



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS  
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

6



**EL CONTROL DE LOS FLUJOS  
MIGRATORIOS HACIA ESPAÑA:  
SITUACIÓN ACTUAL  
Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**



MINISTERIO  
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***EL CONTROL DE LOS FLUJOS  
MIGRATORIOS HACIA ESPAÑA:  
SITUACIÓN ACTUAL  
Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN***

Diciembre de 2006



MINISTERIO DE DEFENSA

## CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicaciones.administracion.es>

Edita:



© Autores y editor 2006

NIPO: 076-06-25-6 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-297-9

Depósito Legal: M-4660-2006

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: diciembre, 2006

NIPO: 076-06-236-1 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

## ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN .....	7
<i>Por Francisco Javier Casas Álvarez</i>	
PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA .....	17
<i>Por Antonio Medina Crespo</i>	
EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN LAS FRONTERAS EXTERIORES .....	41
<i>Por Ramón Cortés Márquez</i>	
INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS.....	55
<i>Por Andrea Giménez-Salinas Framis</i>	
ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMI- GRACIÓN ILEGAL .....	81
<i>Por Fernando Villena Sánchez</i>	
INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL .....	103
<i>Por Pilar Peligero Escudero</i>	
HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA .....	125
<i>Por Bárbara Fernández García</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	143

## PRESENTACIÓN

*Los movimientos migratorios por motivos laborales son un fenómeno bastante antiguo, muy estudiado y que, en términos generales, podemos decir que se produce por una combinación entre la existencia de demanda de mano de obra en un país, que no puede ser cubierta con la población residente, y la existencia de oferta disponible en otros lugares geográficos. Podemos introducir algunos matices en esta afirmación, referidos a los desajustes que se pueden producir entre una y otra en un momento determinado, pero lo cierto es que sin la existencia de ambas el movimiento no tiene lugar.*

*Algunos tuvimos ocasión de exponer y argumentar esta afirmación durante los años que duraron las negociaciones para nuestra adhesión a las Comunidades Europeas<sup>1</sup>, y el tiempo nos dio la razón. A pesar de la existencia de la libre circulación, tras nuestro ingreso no se produjeron movimientos migratorios españoles hacia la zona comunitaria, por la sencilla razón de que la demanda en los países comunitarios era prácticamente inexistente, y ello a pesar de que España conocía en ese periodo una alta tasa de desempleo. Situación muy distinta de la de los años sesenta en la que tantos españoles no dudaron en emprender de forma legal o ilegal el difícil camino de la emigración cuando sabían (fundamentalmente por el boca a boca) que en Europa había trabajo<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> CASAS ÁLVAREZ, Francisco Javier: «L'Espagne et les Communautés Européennes: Problèmes posés par l'adhésion», Louvain-la-Neuve, 25-26 mayo 1979 y «Los trabajadores españoles y la CEE» artículo en el diario *Ya*, Madrid 18 de abril de 1979.

<sup>2</sup> El estudio de BABIANO, José y FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana: *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta* (2002) desmonta la tesis de que la mayoría de la emigración española a Europa discurrió por cauces legales.

## PRESENTACIÓN

*En cuanto a la demanda de mano de obra, los expertos hoy día afirman que en España no sólo existe demanda de trabajadores extranjeros, sino que seguirá existiendo en el futuro, en cuantía importante<sup>3</sup>, y lo expresan con difícilmente rebatibles argumentos referidos a la disminución de la natalidad –aunque venga en parte compensada por el aumento de la mis-ma entre la población inmigrada– y al progresivo aumento del número de empleos no cubiertos por los nacionales.*

*La oferta de mano de obra viene dada por la situación de los países del Tercer Mundo. Una situación que no es peor que la que existía hace 10 o 15 años, cuando el fenómeno de los movimientos migratorios descontrolados masivos hacia Europa y, en particular, hacia España era algo inexistente.*

