menor, dado que la familia se mostró cariñosa y preocupada por el estado de su hijo.

En el año 2005, se crean los Centros de Primera Acogida, lejos de núcleos urbanos. De estos centros, según las entrevistas que he podido realizar, es de donde salen la mayor parte de los chicos que se van a otras comunidades (País Vasco, Cantabria, Asturias,...), por miedo a la repatriación o reagrupación familiar con las que son amenazados, según explican los chicos contactados.

Efectivamente, de una entrevista con un educador que visitó la comunidad autónoma de Asturias, en noviembre de 2007, y que a su vez entrevistó a 30 menores no acompañados marroquíes del total de 103 que acoge esta comunidad, se desprende que estos 30 menores se encontraban acogidos en tres centros diferentes de Asturias. 28 de los menores entrevistados, según el educador entrevistado, habían estado varios meses acogidos por la DGAIA catalana, de donde huyeron por la amenaza de la repatriación. El resto de chicos venían de Cádiz, Cantabria, Vizcaya, Guipúzcoa y Madrid por el mismo motivo. No dispongo de datos oficiales, pero por otro lado, en Guipúzcoa y en Vizcaya varios agentes sociales y educadores sociales, preguntados en 2007, señalan que un 40% de los menores no acompañados de estos territorios proviene de Cataluña.

## 2461247

Volviendo a Cataluña, con el aumento de la llegada de menores en pateras a Canarias, en 2006 se crea el centro Verge del Mar, de 20 plazas, destinadas a MNA de origen subsahariano, alimentando una vez más circuitos y recursos paralelos y discriminados por orígenes nacionales o étnicos.

Podemos concluir que los principales problemas que afrontan los menores no acompañados son la desinformación sobre el estado de su caso, la falta de asistencia letrada gratuita, la precariedad de los recursos, la amenaza de la repatriación y/o reagrupación familiar, la lentitud en la tramitación de su documentación, las pocas y pobres ofertas formativas y el poco acompañamiento y seguimiento educativo y emocional.

Efectivamente, muchos de los centros de protección siguen teniendo guardas de seguridad, salas de contención y proyectos educativos poco claros. Muchos de los chicos terminan la minoría de edad solamente con permiso de residencia, sin permiso de trabajo, o con permiso de trabajo pero sin un contrato, obligándoles a buscarse la vida para subsistir.

Por otro lado, si un menor ha estado bajo la tutela del Estado durante un periodo de 2 años y con 1 año de permiso de residencia, tiene derecho a optar por la nacionalidad española, pero a la mayoría de menores preguntados no se les informó o no se les ayudó en los trámites. Según el estudio de Capdevila (2003), el 25% de los menores están dos años o más bajo tutela catalana.

Una vez el menor cumple 18 años, existe el Plan de Mayores, hoy llamado Área de Apoyo al Joven Tutelado y Ex Tutelado ASJTET, que cuenta con ayudas económicas, programas de inserción sociolaboral, apoyo psicológico, acompañamiento jurídico y pisos para jóvenes ex tutelados hasta los 21 años, pero pese a la buena predisposición de los trabajadores y al aumento de recursos para este programa, los recursos siguen siendo insuficientes, y muchos menores siguen desinformados de su derecho a recibir asesoramiento del Plan de Mayores.

### **MENORES NO ACOMPAÑADOS CON REFERENTES FAMILIARES (NIÑAS Y NIÑOS)**

Los menores con referentes familiares son menores que no tienen a sus padres en España ni un tutor o guardador legal pero, a diferencia de los MNA, éstos si cuentan con un referente adulto familiar o amigo en el país. Las dificultades con las que se encuentran estos menores son que no siempre se les considera desamparados, por el mero hecho de tener referentes, y la mayoría de estos niños, y también niñas, residen sin un tutor o guardador legal, impidiendo su

### Menores no acompañados, breve aproximación | Núria Empez Vidal

pleno desarrollo, escolarización y formación, y la posibilidad de obtener el permiso de residencia. Cuando el Gobierno descubre que el menor tiene referentes, es invitado a abandonar las dependencias de protección de menores, con la amenaza de repatriación a Marruecos en caso de no irse con el familiar. Esto hace que muchas veces los menores vivan en situaciones de tensión con las familias, y en el peor de los casos que algunos terminen en situación de calle al no querer contactar con los sistemas de protección por miedo a la repatriación. Por otro lado, hay que señalar que el Estado español no reconoce los actos de *kafala* (equivalente a la guarda o al acogimiento), tramitados ante el juez o notario en Marruecos, y recordar que la adopción, como en la mayoría de países islámicos, no existe en Marruecos. Sin la ayuda de la Administración, estos menores no pueden legalizar su situación. Por otro lado, es difícil que menores en situación administrativa irregular entren por la vía normalizada a los servicios de protección, puesto que en la mayoría de casos lo único que se valora en estos menores es la situación o no de soledad en el territorio (si están o no acompañados o desamparados), y *no* si existen otros indicios de desprotección, como pasaría en el caso de los nacionales (p. ej., chicas menores, explotadas laboralmente como cuidadoras de niños y limpiadoras, menores que viven con hermanos en situación administrativa irregular que se dedican a actividades ilícitas; niñas y niños sin escolarizar, etc.). Por todo ello, es difícil valorar de cuántos menores hablamos, puesto que la mayoría no llegan a los circuitos normalizados de servicios sociales.

### REAGRUPACIÓN FAMILIAR Y LOS PROGRAMAS DE RETORNO, ¿PERVERSIÓN LEGAL?: EL PROGRAMA CATALUÑA-MAGREB

Un derecho fundamental del niño es el de vivir en familia y otro principio básico de nuestro ordenamiento jurídico es el interés superior del menor. Es por esto que la entidad tutora debe considerar siempre la conveniencia de la reagrupación familiar, siendo que en el caso de Marruecos, al no disponer de un sistema de protección de la infancia, solamente cabe la forma de la reagrupación familiar en origen, y ésta se ve condicionada por la escasez de recursos de los servicios sociales públicos marroquíes.

