

127/2018

11 de diciembre de 2018

*Fernando Álvarez**

Migración y seguridad:
perspectivas de Europa

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Migración y seguridad: perspectivas de Europa

Resumen:

La migración irregular, es decir la que tiene lugar al margen de la ley, conlleva una serie de riesgos que justifican su enfoque como una cuestión de seguridad. Estos riesgos operan a un doble nivel: el de la seguridad nacional y el de la seguridad humana. Este documento examina los riesgos que operan en este último plano, es decir, los que afectan a los migrantes, en concreto en relación con la frontera sur de la Unión Europea. El modelo existente de migración irregular en esta zona se basa en la extracción de beneficios por parte de facilitadores, los cuales pertenecen en su mayor parte al crimen organizado. Tanto la Unión Europea como los países miembros han reconocido la naturaleza del problema y han puesto en marcha medidas tendentes a aumentar el control de fronteras y desplazar barreras hacia el sur. Sin embargo, esto no ha reducido la demanda de los servicios de facilitadores ni su volumen de negocio. Esto se debe en parte a la existencia de problemas de enfoque de algunas medidas que ignoran que la migración es un fenómeno multidimensional con una sensibilidad reducida a las políticas de los países de destino. Una mejor comprensión del fenómeno de la migración serviría para dar una respuesta más adecuada, que trate de gestionar la migración en lugar de detenerla. Esto pasa por crear alternativas legales a la migración irregular, redirigir las medidas disuasorias y generar incentivos reales para que los países de origen y de tránsito sean parte de la solución y no del problema.

Palabras clave:

Migración irregular, seguridad nacional y seguridad humana, Estados de origen, tránsito y destino, facilitadores, crimen organizado, *push factors*, canales, medidas disuasorias, control de fronteras, territorio comunitario.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Migration and Security: A European perspective

Abstract:

Irregular migration, that is the one that takes place outside of legal channels, carries a series of risks that justify approaching it as a matter of security. These risks work on a double level; national security and human security. This essay examines the risks operating on the latter that is those affecting migrants, specifically in relation with the southern border of the EU. The existing model of irregular migration in this area is based on the extraction of profits by facilitators, most of whom belong to Organized Crime. Both the EU and its member countries have recognized the nature of the problem and have put in place measures aimed at increasing border control and pushing barriers further south. However, this has not reduced the demand for the services of facilitators or their turnover. This can be partly explained by the flawed approach of some measures which ignore that migration is a multidimensional phenomenon with a reduced sensibility to the policies of countries of destination. A better understanding of migration would help to come up with a more adequate response, aimed at managing migration rather than trying to stop it. This involves creating legal alternatives to irregular migration, redriving the focus of deterrence measures and providing real incentives so the countries of origin and transit become part of the solution, instead of part of the problem.

Keywords:

Irregular migration, national security and human security, States of origin, transit and destination, facilitators, Organized Crime, push factors, channels, deterrence measures, border control, EU territory.

Cómo citar este documento:

ÁLVAREZ, Fernando. *Migración y seguridad: perspectivas de Europa*. Documento de Opinión IEEE 127/2018. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El fenómeno de la migración, entendida como el movimiento de personas entre Estados se ha estudiado desde la perspectiva cultural, socioeconómica y más recientemente como una cuestión de seguridad.¹ Aunque la «securitización»² de la migración ha sido duramente criticada por estigmatizar a los migrantes, es evidente que existen ciertos riesgos vinculados a la migración que justifican dicho enfoque. En concreto, en relación con la migración irregular, es decir la que se produce fuera de los cauces legales de los Estados afectados.³

Algunos de estos riesgos tienen que ver con la naturaleza del tejido social. En sociedades históricamente homogéneas que experimentan grandes influjos migratorios, a veces existen percepciones de riesgo en torno a la integración de los migrantes, su posicionamiento respecto a la agenda pública, la erosión cultural, etc.⁴ Estas percepciones giran en torno a cuestiones de identidad y son a menudo infundadas pero capaces de generar gran controversia. Aunque aparezcan en el discurso político europeo, no son sin embargo los riesgos a los que se dirigen las políticas públicas, las cuales suelen centrarse en otro tipo de amenazas mucho más acuciantes, y que afectan no solo a los países receptores sino también a los países emisores, de tránsito y a los propios migrantes.

Desde la perspectiva del Estado los principales riesgos que entraña la migración irregular tienen que ver con razones de salud y orden público. Por ejemplo, la falta de control sobre la entrada y salida de individuos de países con sistemas de vacunación deficientes puede dar lugar a la reaparición de enfermedades ya erradicadas en los países receptores. Asimismo, existe un riesgo en relación con el movimiento de individuos peligrosos, como son aquellos vinculados al extremismo islámico. Sin embargo, estos riesgos tienen una incidencia marginal y la mayoría de los autores están de acuerdo en que tienden a sobreestimarse.⁵

¹ Wohlfeld, "Is Migration A Security Issue." 62-67.

² El proceso mediante el cual las percepciones de riesgo emergen en torno a un fenómeno determinado. Véase Farny, "Implications Of The Securitisation Of Migration."

³ "Términos clave de la Migración." *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*.

⁴ Feist, *The Migration-Security Nexus: International Migration And Security Before And After 9/11*. p.7- 9

⁵ Wohlfeld, "Is Migration A Security Issue." 69.