*¿Qué ha cambiado para que esta potencial mano de obra se desplace masivamente y, en buena medida, en condiciones de ilegalidad? Pues en primer lugar, e incontestablemente, el hecho de que exista una demanda de mano de obra sin cubrir en nuestros países y, en particular, en España.*

*En segundo lugar el proceso de globalización, que hace más visibles las diferencias entre el mundo subdesarrollado y las oportunidades que ofrece el Primer Mundo, la revolución en los transportes y el desarrollo de las mafias.*

*Y, en tercer lugar, la existencia de resquicios u oportunidades en algunos países, que presentan más atractivo el camino de la emigración ilegal:*

- Ya sea porque la variedad de transportes disponibles hace más accesible tanto territorios geográficos próximos (isla Lampedusa en Italia, archipiélago de Canarias en España), como fronteras terrestres permeables (aquellas por las que se accede desde el este de Europa), o aeropuertos (Milán, Francfort, Amsterdam o París) no hostiles para extranjeros cuyo destino final las autoridades conocen que no será el propio país de ingreso.*
- Ya sea en forma de legislación garantista, que propugna un trato exquisito al inmigrante, facilita la regularización de aquel que se encuentra en situación ilegal o, simplemente, tolera su existencia, a diferencia de la que hostiga al irregular y a quien le encubre (como la aprobada en referéndum en Suiza el pasado 24 de septiembre).*

---

<sup>3</sup> DEHESA, Guillermo de la: «La inmigración no ha hecho más que empezar» en *El País*, 19 septiembre 2006.

## PRESENTACIÓN

### ***Una situación preocupante***

*El incremento de la población inmigrante en condiciones de ilegalidad está creando una situación preocupante en ciertos países de la Europa mediterránea y, muy especialmente, en España.*

*A pesar de la regularización o normalización de 560.000 inmigrantes en situación ilegal que se llevó a cabo en España en el año 2005, la cifra ha vuelto a crecer desde entonces en proporciones muy notables. Probablemente no podamos dar una cifra precisa de cuántos irregulares se encuentran en nuestro país en un momento determinado, pero en los trabajos que ahora presentamos se aportan unos datos aproximados, con los matices que la propia Secretaría de Estado de Inmigración señala<sup>4</sup>.*

*Pero, sea cual sea el número exacto de irregulares que circulen por España, lo cierto es que un país no puede permitir, sin coste político en credibilidad interna e internacional, que sus fronteras sean sistemáticamente violadas y su legislación en la materia transgredida en la proporción en que lo está siendo desde hace unos meses. Citemos algunos ejemplos:*

- La llegada de cayucos a las islas Canarias está generando tensión interterritorial y deterioro de imagen ante la opinión pública.*
- El libre movimiento por nuestro territorio de personas con una orden de expulsión en el bolsillo provoca una reacción de estupor y frustración en numerosos ciudadanos.*
- Los datos muestran que el porcentaje de delincuentes es mayor entre la población inmigrada –especialmente la que se encuentra en situación ilegal– que entre la autóctona. Es inevitable que una buena parte de la opinión pública establezca la conexión. Esta situación genera inseguridad ciudadana, sustentada por las reales y frecuentes actuaciones violentas de bandas de delincuentes extranjeros.*

*El hecho de que un Estado no sea capaz de controlar sus fronteras crea inseguridad jurídica, falta de confianza en las instituciones, en el Estado de Derecho y en la capacidad de los poderes públicos para hacer cumplir la Ley.*

---

<sup>4</sup> Ver carta del director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración al director de *El País*, de 27 septiembre de 2006, «Estadísticas de inmigración».