Sin entrar en detalle sobre los retornos hechos sin garantías, y tomando como referencia el trabajo de Mercedes Jiménez (2004, 2006), debemos destacar que se violan, entre otros, el derecho a ser escuchado y el de la inviolabilidad del domicilio (en la mayoría de los casos el menor es repatriado del centro donde habita a altas horas de la madrugada); el hecho de que el menor sufre en su integridad física durante el retorno y cuando es entregado a las autorida-

## 248|249

des en frontera (algunos chicos son esposados durante todo el trayecto, etc.); la familia no está informada del retorno; no hay un proceso claro de retorno a Marruecos para los menores, quedando a la discrecionalidad del juez de menores (la Ley de Extranjería marroquí, que sanciona la inmigración irregular, no distingue entre menores y mayores de edad); hay menores que acumulan retornos (cuantos más retornos, más se degrada la situación del chico y más difícil es que confíe en el sistema de protección; una vez devueltos, vuelven a intentar el regreso poniendo en peligro su vida); no existe ninguna medida educativa ni ningún tipo de intervención con estos menores y la mayor parte de estos menores sufre ansiedad tras el retorno sin garantías<sup>8</sup>. Los datos de esta investigación coinciden con los recogidos por mí a lo largo del trabajo de campo realizado en Cataluña y Marruecos desde el año 2001<sup>9</sup>.

Según datos de la Fiscalía de Extranjería, en el total del Estado español, en el 2006, se incoaron 1.300 expedientes de repatriación de menores, la mayoría marroquíes, y en 111 casos se efectuó la repatriación. Hasta julio de 2007, se repatriaron 15 menores. En Cataluña, en el 2006, fueron 17 o 19 las repatriaciones efectuadas, según diferentes declaraciones de la Generalitat. Actualmente las repatriaciones se siguen llevando a cabo, y aunque son efectivas en contadas ocasiones, tienen un efecto en todo el grupo de menores, como medida ejemplarizante, ya que a muchos de los menores que llegan se les sigue amenazando con la repatriación, causando fugas masivas de niños de los centros que terminan en situación de calle o deambulando de una comunidad a otra, intentando regularizar su situación. Actualmente las políticas públicas se centran en el Programa Cataluña-Magreb, de prevención de la migración precoz de menores y de retorno «voluntario» de éstos.

Carme Capdevila, Consejera del Departamento de Acción Social y Ciudadanía (Bienestar Social, de quien depende la DGAIA), el 5 de julio del 2007 aseguró que el retorno de menores emigrantes siempre será voluntario (EFE), con el consentimiento de la familia y el menor. El día antes, el menor Zakaria había sido repatriado sin ninguna garantía, y los menores Imad y Rida eran informados de que su repatriación era inminente, por lo que escaparon del circuito de protección para ir a la calle. En noviembre de 2007, el Defensor del Pueblo se pronunció sobre el intento de repatriación de estos dos últimos menores, recomendando a la Subdelegación del Gobierno estatal que anulase estas dos órdenes de repatriación, así como otras 72 que estaban tramitándose de manera parecida, sin garantías de los derechos del niño.

8. [http://www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/Informe\\_menores\\_retornados.pdf?package\\_id=9185](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe_menores_retornados.pdf?package_id=9185).

9. Estancia más larga en Marruecos de 6 meses, en 2006, financiada por el Max Planck Institut of Demography Reseach (MPIDR) de Rostock, Alemania.

**Menores no acompañados, breve aproximación** | Núria Empez Vidal

Según datos de la Subdelegación del Gobierno estatal en Barcelona, en 2006 se ejecutaron 12 (según el Ministerio del Interior, 13) repatriaciones de menores marroquíes, del total de 93 repatriaciones instadas por la DGAIA. A 15 de junio de 2007, la DGAIA había instado 77 repatriaciones de menores marroquíes, de las que se habían ejecutado 2 de menores varones y 1 de una menor. Es sobre estas 72 repatriaciones pendientes que se ha pronunciado el Defensor del Pueblo en noviembre de 2007. En cuanto el Programa Cataluña-Magreb<sup>10</sup> de retorno voluntario de menores, desde el inicio del programa consta que sólo un menor —que estaba a punto de cumplir la mayoría de edad— aceptó el regreso voluntario, que fue retransmitido por diferentes medios de comunicación como éxito del programa. No se habló del menor repatriado sin garantías en las mismas fechas, ni de los fugados por miedo al retorno. Actualmente, según entrevistas a varios menores y educadores del sistema de protección, muchos niños son presionados para aceptar el Programa Cataluña-Magreb con la amenaza de repatriación (o retorno voluntario o retorno forzado); según las mismas fuentes, los menores siguen sin aceptar el programa.

El Programa Cataluña-Magreb adolece de graves carencias como que no tiene entidad jurídica en Marruecos, el personal contratado español no tiene permiso de residencia marroquí, o la inestabilidad de la plantilla educativa, siendo que en un año y poco, más de la mitad de la plantilla, tanto marroquí como catalana, ha dimitido o ha sido despedida<sup>11</sup>. El Programa trabaja aisladamente, sin prácticamente ningún tipo de coordinación con los demás recursos de protección de la infancia de la provincia de Tánger, ni con el programa de retorno de la Comunidad de Madrid, gestionada con la entidad PAIDEIA. En diciembre de 2008, el Programa pasará a manos del Estado marroquí, terminando el compromiso de la Generalitat de Cataluña en el proyecto. Teniendo en cuenta la falta de recursos para niños y jóvenes en Marruecos, el programa me parece perverso, ya que en todo caso alienta el efecto contrario al deseado: para poder acceder a recursos en condiciones en su país, el menor deberá primero poner su vida en riesgo para ser luego retornado. Entrevistando a diferentes menores en el puerto de Tánger, durante mi trabajo de campo de seis meses en Marruecos (2006), todos los menores verbalizaron tener un proyecto migratorio claro y auguraron el fracaso del programa.

---

10. [www.catalunyamagrib.cat/](http://www.catalunyamagrib.cat/).