Desde la perspectiva individual, siguiendo la distinción entre seguridad nacional y seguridad humana⁶ mucho más preocupantes son los riesgos inmediatos, los cuales afectan sobre todo a los propios migrantes. Estos riesgos traen causa del modelo existente de migración irregular, el cual se basa en la extracción de beneficios por parte del crimen organizado, que actúa como facilitador.

Este artículo pretende identificar los riesgos a los que se enfrentan los migrantes que tratan de llegar al territorio comunitario de forma irregular. En concreto en relación con la frontera sur de la Unión Europea que abarca la cuenca del Mediterráneo, incluyendo la frontera greco-turca, turco-búlgara y los territorios españoles en África. A lo largo del artículo se examinarán los distintos canales y modalidades de migración irregular. Con esto se pretende demostrar el dominio del crimen organizado en este terreno y profundizar en las implicaciones que esto conlleva para la seguridad de los migrantes. A la luz de las conclusiones obtenidas se analizarán las políticas de la UE y de los países miembros para juzgar, en la medida de lo posible, su efectividad y sugerir posibles mejoras.

La realidad de migración irregular

Canales y modalidades

Existen tres formas de acceso irregular a las fronteras de la Unión Europea y de la zona Schengen: La primera es el acceso clandestino, que consiste en tratar de cruzar las fronteras de los países de destino sin ser detectado. Este suele hacerse por rutas difíciles de controlar ya sea por mar (en pequeñas embarcaciones que cruzan el Mediterráneo o el Atlántico) o por tierra (a través de Turquía o en los enclaves de Ceuta y Melilla). Aunque existen rutas alternativas a través de la frontera este de la Unión, el número de migrantes que las utilizan es muy inferior.⁷ Otra forma de acceso es a través de puntos de entrada oficiales, como aeropuertos o controles fronterizos, bien con documentación

⁶ Catia Gregoratti, "Human Security | Political Science", Encyclopedia Britannica, 2016, <https://www.britannica.com/topic/human-security>.

⁷ De acuerdo con los datos de Frontex, en torno al 93 % de las entradas irregulares ocurridas en el periodo enero-septiembre 2018 se produjeron a través del Mediterráneo occidental, central y oriental (incluyendo la frontera greco-turca) y el norte de África (tanto Ceuta y Melilla como las Islas Canarias). "Migratory Map". Frontex.Europa.Eu, 2018. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

falsificada o mediante algún otro tipo de fraude.⁸ Una tercera modalidad consiste en obtener un visado de turista o similar para algún país de la Unión Europea o de la zona Schengen para instalarse ahí de forma permanente una vez expirado. En este supuesto la entrada se produce dentro de la legalidad y la situación del migrante no deviene irregular hasta que transcurre el plazo de estancia previsto por su visado o hasta que incumple sus condiciones, por ejemplo, al incorporarse al mercado laboral.

Cada opción tiene un coste mayor en función de su complejidad y de las posibilidades de éxito. Existen por tanto opciones limitadas dependiendo del poder adquisitivo de los migrantes y de su lugar de origen. Por ejemplo, las modalidades que requieren un visado temporal están fuera del alcance de la mayoría de los migrantes originarios de África subsahariana para los cuales es prácticamente imposible conseguir un documento semejante.⁹ Un punto en común entre las distintas vías de acceso irregular es que todas requieren de la colaboración de terceros que cuentan con los medios y los conocimientos necesarios para sortear las barreras con las que se encuentran los migrantes. Entre ellas: el control de los Estados de origen, destino y tránsito, las barreras lingüísticas y accidentes geográficos como el mar Mediterráneo y el desierto del Sahara, zonas de conflicto etc. Dichos obstáculos hacen casi imposible tomar esas rutas de forma autónoma. De acuerdo con Europol, más del 90 % de los migrantes que viajan de forma irregular a la UE emplean servicios de facilitadores.¹⁰

Estos facilitadores pertenecen en su mayor parte al crimen organizado. Dicho término abarca desde las redes criminales que operan a nivel internacional hasta los “oportunistas locales” que, basados en algún punto de la ruta, ofrecen sus servicios de forma más o menos autónoma y con ánimo de lucro.¹¹ Esta última característica es esencial a la hora de hablar de la participación del crimen organizado en la migración irregular ya que la ausencia de ánimo de lucro distingue a los facilitadores que actúan con motivaciones humanitarias, ofreciendo ayuda puntual o incluso sistemática a los migrantes. Aquí se incluyen tanto particulares como ONG y demás. Sin embargo, estos últimos apenas tienen presencia alguna en un espacio a caballo entre la ilegalidad y el

⁸ United Nations Office on Drugs and Crime. *Organized Crime And Irregular Migration From Africa To Europe*.