## PRESENTACIÓN

*Recordemos que la Revisión Estratégica de la Defensa, aprobada en 2003 con el apoyo de los grupos parlamentarios mayoritarios, señalaba ya como uno de los riesgos para la seguridad nacional ...«los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados...».*

*En el momento actual desde numerosas instancias políticas, empresariales y sociales –numerosas organizaciones no gubernamentales– se lanzan mensajes sobre los aspectos positivos de la inmigración para nuestra economía, para el futuro de nuestro sistema de protección social, o las ventajas que el mestizaje ha provocado siempre en las sociedades<sup>5</sup> y se critica a quienes expresan malestar por la situación y a aquellos que –sin poner en cuestión tales aspectos positivos– se quejan de las tensiones que los movimientos descontrolados e ilegales están dando lugar.*

*Sería conveniente que fuéramos capaces de analizar con sosiego cual es la percepción social del fenómeno por parte de numerosos ciudadanos, que lo ven como algo positivo pero se rebelan contra los excesos y el descontrol. Pretender que todo el que se queja del descontrol que suponen la existencia de un número importante de ilegales es un racista es errar en el diagnóstico y, tal vez, empujarle hacia actitudes más claramente xenófobas.*

*No deberíamos descartar el posible surgimiento de algún movimiento social y con proyección política que pudiera aglutinar la creciente preocupación que existe en la opinión pública por la situación de la inmigración ilegal en España, y sus aspectos socialmente más sensibles (delincuencia, ilegalidad, masiva utilización de servicios sociales, reaparición de enfermedades importadas, etc.).*

*La inmigración, según las encuestas, se ha convertido en una de las principales preocupaciones –sino la principal– de los españoles, por lo que existe un sustrato sobre el que podría calar un mensaje que, bajo un lenguaje que no utilizara necesariamente tintes racistas, como quizá en otros países de nuestro entorno, provocara una tensión social desestabilizadora de la convivencia democrática introduciendo un elemento de polarización política.*

*La situación actual requiere, por tanto, la adopción de unas medidas que corrijan esta tendencia que, como hemos visto, crean malestar y sensación de vulnerabilidad y de pérdida de control por parte del Estado.*

---

<sup>5</sup> Ver el estudio del Instituto de Estudios Económicos de Cataluña «España 2020: un mestizaje ineludible», octubre de 2006.

## PRESENTACIÓN

*Para que la inmigración continúe siendo un fenómeno positivo para nuestra sociedad, es necesario que se produzca de forma ordenada y regulada. ¿Cuáles son, por tanto, las dificultades que encontramos para ello?*

*En primer lugar el atractivo que ejerce en estos momentos España para el potencial emigrante irregular:*

- Existe empleo que no es cubierto por los trabajadores que se encuentran legalmente en territorio español, ya sea porque el contingente anual resulta insuficiente, porque la agilidad en los trámites necesarios para la contratación del extranjero es escasa o porque tenemos un elevado número de empleadores incapaces de programar sus necesidades o, simplemente, dispuestos a ocupar inmigrantes en situación ilegal. Éste es el verdadero motor que tira de la inmigración, incluida la ilegal.*
- Por otra parte el régimen previsto por la legislación actual en materia de inmigración tiene aspectos que pueden suponer un incentivo. No nos referimos al «efecto llamada» que se atribuye a la normalización o «regularización» que tuvo lugar en el año 2005, sino a la previsión contenida en el artículo 45.2 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, cuando establece que por arraigo social un inmigrante en situación ilegal recibirá, a los tres años de haberse empadronado en un municipio español y tener algún familiar que le acompañe o buen comportamiento en el municipio, su correspondiente permiso de trabajo<sup>6</sup>.*

*En segundo lugar dificultades para impedir, en la práctica, que los inmigrantes que pretenden entrar o quedarse en situación irregular a nuestro país, lo hagan:*

- Los Acuerdos de Schengen tienen lagunas y se aplican con cierta laxitud en algunas circunstancias. Aeropuertos como los citados anteriormente constituyen verdaderos agujeros para el acceso dentro del espacio común de colectivos cuyo destino final se puede sospechar será España.*

---

<sup>6</sup> Este periodo se reduce a dos años si el inmigrante en situación ilegal puede demostrar que mantiene «relaciones laborales» desde hace, al menos, un año.