11. Según datos obtenidos en conversaciones con educadores e investigadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- CALAVITA, Kitty (2005): *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CAPDEVILA, Manel y Marta FERRER (2003): «Els menors estrangers indocumentats no acompanyats (MEINA)». *Justícia i Societat*, 24. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- CHECA, F.; OLMOS A. y J. C. ARJONA (eds.) (2006): *Menores Tras la Frontera, Otra Emigración que Aguarda*. Barcelona: Icaria editorial.
- COMAS, Marta (coord.) (2001): *L'atenció als menors no acompanyats a Catalunya. Anàlisi de la realitat i propostes d'actuació*, Col·lecció Finestra Oberta n.º 19. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Bofill.
- CON RED (2005): *Rutas de pequeños sueños: Los menores migrantes no acompañados en Europa*. Report. Barcelona: Fundación Pere Tarres. Disponible en <http://www.pere tarres.org/daphneconred/estudi/informe.html>.
- EMPEZ VIDAL, Núria (2007): *Social construction of neglect: the case of unaccompanied minors from Morocco to Spain*. MPIDR working paper WP2007-007, <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2007-007.pdf>
- (2005): «Menores no acompañados en situación de exclusión social». En Tomás Fernández y otros (eds.): *Multiculturalidad y Educación: Teorías, Ámbitos, Prácticas*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2003): *Menors No Acompanyats Estrangers Indocumentats: Una Aproximació al Fenomen*. Tesina. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- EMPEZ, Núria y Vicens GALEA (2007): *Menores no acompañados, de Marruecos a Barcelona. Repaso histórico y la situación actual de los menores que migran solos*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional: «La migración de menores no acompañados en Europa: los contextos de origen, las trayectorias migratorias, los sistemas de acogida», Poitiers, 2007. Literatura gris.
- JIMÉNEZ ÁLVAREZ, Mercedes (2006): *Donde quiebra la protección: las reagrupaciones familiares sin garantías*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (UAM). Investigación no publicada.
- (2003): *Buscar-se la Vida: Análisis Transnacional de los Procesos Migratorios de los Menores de Origen Marroquí en Andalucía*. Madrid: Editorial Santa María. Disponible en [http://images.indymedia.org/imc/estrecho/application/11/Buscarse\\_la\\_vida.pdf](http://images.indymedia.org/imc/estrecho/application/11/Buscarse_la_vida.pdf).
- JIMÉNEZ ÁLVAREZ, Mercedes y Diego LORENTE (2004): *Menores en las fronteras: de los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos*. Federación SOS Racismo. Disponible en [http://www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/Informe\\_menores\\_retornados.pdf?revision\\_id=9202&package\\_id=9185](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe_menores_retornados.pdf?revision_id=9202&package_id=9185).
- KONRAD, Marc and Vicenta SANTOJA (2005): *Menores Migrantes. De los Puntos Cardinales a la Rosa de los Vientos*. Valencia: Promolibro.
- LARANGA, Marc; MARCÓ, Àngel y Ramón M. BUSCALLÀ (1999): *Menors immigrants: sols o deseparats?* Fundació Jaume Bofill <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/209.pdf>.
- PÉREZ DE LAMA, José (2005): *Notas sobre emergencias en el Estrecho de Gibraltar (Eurafrica)*, <http://thistuesday.org/node/118>.

UNICEF, FUNDACIO JAUME BOFILL Y JUNTA DE ANDALUCÍA (2005): *Nouveau visage de la migration les mineurs non accompagnés, analyse transnationale du phénomène migratoire des mineurs marocains vers l'Espagne*, [http://www.unicef.org/morocco/french/Etude\\_MigrationMineurs\\_21nov2005.doc](http://www.unicef.org/morocco/french/Etude_MigrationMineurs_21nov2005.doc).

SAVE THE CHILDREN (2004): *Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*. Documento de trabajo IV, <http://www.savethechildren.es/iniinterior.asp?iditem=1237>.

SENOVILLA, Daniel (2007): *Situación y Tratamiento de los Menores Extranjeros No Acompañados en Europa*. Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ).

SINDIC EL DEFENSOR DE LES PERSONES (2006): *Informe i recomanacions: La situació dels menors immigrants sols*, [http://www.sindic.cat/ficheros/informes/37\\_Situaciomenorsimmigrants.pdf](http://www.sindic.cat/ficheros/informes/37_Situaciomenorsimmigrants.pdf).

SUAREZ, Liliانا (2006): *Un Nuevo actor migratorio: jóvenes, rutas y ritos juveniles transnacionales*. En F. Checa, A. Olmos y J. C. Arjona (eds.): *Menores Tras la Frontera, la Otra Emigración que Aguarda*. Barcelona: Icaria, pp. 17-50.

TRUJILLO, María Auxiliadora y María Luz MORANTE (2007) *Las niñas y adolescentes que emigran solas a España. Las influencias o determinaciones derivadas de su condición de mujeres*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional «La migración de menores no acompañados en Europa: los contextos de origen, las trayectorias migratorias, los sistemas de acogida», Poitiers, 2007. Literatura gris.

## LEYES Y TRATADOS

Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i adolescents, i de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, de conformitat amb el que disposen l'article 42 de la Convenció esmentada, l'article 15 de la Llei 8/1995, també esmentada, i la Resolució 194/III, de 7 de març de 1991, del Parlament de Catalunya, sobre els drets de la infància.

Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció (DOGC núm. 1542, de 17-01-1992).

Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Memorando de entendimiento entre España y Marruecos para la repatriación asistida de menores no acompañados, del 23 de diciembre de 2003.