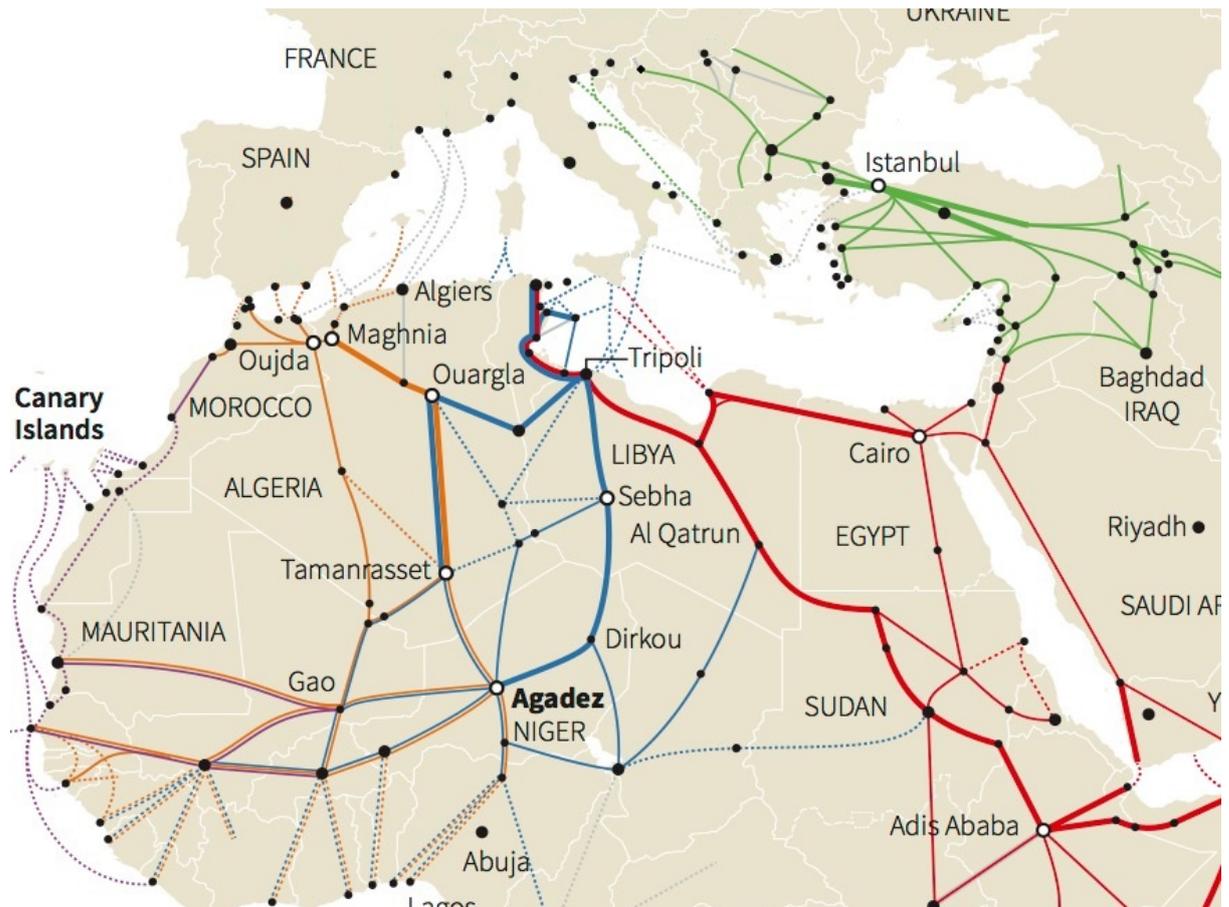
⁹ Ibid.

¹⁰ Joint Europol-Interpol Report, *Migrant Smuggling Networks, Executive Summary*. P. 6.

¹¹ Ibid.

vacío legal por lo que difícilmente pueden ofrecer servicios alternativos a los del crimen organizado.

Para la mayor parte de los migrantes irregulares, el viaje transcurre a lo largo de una serie de rutas que los llevan desde sus países de origen, pasando por países de tránsito hasta las zonas fronterizas con los países de destino, donde se producen los intentos de cruce.



En verde: Rutas Mediterráneo Este / En azul: Rutas Mediterráneo Central

En naranja: Rutas Mediterráneo Oeste / En rojo: Rutas África Oriental-Oriente Medio.

En morado: Rutas África Occidental.

Como puede observarse, se trata de rutas establecidas que recorren largas distancias, conectando países de origen en África Subsahariana y Oriente Medio con los puntos de cruce en Turquía y el norte de África. Aunque algunos migrantes se incorporan en las etapas finales de la ruta para la mayoría el viaje comienza a miles de kilómetros de los puntos de cruce. Se dan casos también de migrantes procedentes de países del sur de Asia, como India, Bangladesh o Pakistán que vuelan hasta alguno de los países de

tránsito para incorporarse a las rutas africanas.¹² Tal y como muestra el mapa, las rutas transcurren por zonas poco pobladas, como el Sahel o el desierto sirio-árabe, que sin embargo confluyen en grandes nexos urbanos. Esto responde a motivos logísticos, los cuales desaconsejan la exploración de rutas alternativas dadas las dificultades del terreno y la ausencia de infraestructuras.

Los servicios que ofrece el crimen organizado incluyen el transporte de forma clandestina entre los distintos puntos de la ruta, así como la protección y manutención durante los trayectos y las esperas, la falsificación de documentos, la realización de cruces fronterizos, e incluso servicios de facilitación una vez en el país de destino (alojamiento, trabajo etc.).¹³

Estos servicios se pueden contratar de diversas maneras. Para los migrantes con más medios, algunos grupos ofrecen los llamados *Full packet solutions*, que incluyen todos los servicios necesarios para llegar hasta el país de destino. Por ejemplo, por 12 000 dólares puede adquirirse un paquete completo que incluye vuelos y visados para llegar de Pakistán al norte de África, transporte por tierra hasta algún punto de cruce y hasta tres intentos de entrada en Europa por distintas vías.¹⁴ Algunos de estos paquetes permiten incluso obtener documentación falsificada u obtenida de forma fraudulenta para residir en la Unión Europea. Dichos paquetes representan el grado de sofisticación más elevada del crimen organizado y son ofrecidos por redes con contactos establecidos en distintos países, capaces de producir documentación fraudulenta, con acceso a funcionarios públicos y a sistemas de transacciones financieras a nivel internacional.¹⁵