## PRESENTACIÓN

*Lo mismo ocurre con determinadas fronteras terrestres, limítrofes con países del Este, que tal vez no actúan con la diligencia debida, conscientes de que gran número de los que por carretera acceden proseguirán su ruta hacia otros países:*

- No podemos fácilmente evitar que entren en nuestras aguas territoriales y, por tanto, recoger por razones humanitarias, a aquellos que se dirigen por mar a nuestras costas, especialmente a las islas Canarias. A medida que la colaboración se ha ido concretando con las autoridades marroquíes o mauritanas, los puntos de origen se han ido desplazando a zonas geográficas más alejadas, donde las posibilidades de una actuación española eficaz es más difícil.*
- Resulta por último, complicado repatriar o expulsar al inmigrante en situación ilegal, pero la situación actual dista de ser satisfactoria. Permitir la libre circulación y estancia en nuestro país a aquellos que se encuentren en situación ilegal, aceptando que trabajarán ilegalmente y vivirán en la marginalidad tras los 40 días de internamiento en el correspondiente centro, genera gran frustración social.*

### ***Propuestas solventes para reconducir el proceso***

*Ante este panorama, y la necesidad manifiesta de adoptar medidas que corrijan la situación actual, convocados por la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) hemos trabajado intensamente sobre el tema propuesto y me permito recomendar la lectura de los trabajos que a continuación figuran, todos ellos elaborados por expertos en la materia, a los que hemos pedido analicen la situación en que nos encontramos en relación con la inmigración ilegal en España y apunten algunas medidas que puedan contribuir a modificar esta tendencia.*

*En primer lugar don Antonio Medina, traza una panorámica muy real del momento en que nos hallamos y de los aspectos más preocupantes del fenómeno que nos ocupa, desde el punto de vista de la seguridad.*

*El teniente coronel de la Guardia Civil don Ramón Cortés, analiza los problemas a que nos enfrentamos, tanto para contener el acceso a nuestro territorio de personas en situación ilegal, como para controlar e impedir la permanencia en España de aquellos que hubieren entrado con docu-*

## PRESENTACIÓN

*mentación válida pero su permiso de estancia hubiere caducado (falsos turistas, estudiantes que se quedan, etc.).*

*Ligado a este último tema encontramos el trabajo realizado por doña Andrea Giménez-Salinas, que investiga la actuación de las mafias especializadas en el transporte ilegal de personas y los mecanismos de explotación laboral o sexual con que operan.*

*Don Fernando Villena, centra su estudio en las medidas orientadas a incidir en la situación en los puntos de origen de los potenciales emigrantes irregulares y se concentra en una serie de acciones a emprender tanto desde el punto de vista de la acción diplomática y consular como desde la cooperación para el desarrollo.*

*Completando la reflexión sobre las medidas para luchar contra la inmigración ilegal, nuestro trabajo habría quedado incompleto sino analizáramos nuestra propia legislación laboral y las posibles medidas para incentivar los flujos migratorios regulares, ya que todo apunta a que seguiremos necesitando mano de obra extranjera en número importante. En este aspecto profundiza doña Pilar Peligero, con un análisis minucioso de la situación.*

*Por último estamos convencidos de que en el mundo globalizado e interdependiente en el que vivimos, el problema de la inmigración ilegal difícilmente puede encontrar solución en un país como el nuestro, sin contar con la colaboración activa de nuestros socios y vecinos comunitarios, tema este que es objeto de estudio por doña Bárbara Fernández, que analiza los intentos de construir una verdadera política europea en materia de inmigración.*

*Hemos querido que todos los trabajos tuvieran un enfoque eminentemente práctico, de interés para aquellos que deben tomar decisiones, y por ello incluyen propuestas que, tanto en el corto como en el medio o largo plazo, podrían contribuir a modificar la preocupante tendencia actual, de forma tal que lográramos que los flujos migratorios hacia España discurren por cauces legales.*