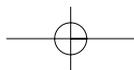
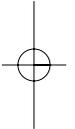
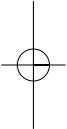
## WEBS DE INTERÉS

[www.drari.org](http://www.drari.org)

[www.drari-col-lectiu-iap-drets-infant.blogspot.com/](http://www.drari-col-lectiu-iap-drets-infant.blogspot.com/)

[www.drari-col-lectiu-jurista-drets-infant.blogspot.com/](http://www.drari-col-lectiu-jurista-drets-infant.blogspot.com/)

[www.peretarres.org/daphneconred/](http://www.peretarres.org/daphneconred/)



## **A modo de conclusión...**

**Mike Davis\***

### **El gran muro del capital**

EE. UU./México y en todas partes: cómo los países ricos del mundo mantienen alejados de manera brutal a los pobres del mundo

Cuando las masas ebrias de felicidad echaron abajo el Muro de Berlín, en 1989, parecía que se iniciaba una era de libertad sin fronteras: movilidad ilimitada, comercio libre, elecciones libres, libre desarrollo del individuo. Sin embargo, la realidad es que el triunfo global del capitalismo ha desencadenado la mayor ola de reforzamiento de fronteras de nuestra historia. El globo terráqueo recuerda hoy en día más a las postrimerías del Imperio Romano o la China de la dinastía Sung que a la época dorada del liberalismo victoriano. Cerca de una docena de países se encuentran cerrados por un telón de acero.

Arabia Saudita, por ejemplo, ha roto su acuerdo fronterizo internacional con Yemen a fin de erigir un enorme muro de hormigón a lo largo de su frontera común, que ha de servir para ahuyentar supuestamente a terroristas, inmigrantes ilegales y traficantes de qat. Además, los saudíes planean un muro de 900 kilómetros de longitud en la frontera con Irak. La India, a pesar de ser mucho más pobre que Arabia Saudita, levantó un muro de tierra de tres metros de altura que atraviesa Cachemira; parte de un plan, llevado a la práctica en su

---

\* Artículo publicado en *Die Zeit*, 12-10-2006, n.º 42. Traducción a cargo de Virus editorial

## 254|255

mitad, de fortificar los 1.800 kilómetros totales de frontera con Pakistán. Entre la India y Bangladesh ya transcurre una valla. Y el pequeño reino de Bhután se aísla en dirección a la India con un muro que ha de impedir la incursión de luchadores del National Democratic Front of Boroland. Botswana, por su parte, construye una valla electrificada a lo largo de la frontera con Zimbabwe, que a muchos africanos les recuerda las vallas de la muerte, de alta tensión, del régimen de apartheid sudafricano. En Centroamérica, finalmente, Costa Rica se ha enmurallado contra Nicaragua, siguiendo el modelo de la frontera entre los Estados Unidos y México.

La lista de los ejemplos se podría alargar más. El muro israelo-palestino de Ariel Sharon es seguramente el caso más trágico, puesto que fue construido en nombre de un pueblo que ha tenido que sufrir la exclusión más que ningún otro en la historia. Pero las fronteras entre Estados, sobre todo en el Tercer Mundo, resultan inofensivas en comparación con ese Gran Muro del Capital que separa de una manera brutal a la mayoría de la población pobre de nuestro planeta respecto a los países ricos. Este muro internacional no es una mera elevación metafórica de las fronteras nacionales, sino un sistema estrechamente tramado de fortificación, vigilancia, patrullas armadas y campos de internamiento, que se extiende por medio planeta y que como mínimo sella 12.000 kilómetros de fronteras en tierra firme. Para los inmigrantes ilegales desesperados que intentan atravesar la frontera es más peligroso que en sus días el Telón de Acero.

Y es que el nuevo bastión del libre mercado también tiene segmentos virtuales. Desde una perspectiva de pájaro, a diferencia de la Gran Muralla china, sólo se puede ver en parte. Aunque uno se puede encontrar todavía muros convencionales (como los de la frontera entre los Estados Unidos y México) y campos de minas rodeados de alambradas (como entre Grecia y Turquía), la mayor parte de la salvaguarda globalizada de fronteras tiene lugar en el mar o en el aire. Además, las fronteras hoy en día no sólo tienen dimensiones geográficas, sino también digitales. Tomemos como ejemplo la Fortaleza Europea: aquí un procedimiento de intercambio de datos, llamado Prosecur, sirve de arma más importante en la lucha de contención de las unidades de protección de la frontera. La UE ya ha invertido cientos de millones de euros para hacer más infranqueable su «telón de acero electrónico» a lo largo de la frontera oriental ampliada.

Históricamente hablando, el cierre actual tras muros de Occidente es comparable a aquel periodo en el siglo II de la era cristiana, cuando el Imperio Romano pasó de las fronteras relativamente abiertas, protegidas por legiones móviles, de la dinastía julio-claudiana al limes masivo de los mandatarios post-flavianos. De la misma manera que la frontera romana tardía se componía de diferentes sistemas fortificados (Muro de Adriano, Limes Porolissensis, Fossa-

## El gran muro del capital I Mike Davis

tum Africae), el Gran Muro del capital consiste en tres regímenes fronterizos continentales: la *frontera* [en castellano en el original] estadounidense, la Fortaleza Europea y la Línea Howard, que separa la Australia blanca de Asia.

### **OPERATION GATEKEEPER EN EE. UU.**

A quien entre a San Diego, procedente de Tijuana, le saludan unos carteles que reclaman en enormes letras: «¡Frenemos la invasión de la frontera!». Este eslogan xenófobo ilustra el parecer de una parte creciente de la opinión pública estadounidense. Recientemente, la Cámara de Representantes ha decidido fortalecer la frontera con México por medio de una valla de 1.125 km de longitud. Hasta ahora, sólo un 3% de los 3.200 km de frontera estaban protegidos con muros o dispositivos de vigilancia, entre otros los correspondientes al territorio de San Diego, Tijuana. Sin embargo, en los últimos quince años se ha producido, coincidiendo con la puesta en marcha del acuerdo de libre comercio norteamericano (NAFTA), una militarización de la *línea* [en castellano en el original] desde Brownsville hasta San Diego. El crecimiento exponencial del flujo de capital transfronterizo se vio acompañado de la duplicación de las patrullas fronterizas y del enmurallamiento de los pasos fronterizos urbanos. Desde la *Operation Hold the Line* (Operación proteger la línea), en la zona fronteriza de El Paso, en 1992, y la *Operation Gatekeeper* (Operación portero), en San Diego, en 1993, los EE. UU. se encuentran en guerra contra la inmigración ilegal. El símbolo más dramático de esta política, por el momento, ha sido erigido hace poco entre San Diego y Tijuana, en el punto de intersección de mayor tránsito entre el Primer y el Tercer Mundo: un triple muro de acero, de 4,5 m de altura, que para evitar los túneles ha sido enterrado profundamente en el suelo. Éste es vigilado por toda un ejército de todoterrenos y helicópteros.