Otra modalidad más extendida consiste en tratar de incorporarse a alguna de las rutas existentes para ir contratando servicios de facilitadores locales. Esta modalidad es aún más compleja porque requiere contratar con distintos facilitadores a lo largo de la ruta conforme se van presentando los obstáculos, a menudo con gran incertidumbre. Los viajes así suelen ser mucho más largos y muchos migrantes pasan largas temporadas detenidos en puntos intermedios hasta que logran contactar con un facilitador y reunir el

¹² Frontex, *Profiting From Misery – How Smugglers Bring People To Europe*

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Can We Put An End To Human Smuggling?*. P.8

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime., *Organized Crime And Irregular Migration From Africa To Europe*. p. 12

¹⁵ European Migrant Smuggling Centre, *Two Years Of EMSC: Activity Report*. 7-15.

dinero suficiente para contratar sus servicios.¹⁶ En ocasiones, grupos de migrantes tratan de superar alguna etapa de manera autónoma, como ocurre por ejemplo con los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla. Esto permite abaratar el coste total del viaje al prescindir de algunos de los servicios de facilitadores, sin embargo, las probabilidades de éxito son menores.

Riesgos

Tanto unas opciones como otras conllevan una serie de riesgos de especial gravedad para los migrantes. El primero es el de estafa. Puesto que los servicios de facilitadores se ofrecen invariablemente en el mercado negro existen escasas garantías de cumplimiento. Los migrantes contratan a menudo en posición de desigualdad dada la escasez de sus opciones y en medio de una ausencia absoluta de seguridad jurídica. Es muy habitual que los servicios ofrecidos no lleguen a materializarse en absoluto después de hacer un primer pago o lo hagan de forma incompleta. Algunos migrantes se ven obligados a pagar varias veces por un servicio antes de obtenerlo y cuando lo hacen estos a menudo no están al nivel de lo acordado.¹⁷

Para los facilitadores no existe ningún incentivo que los lleve a cumplir su parte del trato, más allá del riesgo de disuadir a futuros clientes, por lo que es muy habitual que abandonen a los migrantes a mitad camino o ante la primera eventualidad.¹⁸ Este riesgo es de especial gravedad si se tiene en cuenta que se trata de servicios cuyo coste suele ser superior a los ingresos medios anuales de los países de origen. Para costear un solo viaje muchos migrantes recurren a sus familiares, los cuales se endeudan y llegan incluso a vender sus activos, de tal modo que una estafa puede poner en peligro su subsistencia.¹⁹

En la misma línea, riesgos como el de robo y extorsión son también muy recurrentes. Dado que los migrantes suelen llevar dinero en efectivo para pagar los servicios de los facilitadores son también el blanco de robos por parte de los propios facilitadores o de

¹⁶ UNODC, *Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe*. 15-16.

¹⁷. Eric Reidy, "Special Report Destination Europe: Desperation", *IRIN News*, 2018, <https://www.irinnews.org/special-report/2018/07/03/destination-europe-desperation>.

¹⁸Salt, "Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective." 32-33.

¹⁹"Prices Charged By Human Smugglers", <https://www.havocscope.com/black-market-prices/human-smuggling-fees/>. Véase también Polis y Koviljaca, "The Crossing Point."

terceros, incluyendo las fuerzas de seguridad de los países de tránsito.²⁰ No es infrecuente tampoco que los precios se renegocien a lo largo del viaje, por ejemplo, en medio del desierto, donde los migrantes no están en condiciones de negarse. A veces son secuestrados y retenidos hasta que consiguen reunir un rescate.

Estos no son los únicos abusos que experimentan los migrantes, que también son susceptibles de ser explotados durante el viaje o al llegar a su destino. Además del trabajo forzado y los malos tratos, existen numerosísimos casos de violencia sexual, en particular contra mujeres y niños.²¹ Muchos de los grupos del crimen organizado que ofrecen servicios de facilitadores están también involucrados en el tráfico de personas. Estos grupos facilitan el viaje de los migrantes con el objeto de explotarlos en condiciones de semiesclavitud, en redes de prostitución, mendicidad o trabajo no remunerado.²²

Otro género de riesgos, asociado a las barreras legales, deriva de la posibilidad de ser interceptado por las autoridades. De acuerdo con las estimaciones de Frontex solo en 2017 se produjeron 183.548 rechazos de entrada (intentos de cruce que son detectados antes de consumarse y abortados) y 204.719 cruces ilegales (consumados pero detectados por las autoridades) a esto hay que añadir 435.786 migrantes en situación irregular detectados por las autoridades una vez en Europa.²³ Teniendo en cuenta que las estimaciones de llegada anuales varían entre 500.000 personas y algo más de 1.000.000 desde 2015, todo parece indicar que las probabilidades de instalarse en Europa sin ser detectado son escasas. Para los migrantes que no reúnen las condiciones de asilo político esto implica ser retenido, a menudo en países distintos al de su destino previsto, y enfrentarse a una posible deportación.²⁴ Sin embargo, mucho más peligroso es ser detenido en alguno de los países de tránsito fuera de la Unión Europea, en

²⁰ Por ejemplo, en Niger se ha institucionalizado el pago de sobornos a las autoridades hasta el punto de que en ocasiones se entregan recibos a los migrantes y existen acuerdos formales entre distintos cuerpos de las fuerzas de seguridad para el reparto de beneficios. RU Report, "Irregular Migration And Human Smuggling Networks In Niger" (repr., Netherlands Institute of International Relations, 2017), 28-29. http://file:///C:/Users/falva/Desktop/irregular_migration_and_human_smuggling_networks_in_niger_0.pdf.