*No puedo pretender, en estas líneas de presentación de los trabajos, sustituir las reflexiones y propuestas que contienen, y cuya lectura animo a realizar. Son propuestas rigurosas y enmarcadas en el tratamiento coherente que hemos dado, entre todos los participantes, a cada uno de los trabajos. Si pretendiéramos hacer un resumen general probablemente perderíamos la lógica de cada uno de los enfoques y las enriquecedoras aportaciones que en ellos se realizan.*

## PRESENTACIÓN

*En todo caso no deberíamos concluir estos párrafos introductorios sin formular una reflexión de carácter general que habría de estar presente en el momento de abordar muchas de las medidas que es necesario poner en marcha, y que enlaza con el tema de fondo con el que iniciábamos esta presentación.*

### ***Actuar ante el verdadero efecto llamada***

*Las medidas a adoptar son variadas y de diversa naturaleza, y una sola no resolvería por sí misma el problema: junto a la acción internacional para contribuir al desarrollo de los países emisores e incentivar con nuestra ayuda su colaboración para impedir el tráfico ilegal de trabajadores, deberemos actuar con firmeza para que nuestras fronteras y nuestra legislación no sean vulneradas. Junto a medidas coherentes para dotar de un equilibrio a nuestra legislación en materia de extranjería hemos de poner en marcha soluciones para impulsar los flujos ordenados y regulares. Junto a iniciativas unilaterales españolas, debemos avanzar decididamente en una política europea en la materia. Pero si tenemos que identificar el elemento clave, el factor decisivo sobre el que actuar habremos de incidir –como ya señalábamos al inicio– sobre el motor que tira de la inmigración, tanto legal como ilegal:*

*«La inmigración laboral se produce cuando existe demanda de mano de obra no cubierta por los trabajadores residentes, y la inmigración ilegal se produce cuando hay empleadores dispuestos a dar trabajo, y así lo hacen, a inmigrantes en situación ilegal.»*

*El inmigrante en situación ilegal viene a España porque sabe que encontrará empleo. Sabe que durante un tiempo, tal vez hasta tres años, estará trabajando en precario, de manera irregular, expuesto a sufrir abusos e incluso en algunos casos la expulsión; pero sus contactos previos, sus familiares o amigos, le orientarán bien sobre como sobrevivir y encontrar fuentes de ingresos en negro.*

*No todos los que entran ilegalmente se quedan en España, por supuesto. Para numerosos africanos, del norte o del sur del Sáhara, nuestro país no es más que una vía de entrada en Europa para proseguir hacia donde tienen sus conocidos o parientes: Francia, Reino Unido, etc. Pero muchos otros irregulares (latinoamericanos, ciudadanos de países del Este, africa-*

## PRESENTACIÓN

*nos y otros) si se afincan en España, encuentran empleador, solicitan su empadronamiento y comienzan la cuenta atrás para obtener los papeles.*

*De manera que si queremos actuar de manera eficaz contra el fenómeno de la inmigración clandestina, hemos de hacerlo en relación con el verdadero efecto llamada, que no es otro que el empleador irregular. Todas las demás medidas que aquí se apuntan son ciertamente necesarias, tanto las policiales como las de carácter laboral y, dentro de estas últimas, las orientadas a facilitar los flujos migratorios regulares, agilizando los trámites de manera que los empresarios fraudulentos no encuentren excusa para su actuación. Pero si queremos verdaderamente romper el círculo de la migración ilegal debemos revisar el trato hoy día bastante tolerante hacia el empleador de irregulares, además de revisar el incentivo que para el inmigrante supone la perspectiva de regularizar su situación al cabo de dos o tres años.*

*Cuando el 3 de enero de 2001 un tren arrolló a una furgoneta cargada de inmigrantes irregulares en un paso a nivel en Lorca, matando a 12 ecuatorianos que se dirigían a trabajar al campo, el trabajo ilegal en toda la comarca se paralizó. Pero aquella situación duró mientras el tema se mantuvo en primera página de los periódicos; al poco, la presión de los empleadores por la cosecha que se perdía y la de los trabajadores por su falta de ingresos hizo que las cosas volvieran a su cauce.*