Esta afirmación de la soberanía nacional llevada al extremo no es más que un gesto vacío de control. Pues, a diferencia de la Unión Europea con sus políticas laborales restrictivas, los Estados Unidos con su muralla hacia México sólo querían regular siempre el flujo de trabajadores baratos desde el sur, no impedirlo. Las sanciones contra el trabajo irregular siempre se han adaptado a la situación económica nacional, de manera que han sido más duras cuanto menor es la necesidad de mano de obra. Así, por ejemplo, durante la recesión de principios de los noventa, las autoridades de inmigración llevaron a cabo numerosas redadas en la Costa Occidental en empresas con personal latino. En los años de crecimiento de finales de los noventa, estas autoridades redujeron considerablemente sus actividades. La cantidad de inmigrantes sin permiso de

## 256|257

residencia aumentó entonces de 3,5 a 9,3 millones. La frontera servía, principalmente, para la criminalización de los migrantes laborales.

En realidad, estos dispositivos de protección de la frontera, con cierto halo medieval, que se encuentran tanto en San Diego como en Arizona y Texas, no son más que escenificaciones políticas. La *Operation Gatekeeper*, por ejemplo, fue puesta en marcha por el Gobierno Clinton a instancias de la senadora californiana Dianne Feinstein, a fin de dejar sin argumentos a los republicanos y demostrar a los electores que los demócratas no son unos blandengues, ni mucho menos, en cuestiones de inmigración ilegal. Lo cierto es que la senadora Dianne Feinstein utilizó la imagen del muro de acero de manera repetida como fondo para sus conferencias de prensa. La triplicación de la extensión del muro bajo la égida de George W. Bush, a su vez, se debe a las ambiciones del congresista conservador Duncan Hunter, de San Diego, presidente de la Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes, que siente la necesidad de demostrar su rigor en cuanto a cuestiones fronterizas.

Este teatro político lo han tenido que pagar muchos inmigrantes con su vida. Puesto que el aumento de los controles fronterizos ha llevado a los «espaldas mojadas» a buscar nuevas rutas por el desierto o por la montaña. La organización de ayuda cuáquera American Friends Service Committee calcula que, en el curso de los últimos diez años, han muerto un mínimo de 3.000 o incluso 5.000 personas: asfixiadas en camiones de mercancías ante Laredo, ahogadas en canales de riego junto a El Centro, muertas de sed en el Organ Pipe Cactus National Monument o congeladas en las montañas al oeste de San Diego. Otros murieron en el curso de quemas de rastrojos o cacerías de la policía de fronteras, o fueron asesinados —como denuncian activistas de derechos humanos— por patrullas civiles en Arizona.

Esta carnicería es el precio del equilibrismo político entre propaganda y economía; es decir, de mantener la imagen electoralmente efectiva de una frontera segura, por un lado, y el suministro garantizado al mercado de trabajo de currelas sin derechos, por el otro. En Washington, entretanto, para solucionar el problema se favorece una combinación de medidas masivas de protección de la frontera y un estatuto legal de trabajadores temporales para los mexicanos. La propuesta de reconocer de manera temporal a los inmigrantes «sin papeles» no es, desde luego, altruista. De esta manera, se legalizaría una subcasta de asalariados mal pagados, sin concederles un permiso de residencia permanente ni, evidentemente, la nacionalidad. Wal-Mart y McDonald's recibirían así una reserva de esclavos a sueldo plenamente fiables. Y además, la legalidad provisional sería un cebo diabólico para sacar del anonimato a la mano de obra sin papeles, identificarla, etiquetarla y registrarla para su monito-

### El gran muro del capital | Mike Davis

reo electrónico. Con esto el Gran Muro no se haría más permeable, sino más hermético, y eso sin perjudicar los intereses de los explotadores.

Sin embargo, en estos momentos los republicanos están llevando a cabo un duro trabajo de presión para lograr una ley que permita formar a un millón de policías locales como soldados de inmigración. Dado que los EE. UU. no han logrado triunfar en Afganistán y en Irak sobre los enemigos de la democracia, planean ahora la intervención en el propio país, haciendo marchar a los marines y a los boinas verdes junto a la Guardia Nacional en los desiertos de California para defender la soberanía nacional. Lo irónico del caso es que hay ciertamente una «invasión» en marcha, pero una en el sentido contrario. Puesto que, mientras que todas las canguros, cocineros y sirvientas peregrinan hacia el norte, para poder mantener el lujoso estilo de vida de algunos republicanos, oleadas de gringos se lanzan hacia el sur para disfrutar de su jubilación bajo el sol mexicano en asilos de ancianos baratos. Según estimaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de EE. UU., la cantidad de estos *expatriates* se multiplicó, desde mediados de los años noventa, de los 200.000 al millón, lo que supone una cuarta parte de todos los estadounidenses residentes en el extranjero. Que el flujo de las transferencias monetarias desde los EE. UU. a México se inflase en sólo dos años de 9.000 millones a 14.500 millones de dólares se sigue interpretando como un síntoma la inmigración ilegal creciente, a pesar de que se trate principalmente de transferencias financieras de norteamericanos dirigidas a sí mismos.