²¹ Lizzie Dearden, "Migrants Being Raped, Shot And Tortured On Desperate Journeys To Europe," The Independent, 2015, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/migrants-being-raped-shot-and-tortured-on-desperate-journeys-to-europe-doctor-reveals-10457130.html>.

²² Véase Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), COM(2012) 286 final.

²³ Frontex. "Risk Analysis For 2018", p. 16

²⁴ Ibid.

particular en el Norte de África donde las violaciones de derechos humanos están a la orden del día.²⁵

Un riesgo añadido afecta a los que tratan de cruzar por mar, que son la mayoría (en 2017 menos del 10 % de las entradas irregulares a la UE se produjeron por tierra).²⁶ Tanto en el atlántico como en el Mediterráneo es muy habitual que las embarcaciones, sobrecargadas, no cumplan con las condiciones necesarias para el trayecto; no tengan la gasolina y el agua suficiente o ni siquiera sean capaces de navegar en mar abierto. En el Mediterráneo, se tiene constancia de entre un 2 % y un 4 % de muertes en el periodo 2016-2018,²⁷ sin embargo, las cifras reales deben ser superiores dada la dificultad de registrar naufragios de pequeñas embarcaciones y de llevar cabo un recuento de cuerpos. A esto se le ha de añadir, además, las embarcaciones que se ven obligadas a dar media vuelta ante la imposibilidad manifiesta de continuar o las que se extravían y llegan a puertos distintos. En el Atlántico, solo en la ruta Mauritania-Canarias, se estima que el 40 % de las embarcaciones no llegan a su destino.²⁸

Los riesgos a los que se enfrentan los migrantes derivan en su mayor parte del *modus operandi* del crimen organizado en cuanto a facilitador de la migración irregular. El modelo de migración existente está basado única y exclusivamente en la extracción de beneficios por parte de los facilitadores. Estos actúan sin ningún tipo de consideración humanitaria, explotando la situación de indefensión en la que se encuentran los migrantes. Su función no es la de “canalizar” la migración irregular prestando un servicio demandado sino obtener el máximo beneficio posible de una tragedia a la que ellos mismos contribuyen, promocionando activamente sus servicios en los países de origen.²⁹ Estas prácticas se realizan de manera sistemática y organizada llegando a generar más de 5.000 millones de dólares anuales.³⁰ En este modelo de negocio los

²⁵ Por ejemplo, en Libia los migrantes son recluidos en condiciones inhumanas de manera indefinida, explotados, expulsados... Global Detention Project, "Country Report - Immigration Detention In Libya: "A Human Rights Crisis"" (repr., relief web, 2018), <https://reliefweb.int/report/libya/country-report-immigration-detention-libya-human-rights-crisis-august-2018>.

²⁶ UNHCR. "Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017", 2018.

²⁷ UNHCR. "Refugees & Migrants Arrivals to Europe", 2016-2017-2018 reports

²⁸ Representante de la Media luna roja en Mauritania véase UNODC., *Organized Crime And Irregular Migration From Africa To Europe*, p. 10.

²⁹ Existe evidencia de la labor comercial de los facilitadores que publicitan sus servicios en los países de origen promoviendo activamente la migración irregular. Ibid p. 14.

³⁰ Joint Europol-Interpol Report, *Migrant Smuggling Networks, Executive Summary*, p. 8.

migrantes no son clientes, sino víctimas cuya integridad física se pone en peligro tanto por desidia como de manera deliberada.

Las políticas de la Unión y de los países miembros

La Unión Europea, sus países miembros y sus socios han tomado medidas para responder a la migración irregular e interrumpir el modelo de negocio del crimen organizado. A nivel legislativo, la totalidad de los países miembros castigan la facilitación de la entrada irregular, de acuerdo con la directiva 2002/90/EC. Asimismo los procedimientos judiciales empleados para ello y las sanciones resultantes se han armonizado a raíz de la Decisión Marco 2002/946/JHA, lo cual ha dado lugar a un régimen más o menos homogéneo en cuanto a las actividades del crimen organizado como facilitador.³¹

A nivel estratégico tanto la Agenda Europea de Seguridad adoptada en abril de 2015 como el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)³² detallan una serie de prácticas que están siendo implementadas en la actualidad por los Estados miembros junto con las agencias de la Unión y con la cooperación de terceros países. Entre ellas la mejora de la respuesta policial en zonas fronterizas para identificar y detener a los traficantes, mediante el aumento de efectivos, la formación de los efectivos existentes y el apoyo financiero.³³ En el plano operativo la cooperación entre países miembros y agencias europeas como Frontex han dado lugar a actuaciones conjuntas (Operación Tritón, Poseidón y EUNAVFOR/Sophia) que han conducido a la caída de redes criminales, bien directamente, con la detención de 87 facilitadores y traficantes durante EUNAVFOR o indirectamente, a partir de la información obtenida de migrantes rescatados.³⁴ Otra medida que se ha puesto en práctica ha sido la requisa y

³¹ Sin embargo, sigue habiendo diferencias considerables en cuanto al tratamiento de los migrantes y al de los facilitadores sin ánimo de lucro. En muchos casos, los que facilitan la migración irregular por razones humanitarias operan en la ilegalidad o en un vacío legal, derivado de la disparidad de los ordenamientos nacionales. European Parliament. "Combatting Migrant Smuggling Into The EU", 2016. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581391/EPRS_BRI%282016%29581391_EN.pdf.