*En el trabajo doméstico se produce una tolerancia casi absoluta, en las pequeñas explotaciones del campo y en la construcción –fuera de las grandes obras y de los horarios diurnos– también. Si no revisamos nuestros comportamientos como empleadores y aplicamos la norma con rigor, cualquier otra medida estará desdibujando la realidad, será insuficiente para lograr el objetivo de ordenar los flujos de manera regular y no hará que disminuya el descontento entre los ciudadanos. Muchos ciudadanos son conscientes de los beneficios que aporta la inmigración y otros lo serían más si controláramos los flujos de forma eficaz. Ojalá que avancemos hacia ello.*

FRANCISCO JAVIER CASAS ÁLVAREZ  
*Vocal asesor. Gabinete del Ministro de Defensa.*

## **PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA**

### **Introducción**

En la actualidad es indudable que la inmigración es necesaria para mantener el progreso y bienestar de los países más desarrollados. Sin embargo, la rapidez y magnitud del fenómeno pueden generar desajustes que afecten a la estabilidad de las naciones. En este capítulo se presenta la situación de la inmigración en España bajo este marco de los riesgos y amenazas que pueden estar vinculados a la inmigración, especialmente a la irregular.

Las migraciones internacionales se han convertido en un factor importante de transformación social en todas las regiones del mundo, haciendo que este fenómeno sea de interés prioritario para los gobiernos de los países occidentales y pasando de ser un aspecto de política interna a serlo en el nivel de las relaciones bilaterales o multilaterales. Por ello, la evaluación del riesgo y la amenaza procedente de la inmigración debe partir de una concepción de la seguridad en su sentido más extenso.

En los próximos 50 años se prevé un aumento de la población mundial del 50%, hasta alcanzar un total de 9.000 millones de personas. Por continentes se estima que los menos desarrollados, África y Asia, serán los que experimenten un mayor crecimiento y que entre ambos acogerán al 80% de la población mundial, favoreciendo las migraciones masivas.

Estas migraciones internacionales seguirán teniendo como destinos preferentes Estados Unidos, Europa Occidental y los países productores de petróleo, que tendrán grandes dificultades para controlar la presión migratoria exterior. Las fronteras demográficas que presentan un mayor riesgo

son: la frontera entre Estados Unidos e Iberoamérica, la existente entre los países de las cuencas norte y sur del Mediterráneo y, por último, la formada entre las repúblicas procedentes de la extinta Unión Soviética y la Unión Europea.

### **Riesgos y amenazas relacionados con la inmigración**

Son numerosos los riesgos y amenazas que, relacionados más o menos directamente con la inmigración, pueden afectar a la seguridad o estabilidad social de un país receptor, destacando en primer lugar el *aprovechamiento por el terrorismo internacional*, cuyas acciones son realizadas por extranjeros o descendientes de inmigrantes en los países que les acoge. Los atentados de Nueva York, 11 de septiembre de 2001; Madrid, 11 de marzo de 2004; y Londres, 7 de julio de 2005, son una muestra de su expansión y virulencia.

Este terrorismo, aunque no está directamente vinculado a la inmigración, se ve favorecido, amparado o, al menos, camuflado, por la existencia de amplias comunidades de inmigrantes y flujos migratorios incontrolados.

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 inadaptación 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.

Con relación a la *criminalidad*, aunque no se puede decir que exista una relación directa con la inmigración, existen algunos factores como la edad, el sexo, la desigualdad social, la falta de integración o el desarraigo familiar que facilitan el que algunas comunidades de inmigrantes tengan unos índices de delincuencia superiores a los de las poblaciones autóctonas. La marginalidad induce con frecuencia la delincuencia.