Y es que los solventes emigrantes de la generación del *babyboom* especulan también con las viviendas de vacaciones mexicanas y hacen subir hasta tal punto los precios inmobiliarios, que muchos de los antiguos residentes se ven relegados a los suburbios. Como pasa en Córcega o en Montana, el *boom* global de segundas residencias hace que el vivir en un entorno bonito se vuelva impagable para los naturales del lugar. De manera progresiva, se van extendiendo las enfermedades de la California postindustrial hacia el sur: precios exorbitantes de los terrenos en la costa, urbanización de las zonas interiores, descontrolado turismo motorizado de fin de semana. Sobre uno de los parajes naturales más espléndidos del mundo pende la amenaza de la transformación en una megaurbanización de vacaciones sacada del laboratorio, cuyas falsas construcciones coloniales no son más que caballos de Troya para filiales de Dunkin Donuts.

Paralelamente, la región de San Diego-Tijuana se está convirtiendo en el laboratorio de la industria de vigilancia, donde se trabaja en la optimización de sensores de alta tecnología y cámaras de satélite. Desde 1989, también el Pentágono vuelve a participar en la protección de la frontera y ha estacionado la

## 258|259

denominada Joint Task Force 6 en Fort Bliss, Texas. Esta unidad especial inicialmente estaba destinada a combatir el tráfico de drogas, pero también actúa en ese espacio amplio y confuso del conflicto migratorio porque, según declaraciones del propio Pentágono, «no hay ningún lugar mejor en Norteamérica para prepararse para una intervención en Afganistán o en Irak». Desde hace poco, la protección de la frontera recibe el apoyo de helicópteros de guerra, vigilancia por radar del Ejército del Aire, Army Rangers y Navy Seals. De manera progresiva y sin el control del Congreso, se va fusionando la lucha contra los infractores fronterizos con tácticas antidrogas y guerra antiterrorista. Un proceso similar se dibuja en la Unión Europea, donde la convergencia de inmigración y terrorismo se convierte en la excusa para el blindaje.

### LA FORTALEZA EUROPEA

En julio de 2001, un diario español publicó una foto que mostraba a bañistas en una playa de Tarifa, tomando el sol al lado del cadáver de un marroquí ahogado. El fotógrafo tituló su imagen «La indiferencia de Occidente». Cada año el mar arrastra a tierra entre 600 y 1.000 cadáveres, desde que la Unión Europea ha sellado aún más sus fronteras en contra de los refugiados políticos e inmigrantes del Tercer Mundo. Los ahogados, como los «espaldas mojadas» en el desierto de Arizona, son víctimas calculadas de una política de asilo contraria a los derechos humanos.

Como en la frontera mexicana, en los márgenes de la Fortaleza Europea también se trata de disipar los miedos de los electores. La imagen terrorífica de los muertos de hambre de piel oscura, mayoritariamente musulmanes, que acechan los Estados del bienestar occidentales, ha dado alas a la ultraderecha. Y en ese sentido, el Acuerdo de Schengen fue un intento de los grandes partidos parlamentarios de frenar la sangría de votos a populistas como Jean-Marie Le Pen, Jörg Haider, Umberto Bossi o Pim Fortuyn. Se dirigía tanto contra los probados bárbaros del interior como contra los supuestos bárbaros del exterior.

Por el momento, la Fortaleza Europea, se compone de tres pilares fundamentales: un cerebro panóptico, un sistema común de control de las fronteras y una zona de contención de Estados aliados. Como cerebro funciona desde 1995 el Sistema de Información de Schengen. Almacena los datos de ocho millones de personas «indeseables». Se planea ampliarlo con datos biométricos y con el registro de los pasaportes de la UE. Una «lista blanca» ha de posibilitar la entrada más rápida de los ciudadanos de países preferentes como los Estados Unidos, Israel o Suiza, mientras que las personas procedentes de países del Tercer Mundo son humilladas con controles sin fin.

## El gran muro del capital I Mike Davis

Al principio de la campaña de bunkerización de Schengen había restricciones iguales para viajeros de países con un alto índice de inmigración. Así, por ejemplo, se exigía de España que no concediese visados a la mayoría de visitantes procedentes de África. Los nuevos sistemas de control (como la identificación del iris en Heathrow o los detectores de anhídrido carbónico en los puertos alemanes) permiten un nivel de vigilancia del que Estados Unidos sólo puede soñar. Sin embargo, España e Italia siguen siendo consideradas puntos débiles. El ex presidente del Gobierno español, Felipe González, una vez enseñó a los jefes de Gobierno comunitarios una foto de la costa marroquí vista desde España. «Este es nuestro Río Grande», les dijo y se refería al Estrecho de Gibraltar. Mediante el empleo de fondos de la UE, el Gobierno español ha asegurado sus enclaves Ceuta y Melilla con una alambrada doble, y ha hecho que se desvíe una parte del flujo de refugiados al paso de 100 km entre Marruecos y las Islas Canarias.

Como respuesta a la muerte en masa en el Mediterráneo, la UE está trasladando sus medidas de protección de fronteras al interior del Tercer Mundo. En este sentido, Tony Blair propuso establecer «zonas de protección» en regiones conflictivas de África y Asia, en las cuales se podría mantener en cuarentena durante años a refugiados potenciales. Con la zanahoria (ayuda y comercio) y el palo (nada de ayuda ni comercio) se pretende forzar a países como Kenia o Tanzania a establecer zonas de contención: el acceso a los mercados de la OCDE pronto estará condicionado a la predisposición a controlar la emigración.

La política de «vecindad amistosa» es el eufemismo oficial empleado para la propuesta de crear un cordón sanitario en torno a la UE, que debería abarcar a Rusia, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Albania, Marruecos, Túnez, Libia y, en caso necesario, Siria e Israel. Así se podría atrapar a los emigrantes mucho antes del objetivo de su viaje desesperado. Las consecuencias para la situación de los derechos humanos en estos Estados de contención serían naturalmente funestas, y algunos críticos ya han comparado estos campos de acogida planeados con Guantánamo. Pero hay aún otro modelo siniestro, a saber, el de Australia, cuyo primer ministro, John Howard, ha declarado la guerra a los refugiados kurdos, afganos y timorenses.