³² En inglés el original "EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020)."

³³ Por ejemplo, la Operación Mare Nostrum llevada a cabo por la Marina Italiana recibió un apoyo de 1,8 millones de euros de la comisión. Elisabeth Collet and Camille Le Coz, "After The Storm: Learning From The EU Response To The Migration Crisis" (repr., Migration Policy Institute Europe, 2018), p.9

³⁴ European External Action Service. "Eu Operations In The Mediterranean Sea", 2016.

destrucción de barcos empleados para facilitar la migración irregular en el Mediterráneo, así como la identificación y la vigilancia de las embarcaciones sospechosas o susceptibles de ser utilizadas con estos fines.³⁵

Aunque estas acciones han logrado dañar el modelo de negocio de los facilitadores estos han sabido adaptarse, manteniendo niveles similares de actividad. Ante la destrucción de embarcaciones y el aumento de la vigilancia se han pasado a utilizar embarcaciones aún más precarias, no registradas y destinadas a un solo uso. Asimismo, se ha extendido la práctica de dejar que sean los propios migrantes los que manejen la embarcación, disminuyendo así la exposición de los facilitadores. Esto no ha hecho sino aumentar aun más los riesgos asumidos por los migrantes.³⁶ Parte del problema radica en que la mayor parte de los facilitadores está basada en países de tránsito fuera de la UE, y a menudo involucrada con las fuerzas de seguridad a nivel local, lo que obstaculiza seriamente las acciones contra ellos. Del mismo modo, aunque en el plano financiero se llevan a cabo investigaciones para confiscar los beneficios obtenidos por el crimen organizado y prevenir el blanqueo de capitales, hasta ahora su impacto ha sido muy limitado. Esto se explica en parte por la existencia de sistemas informales de pago y la escasa cooperación de los países de tránsito en este campo.³⁷

Además, una parte considerable de las medidas adoptadas por la UE y por los Estados miembros sigue teniendo como objetivo combatir la migración irregular, y no su facilitación.³⁸ Estas medidas tratan de reducir la porosidad de las fronteras de los países de destino y afectan sobre todo a los migrantes, a menudo sin entrar a distinguir si se trata de personas con derecho de asilo o no. A las labores de vigilancia llevadas a cabo por los países miembros junto con las agencias europeas se suman las medidas tienen como destinatarios los países de tránsito. Países como Turquía, Libia, Marruecos y Túnez han recibido fondos y recursos como parte de programas de gestión de fronteras. Además de reforzar sus capacidades, la UE ha anunciado la creación de centros de

³⁵ European Commission, "EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015 - 2020)", COM(2015) 285 final, p. 3

³⁶ Thoma Spijkerboer, s. "High Risk, High Return: How Europe's Policies Play Into The Hands Of People-Smugglers". The Guardian, 2018. <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2018/jun/20/how-europe-policies-accelerate-people-smuggling>.

³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Can We Put An End To Human Smuggling? p. .10-11.

³⁸ "Immigration Policy | Fact Sheets On The European Union | European Parliament", Europarl.Europa.Eu, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>.

procesamiento en Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto y Níger para gestionar ahí en lugar de en Europa, la afluencia de migrantes irregulares.³⁹ En definitiva se trata de medidas que desplazan los controles fronterizos hacia el sur, fuera de la Unión.

Aunque estas políticas, pueden contribuir al descenso del número de migrantes que llega a Europa de forma irregular, no resuelven el problema, sino que «subcontratan» su gestión a terceros países, muchos de los cuales ofrecen escasas garantías en materia de derechos humanos. En este sentido, si bien estas políticas pueden reducir los riesgos para los Estados de destino, afectan de forma negativa a la seguridad de los migrantes ya que disminuyen sus protecciones. El problema de fondo es que los migrantes continúan siendo una fuente de ingresos tanto para el crimen organizado, como para los países de tránsito, los cuales no tienen incentivos reales para resolver una situación de la cual se benefician.⁴⁰

Se advierte asimismo una tendencia a la penalización de la migración irregular. La totalidad de los países miembros de la Unión, con la excepción de Malta y Portugal, prevén sanciones del tipo multa e internamiento para los supuestos de entrada y/o estancia irregular. A esto se añaden las deportaciones. Uno de los puntos que enfatiza el plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes es la necesidad de expulsar a aquellos que no tengan derecho a estar en la Unión y a impedir su regreso. La directiva 2008/115/EC establece pautas procedimentales para agilizar expulsiones. A su vez la directiva 2009/52/EC obliga a sancionar a los empleadores de personas en situación irregular, lo que reduce considerablemente las oportunidades de los migrantes.

La justificación de estas medidas está construida en torno a su carácter disuasorio.⁴¹ Se entiende que la mejor manera de disminuir los riesgos asociados a la migración irregular es prevenir que otros se embarquen por esta vía. En esta línea, se han puesto en marcha las primeras campañas de información, orientadas a las poblaciones de los países de

³⁹ Preben Aamann, "European Council, 28-29/06/2018 - Consilium", Consilium.Europa.Eu, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/>.