El tráfico de seres humanos, la trata (tanto la explotación laboral como la sexual) o la falsedad documental son los tipos de delito más directamente relacionados con la inmigración. Esta actividad se está convirtiendo en

uno de los negocios criminales de mayor crecimiento y rentabilidad, ya que no necesita grandes infraestructuras y sus acciones gozan de un bajo riesgo punitivo, como consecuencia de que no se contempla como delito en las legislaciones de algunos países de origen. Otro riesgo para los países occidentales es el aumento de corrupción administrativa tan extendida en los países de origen.

Por otra parte, con el crecimiento de la inmigración también se están importando *nuevas modalidades delictivas* como los secuestros exprés o los cogotos, con una amplia implantación en los países iberoamericanos, y se están empezando a extender las bandas juveniles latinoamericanas bajo la denominación genérica de *maras*, como los *latin kings* o los *ñetas*.

Al igual que para el terrorismo, la existencia de grandes comunidades de inmigrantes ofrecen amplias posibilidades para las *actividades de los Servicios de Inteligencia de países hostiles*, en cuanto a obtención de información, control de movimientos, protección de coberturas, procesos de selección y reclutamiento de colaboradores, así como para ejercer acciones o campañas de influencia sobre intereses nacionales o supranacionales.

Por otra parte, la inmigración se ha convertido en uno de los aspectos con mayor *repercusión en las relaciones internacionales*, tanto las bilaterales como las multilaterales. Algunas comunidades de inmigrantes actúan como grupos de presión de carácter étnico, religioso o político y pueden condicionar la toma de decisiones tanto en política interior como exterior. Igualmente, los países de origen y tránsito de inmigrantes utilizan el control del fenómeno como moneda de cambio para obtener ventajas en otros ámbitos de las negociaciones bilaterales o para solicitar ayudas económicas.

Otro riesgo es la *conflictividad social derivada de la falta de integración* de algunos colectivos de inmigrantes, que se produce por la existencia de comunidades con particularidades culturales, sociales, étnicas o religiosas muy diferentes a las de la sociedad de acogida por lo que, en ocasiones, se encierran en sí mismas (guetos), aumentando el sentimiento de rechazo de la población autóctona y produciendo enfrentamientos.

Un importante problema social es la posible aparición de *brotos racistas* o *xenófobos* de carácter social o radical, promovidos por organizaciones que instrumentalicen electoralmente el fenómeno exagerando su amenaza. También hay que destacar la actividad de los grupos *skin* que se caracterizan por el uso indiscriminado de la violencia contra los sectores más desfavorecidos (indigentes e inmigrantes).

Por último, y relacionada históricamente con las migraciones, se contempla la *propagación de enfermedades* ya erradicadas y la aparición de otras nuevas, así como el problema sanitario vinculado con la importación de nuevos alimentos por redes informales de transporte (familiares, paquetería, etc.) que dificultan su control.

### **España como destino y tránsito de inmigrantes**

España ha pasado de ser un país de emigrantes a uno de los destinos preferidos por la inmigración. La estabilidad política y social, los altos índices de crecimiento económico y las posibilidades de conseguir un empleo digno, también han contribuido a esta preferencia migratoria. Asimismo, se destaca que muchos emigrantes consideran que la legislación española es más favorable que la de otros países de acogida.

A estos factores internos hay que añadir otros de carácter exógeno como el endurecimiento de la política de inmigración en Estados Unidos, que ha producido un desvío hacia Europa de la emigración iberoamericana, y la crisis económica de muchos de sus países con la consiguiente pérdida de atractivo de algunos destinos tradicionales como Venezuela y Argentina.

Por otra parte se destaca la especial ubicación geográfica de España que se ha convertido junto con Italia en la frontera sur de Europa y zona de acogida y tránsito de la inmigración procedente de África, en donde los índices de pobreza son la causa principal de la inmigración.