### LA LÍNEA HOWARD EN AUSTRALIA

El primer ministro australiano, John Howard, ha ascendido a ídolo de los adversarios norteamericanos y europeos de la inmigración, desde que ordenó a la Marina australiana pescar a los refugiados y encerrarlos en campos de internamiento en el desierto del sur de Australia o expulsarlos a campos terroríficos.

## 260|261

cos de la diminuta isla de Naru. El triunfo más importante de Howard, hasta el momento, fue la batalla contra el carguero *Tampa*, el cual recogió 450 náufragos afganos, en agosto de 2001, a unos 150 km al norte de la isla de Christmas, dentro de las aguas territoriales australianas. Cuando el pesquero sobrecargado en el que viajaban se hundió y las autoridades marinas australianas recibieron la señal de alarma, éstas exigieron al *MS Tampa* que acudiera en ayuda de los afganos. Cumpliendo con su deber, el *Tampa* salvó a los refugiados, de los cuales algunos estaban muy enfermos, y puso rumbo a la isla de Christmas. Sin embargo, el Gobierno de Howard le negó al capitán noruego, Arne Rinnan, el permiso de amarre y le indicó que llevase a los refugiados a Indonesia. Rinnan objetó que su barco estaba equipado para una tripulación de 27 personas y que no podía garantizar ni la seguridad ni la salud de cientos de refugiados. Cuando el *Tampa*, tras una espera de varios días, se decidió a penetrar en aguas australianas, Canberra envió a una unidad armada que abordó el carguero y ordenó a Rinnan volver a alta mar. El valiente capitán se negó a obedecer este requerimiento, con lo cual se ganó un proceso judicial en tanto que «traficante de personas». Finalmente, los refugiados fueron transportados por la Marina australiana a la isla de internamiento de Naura.

Recientemente, los refugiados han conseguido llamar la atención con una oleada de huelgas de hambre, levantamientos y fugas en masa de campos de internamiento de la peor calaña como Woomera, en el desierto del sur de Australia. El Gobierno Howard se ganó la crítica de las Naciones Unidas especialmente por el internamiento prolongado de menores de edad. A principios del año 2004, Australia mantenía detenidos casi a 200 niños en los campos de Woomera y Naura, entre ellos algunos desde hacía cinco años. La brutalidad de Howard ante personas que en su mayoría huyen de la persecución y el peligro de muerte, sin embargo, es aprobada por muchos australianos. Entre sus emisoras de radio favoritas figuran aquellas cuyos locutores explican chistes racistas y proponen asar a los refugiados o echarlos de comida a los tiburones.

### EL FUTURO ENMURALLADO

El enmurallamiento de nuestro presente tiene, desde luego, antecedentes históricos. Así, los países ricos que hoy se búnquerizan eran, en el siglo XIX, ellos mismos lugares de partida de una emigración masiva. La libre circulación de la mano de obra y el capital figuraba entre las creencias fundamentales del liberalismo victoriano. Éstas se ven ahora traicionadas por la globalización neoliberal. Ésta entroniza el capital como soberano ilimitado que supera todas las fronteras, mientras que los desfavorecidos permanecen prisioneros en su mise-

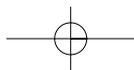
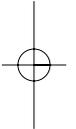
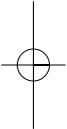
### **El gran muro del capital | Mike Davis**

ria, mientras que la desigualdad social se ve cimentada con baluartes y la migración laboral criminalizada. En nombre de la lucha contra el terror se forman fuerzas totalitarias perniciosas.

El hecho de desplazar la protección fronteriza cada vez más lejos de nuestras fronteras no va a evitar que el totalitarismo haga su entrada en el jardín de enfrente. Ya hace tiempo que los ciudadanos del suroeste de EE. UU. tienen que vivir con las colas de vuelta que se forman en los puntos de control de la «segunda frontera», ya en el interior del país. Los registros vejatorios y la arbitrariedad policial, del mismo tipo que los perfeccionados en la parte socialista de los pasos fronterizos interalemanes, se establecen ahora en las fronteras exteriores de la UE.

Con una prisa rallando en lo obscuro, los legisladores de los Estados Unidos y de la UE otorgan poderes enormes y poco transparentes a sus «porteros», al Ministerio de Interior o a los ejecutores de Schengen. La Patriot Act estadounidense no es, como algún liberal se figuraba al principio, un mal necesario de corta duración, sino el pilar para una redefinición radical de los derechos ciudadanos. Al mismo tiempo, la política antiasilo-político brutal de Australia ha proveído a los italianos de un modelo para expulsiones masivas. El resto de Europa podría acabar adoptando comportamientos similares y los «Estados de contención» no se van a quedar atrás.

No se pueden encontrar atisbos de tendencias contrarias a esta evolución desoladora. Los muros generan muros. El imperialismo genera barbarie, y la guerra antiterrorista, terroristas. El tributo en vidas humanas crece mientras tanto de manera inexorable. Las esperanzas utópicas de 1989 se ven cada día destrozadas un poco más por las muertes en el desierto de Arizona y en las playas del Mediterráneo.



## **ANEXOS**

### **12 MEDIDAS URGENTES POR LA DIGNIDAD DE LOS/LAS MIGRANTES «TENEMOS DERECHO A TENER DERECHOS»**

Algunos ciudadanos se encuentran sometidos a una serie de normas legales diferentes a las del resto de personas por razón de su origen. La Ley de Extranjería, desde su primera versión de 1985 ha establecido requisitos cada vez más difíciles, alejados de la realidad social y en ocasiones imposibles de cumplir a quien pretenda establecerse legalmente en España. Además, se han multiplicado los controles de documentación arbitrarios, las detenciones discriminatorias, el internamiento y las expulsiones en condiciones que vulneran los tratados Internacionales suscritos por España en materia de asilo y Derechos Humanos.

Mientras las condiciones de vida de los ciudadanos migrantes son cada vez más difíciles, las administraciones siguen primando la inversión en políticas de control frente al gasto social. Los últimos cambios legislativos han ido dirigidos a evitar la entrada, dificultar la permanencia y facilitar la expulsión de las personas migrantes que se encuentran en España, en vez de destinar recursos a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, migrantes o no, cada vez más precarias.