⁴⁰ Parkes, Roderick. "Nobody Move! Myths Of The EU Migration Crisis". Chaillot Paper nº 143, (2017). p. 69-71.

⁴¹ European Commission, "EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015 - 2020)", COM(2015) 285 final,

origen, para advertir de los peligros que supone tratar de alcanzar Europa de forma irregular.⁴²

Las medidas disuasorias, si bien son muy acertadas por su carácter preventivo, contienen un error en su enfoque y es que presumen que la decisión de emigrar se toma en base a un análisis coste beneficio, de tal manera que una política que altere los prospectos de la migración irregular es capaz de inclinar la balanza en contra de dicha decisión. En realidad, la migración irregular es un fenómeno multidimensional que responde a varios factores a nivel macro y micro, más allá de las políticas de los Estados de destino.

Son muchos los que ponen en tela de juicio el impacto de este tipo políticas disuasorias, el cual es extremadamente difícil de medir.⁴³ Por ejemplo, en el caso de España la implantación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) entre los años 2002 y 2008 aumentó significativamente el control de las fuerzas de seguridad sobre las fronteras marítimas. Paralelamente se produjo un descenso del porcentaje de inmigrantes de origen marroquí frente a los de origen subsahariano.⁴⁴ Esto se atribuyó por algunos autores a la disuasión que conllevaba la creciente posibilidad de ser detectados y deportados.⁴⁵ Sin embargo, en la actualidad, a pesar de mantenerse el nivel de vigilancia la proporción de inmigrantes origen marroquí, la mayoría provenientes de la zona del Rif, vuelve a aumentar.⁴⁶ Esto puede interpretarse como una prueba de que la migración irregular responde sobre todo a los llamados *push factors*, que motivan a abandonar el país de origen (inseguridad, falta de oportunidades...) y que son, en

⁴² Europe Aid. "Call for proposals to support awareness raising and information campaigns on the risks of irregular migration in selected Third-countries". Reprint, Delegation of the EU to Mali, 2017. https://eeas.europa.eu/delegations/mali/37467/call-call-proposals-support-awareness-raising-and-information-campaigns-risks-irregular_en

⁴³ Effeney, Libby, and Fethi Mansouri. "Deterrence Policies and Asylum Seekers: The Case Of Australia". *International Journal of Migration and Border Studies* 1, no. 2 (2014): 217. doi:10.1504/ijmbs.2014.066309. 217-219.

⁴⁴ Jorgen Carlin, "The Merits And Limitations Of Spain's High Tech Border Control", *Migrationpolicy.Org*, 2007, p.5 <https://www.migrationpolicy.org/article/merits-and-limitations-spains-high-tech-border-control>.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ministerio Del Interior, 2018. <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2018>. María Martín, "La Llegada De Inmigrantes Bate Su Récord En España", *El País*, 2018, https://elpais.com/politica/2018/10/03/actualidad/1538568850_790110.html.

algunos casos insensibles a las políticas de los países de destino.⁴⁷ Este es el caso de los migrantes que huyen de zonas de conflicto, pero podría ser también el caso de muchos de los llamados «migrantes económicos», que en realidad tienen múltiples y complejas motivaciones.

Hasta ahora, los esfuerzos realizados por aliviar la presión migratoria han logrado desviarla más que reducirla, en particular hacia países en vías de desarrollo que son los que en la actualidad soportan los mayores flujos de migración irregular.⁴⁸ Esto sugiere la necesidad de un cambio de enfoque. En esta línea algunos autores sugieren pasar de tratar de detener la migración irregular a gestionarla. Para ello proponen que se establezcan canales dentro de la legalidad con capacidad suficiente para presentar una alternativa real a las vías irregulares.⁴⁹ Dichos canales ya existen sin embargo son inaccesibles para la inmensa mayoría de migrantes y los intentos de la UE para ampliarlos se han topado con la reticencia de muchos países miembros. Un mejor entendimiento del fenómeno de la migración contribuiría a superar esa reticencia y a dar soluciones para aquellos migrantes que difícilmente puede ser disuadidos, como por ejemplo los que huyen de zonas de conflicto.

Esto no implica renunciar a las posiciones legítimas de la Unión y sus socios. Es decir, las medidas de control de fronteras, y las políticas disuasorias no deben desaparecer, pero si adaptarse mejor a la realidad de la migración irregular para ganar en eficacia. La existencia de canales legales permitiría no solo llevar a cabo una filtración de perfiles, disipando así algunos de los riesgos para los Estados de destino, sino que legitimaría las medidas coercitivas contra los que, existiendo estos canales, optasen por la vía irregular. A su vez esto contribuiría a agilizar medidas coercitivas como la expulsión de los llegados de forma irregular. Esto disminuiría su coste y aumentaría su eficacia disuasoria al centrarse en aquellos migrantes que si son sensibles a las políticas de los países de destino.

⁴⁷ Effeney, Libby, and Fethi Mansouri. "Deterrence Policies and Asylum Seekers: The Case Of Australia". *International Journal of Migration and Border Studies* 1, no. 2 (2014) 217-219.

⁴⁸ Caroline de Gruyter, "Stopping Migration Is Impossible; Managing It Is Smarter", European Council on Foreign Relations, 2016.

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), *Can We Put An End To Human Smuggling?* p.11

Un mejor entendimiento de la migración irregular debería también cambiar la relación con los países de origen y de tránsito, los cuales carecen de incentivos para hacer esfuerzos sinceros en este terreno, que se ha convertido en una fuente de ingresos tanto en forma de ayudas de la UE como de beneficios obtenidos de los migrantes.⁵⁰ Los esfuerzos por tanto deberían centrarse en combatir la corrupción y en la lucha contra el crimen organizado, no tanto a través del apoyo financiero como de la formación, el intercambio de información y el desarrollo de las capacidades locales. La existencia de órganos de gestión basados en los países de origen y de una política de retornos resolutiva y coordinada permitiría aliviar la presión sobre fronteras como la del Mediterráneo, tan costosas de controlar.⁵¹ El objetivo último de estas medidas es destruir el modelo controlado por el crimen organizado, reduciendo la demanda de sus servicios desde el origen y atacando su estructura de negocio.

Aunque algunas de las acciones descritas ya se han propuesto o incluso están en marcha, por lo general no se han implementado de manera coherente y con el alcance suficiente. Esto revela una falta de entendimiento en torno al fenómeno de la migración irregular que puede resultar en medidas ineficaces o incluso contraproducentes. Por ejemplo, el fondo fiduciario de emergencia la UE para África destina 3 430 millones de euros a la ayuda al desarrollo, como parte de los esfuerzos para reducir los llamados *push factors*.⁵² Sin embargo, muchos estudios demuestran que conforme un país avanza en desarrollo su nivel de emigración aumenta, puesto que son cada vez más los que alcanzan el nivel de salud y educación necesario para emigrar.⁵³ Esto no es un argumento en contra de la ayuda al desarrollo, pero sí desaconseja su uso como instrumento de reducción de la presión migratoria. Un mejor entendimiento del fenómeno

⁵⁰ Raphael Minder, "Spain'S Migrant Wave Grows, Even As Europe's Subsidies", The New York Times, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/30/world/europe/spain-migrants-morocco.html>.

⁵¹ Mattia Toaldo, "Don't Close Borders, Manage Them: How To Improve EU Policy On Migration Through Libya", *European Council On Foreign Relations*, 2017. 7-9.

⁵² Comisión Europea, "Fondo Fiduciario De La UE Para África", 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4366_es.htm.

⁵³ Véase: Hein de Haas, "Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration", *Development And Change* 38, no. 5 (2007): 819-841. Al menos hasta que alcanzan un nivel de renta per cápita que es muy superior al de la mayoría de los países de origen. Roderick. "Nobody Move! Myths Of The EU Migration Crisis". 81-89.

de la migración irregular puede servir para enfocar el problema con mayor claridad, evitando errores conceptuales de este tipo y formulando políticas más eficaces.

Conclusiones

La presión migratoria, muy superior a la capacidad de las vías legales, ha creado un sector no regulado en el cual los migrantes se desplazan de forma clandestina con la ayuda de facilitadores, la inmensa mayoría de los cuales actúa con motivaciones exclusivamente económicas y sin ningún tipo de consideración por la seguridad de los migrantes. El resultado es un modelo de negocio extractivo dominado por el crimen organizado y tolerado por las autoridades de los países de tránsito, en el cual los migrantes son explotados y expuestos a un nivel altísimo de riesgos.

La Unión Europea, uno de los principales destinos de la migración irregular, ha reconocido este problema y ha tomado medidas para hacerle frente. Aunque se ha logrado aumentar el control de la frontera sur, mediante la vigilancia y la cooperación con los países de tránsito, el problema de fondo sigue sin resolverse. A pesar de los esfuerzos de disuasión, la demanda de canales irregulares se mantiene y con ella el modelo de negocio de los facilitadores, que han sabido adaptarse a las medidas tomadas contra ellos repercutiendo su impacto en los migrantes.

Los déficits de las políticas de la Unión y de sus países miembros traen causa de su enfoque, el cual se basa en una serie de presunciones acerca de la migración irregular que no siempre son correctas, como por ejemplo acerca del impacto de las políticas de disuasión. En realidad, la evidencia disponible sobre la migración irregular sugiere que se trata de un fenómeno complejo que responde a multitud de factores y que difícilmente puede detenerse con medidas coercitivas.

Un enfoque distinto, basado en una mejor comprensión de este fenómeno, resultaría en medidas destinadas a gestionar la migración irregular, reemplazando el modelo existente. Esto pasa por la creación y ampliación de los canales legales alternativos a la vía irregular para gestionar el flujo de migrantes. Por ejemplo, agilizando el procedimiento de obtención de asilo y creando sistemas de visados temporales de trabajo en función de las necesidades de los países de destino. La existencia de vías regulares legitimaría la penalización de la vía irregular, ganado en capacidad disuasoria. A su vez reducción de la demanda de los servicios de facilitadores que resultaría de estas medidas se

complementaría con una persecución activa de los grupos criminales involucrados mediante la cooperación con los países de origen y de tránsito. Lo cual pasaría también por un cambio en la relación con dichos países que deberían recibir incentivos para hacer un progreso real en materia migratoria, en lugar de utilizarla como instrumento de presión y fuente de ingresos.

No se trata, por tanto, de atropellar la soberanía nacional renunciando al control de las fronteras, que es un interés legítimo de los Estados sino de entender mejor la realidad de la migración irregular para dar una respuesta adecuada. La implementación de políticas con un enfoque más acertado permitiría optimizar los recursos que se destinan a hacer frente a este problema y reducir los riesgos tanto para los Estados de destino, origen y tránsito como para los migrantes.

*Fernando Álvarez**
Investigador principal, Asociación Areté