Junto a ello, proliferan los discursos que tratan la inmigración y a los inmigrantes como «un problema». Se trata al inmigrante como enemigo peligroso, delincuente, probable terrorista, invasor... y de esta forma se fomenta en el conjunto de la ciudadanía el miedo y la sensación inseguridad, con el objetivo de asegurarse una población dócil y sumisa, a disposición de trabajar en peores condiciones que la población autóctona.

El racismo institucional fomenta racismo social y produce la marginación de la población migrante en el plano legal, laboral, social, educativo, de vivienda, etc., permitiendo y aumentando la explotación laboral.

En este sentido, el Estado Español no es una excepción dentro de Europa. Las políticas migratorias de la UE, a la vez que se centran en la lucha contra la inmigración «ilegal», tratan de promocionar las migraciones regulares y temporales, subordinadas a las necesidades del mercado de trabajo europeo, demostrando una concepción puramente utilitarista e instrumental de la inmigración. No se tienen en cuenta las profundas desigualdades económicas, injusticias sociales, hambrunas y guerras, origen de los actuales procesos migratorios. Y de esta forma se niega a millones de personas el derecho humano elemental de buscar una vida digna independientemente de su lugar de nacimiento.

## 264|265

Esta política degrada y envilece al conjunto de la sociedad. Por ello desde la convicción racional y ética de la igualdad de las personas y la universalidad de los derechos, las organizaciones y personas que suscribimos este escrito afirmamos el DERECHO A TENER DERECHOS de las personas migrantes. Con este objetivo y mientras seguimos trabajando para la necesaria derogación de la Ley de Extranjería, exigimos al GOBIERNO DE ESPAÑA la adopción de las siguientes:

### 12 MEDIDAS URGENTES POR LA DIGNIDAD DE LOS/LAS MIGRANTES

#### A) Regularización inmediata y garantías a la residencia y vida familiar

1. *Nuevo proceso de regularización* no condicionado al contrato de trabajo. Apertura de un proceso de regularización que garantice el permiso de residencia y trabajo para todas las personas migrantes «sin papeles» que habitan en el territorio español, sin condicionarlo a la exigencia de un contrato de trabajo previo, a fin de terminar con la explotación laboral y la corrupción que conlleva dicha exigencia.
2. Adaptación a la realidad de los requisitos para acogerse al *arraigo social*:
  - reducción a un año el tiempo de estancia exigido;
  - que el hecho de tener una orden de expulsión por causas administrativas no sea un impedimento para obtener el arraigo;
  - no subordinación de su concesión a la posesión de un contrato de trabajo;
  - eliminación de los requisitos de imposible cumplimiento (como, por ejemplo, el certificado de penales de nacionales de países sin embajada en España) o que signifiquen discriminación o un trato degradante para el inmigrante (como determinadas pruebas médicas);
  - facilitar la regularización de personas con hijos nacidos en España.
3. Flexibilización de los requisitos para acogerse al *arraigo laboral*. Otorgamiento del arraigo laboral a toda persona que por cualquier medio de prueba válido en derecho acredite existencia de una o varias relaciones laborales que sumen un periodo igual o superior a seis meses.
4. Flexibilización de los requisitos para la tramitación de la *reagrupación familiar*, adaptándolas a la realidad del mercado laboral y de vivienda de España y garantizando ante todo el derecho fundamental de vivir en familia, así como el derecho a trabajar de los familiares reagrupados.

## Anexos

5. Garantía de los derechos laborales y de vida familiar de los *trabajadores temporeros* contratados en origen. Establecer una política de contratación estable que garantice la igualdad de derechos, la reagrupación familiar y la posibilidad de residencia estable en Europa. Creación de comisiones independientes de investigación y control del cumplimiento de los derechos laborales hasta que esto suceda.

6. Aumento significativo de los *recursos* para garantizar el acceso a la información y para dar una respuesta ágil y eficaz a los trámites administrativos que afectan a los inmigrantes (arraigo, renovación, homologación de títulos, etc.), así como garantizar una asistencia real y efectiva de los letrados del turno de oficio cuando así corresponda.

### **B) Cese de los abusos policiales y la discriminación**

7. Cierre de los Centros de Internamiento para Extranjeros. Creación de comisiones independientes de investigación y seguimiento (formada por organizaciones en defensa de los derechos humanos) hasta su cierre definitivo.

8. Derogación del Protocolo de actuación aprobado en septiembre de 2007 para las repatriaciones y el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima.

9. Orden inmediata de paralizar toda actuación arbitraria en relación a los controles de documentación, las detenciones, el secuestro de pasaportes y las expulsiones que sufre la población inmigrante, especialmente en el caso de los menores de edad.

Asimismo, prohibición de iniciar expedientes de expulsión a quien denuncie irregularidades laborales, abusos policiales o agresiones xenófobas, así como a las víctimas de la violencia de género o a quien sufra cualquier tipo de violación de sus derechos fundamentales.

10. Retirada definitiva de la Proposición de Ley Orgánica de Medidas para la Lucha Contra la Inmigración Clandestina.

### **C) Igualdad plena de derechos**

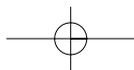
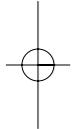
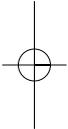
11. Cumplimiento inmediato y efectivo de los acuerdos internacionales suscritos por España en materia de asilo y derecho de los trabajadores inmi-

## **2661267**

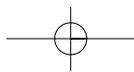
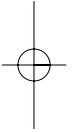
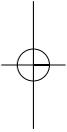
grantes y firma de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

12. Garantizar el derecho de sufragio activo y pasivo para las personas inmigrantes, así como el ejercicio de los derechos laborales, sociales, civiles y culturales en régimen de igualdad con los ciudadanos autóctonos.

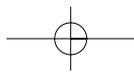
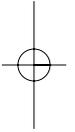
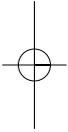
**Anexos**



**2681268**



**Los límites del control** | Christina Fernández Bessa



**2701270**