De acuerdo con los datos de población en Europa (Unión Europea-15) publicados por *Eurostat* y atribuyendo a la inmigración todo el crecimiento anual de población, España ha pasado de un 2,2% de extranjeros en el año 2000 a un 8,7%, a 1 de enero de 2005, situándose por detrás de Austria (12%), Irlanda (10,1%), Bélgica (9,9%) y Alemania (9,4%). En valores absolutos, España con 3.884.600 extranjeros censados a 1 de enero de 2006, ocupa un tercer lugar tras Alemania y Francia.

Sin embargo, lo más significativo es el crecimiento anual en el marco de la Unión Europea. El saldo migratorio de España durante el año 2004 fue de 696.284 extranjeros, lo que representaba más del 40% de la Unión Europea. Junto con Italia, cuantificado en 338.000, sumaban más del 60% de toda la población inmigrante llegada a Europa.

Por otra parte se desconoce el papel que juega España como país de tránsito. No se dispone de ningún parámetro que permita medir, ni siquie-

ra aproximadamente, el porcentaje de inmigrantes que llegados a España se trasladan a otro país de la Unión.

### **Cuantificación de la inmigración en España**

A diferencia de la población inmigrante en tránsito, las ventajas y derechos sociales que se ofrecen al inmigrante al inscribirse en el Padrón Municipal hace que este censo sea un valor muy aproximado a la cuantificación real de extranjeros en España e incluso, por diferencia con el número de extranjeros con tarjeta de residencia legal, permite conocer una aproximación del número de extranjeros en situación irregular.

Durante el año 2005 los índices migratorios han aumentado de manera considerable. De una cifra de 1.977.291 extranjeros con permiso de residencia a 1 de enero de 2005, se ha pasado a 2.738.932 a fecha 1 de enero de 2006, lo que supone un incremento porcentual del 38,52%, casi el doble del año anterior que fue del 20%, debido al proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros, por el que se han concedido 570.961 autorizaciones, cifra que supone el 75% de las nuevas autorizaciones de residencia durante el año 2005.

Por otra parte, a 1 de enero de 2006 se encontraban empadronados 3.884.600 extranjeros, 153.990 más que el año anterior, pero muy inferior a 2004 (641.346), como consecuencia del ajuste del Padrón realizado a finales de año (con el fin de evitar duplicidades y eliminar las bajas no registradas), mediante la renovación de inscripción obligatoria para los extranjeros empadronados. Restando los 2.738.932 que disponían de permiso de residencia, su diferencia, superior a un millón, es indicativa de los extranjeros que se encontraban en situación irregular a principios de 2006.

Desde el año 1999 las curvas del Padrón y residentes legales crecen exponencialmente y se separan (indicador de los irregulares) más lentamente como consecuencia de los diferentes procesos de regularización.

Por áreas geográficas de procedencia, la inmigración más significativa es la iberoamericana con 986.178 residentes legales (36,01%) seguida de África con 649.251 (23,70%), los países del este de Europa con 335.830 (12,26%) y Asia con 177.423 (6,48%).

Los principales países de origen son: Marruecos (493.114), Ecuador (357.065), Colombia (204.348), Rumania (192.134), China (85.745), Argentina (82.412), Perú (82.533), Bulgaria (56.329), República Domini-

cana (50.765), Bolivia (50.738), Argelia (35.437) y Venezuela (35.372). Especialmente significativo ha sido el crecimiento en el año 2005 de los rumanos, del 130%, aproximándose a la población colombiana, aunque el mayor incremento (342%) ha sido el de Bolivia.

### **Formas de entrada en territorio español**

Las formas de entrada al territorio español varían en función de la proximidad geográfica de los puntos de origen y tránsito de los inmigrantes, así como de los accidentes geográficos que éstos deban superar. En general, la mayoría lo hacen de manera legal con pasaporte y visado de turismo, pasando a situación de ilegalidad una vez transcurridos los tres meses de estancia que facultan los permisos de corta duración. También se utiliza con menor frecuencia el procedimiento de solicitar asilo o refugio.

En los flujos migratorios de Iberoamérica, el avión es el medio de transporte más utilizado con entrada por los aeropuertos internacionales. Los controles y entrevistas efectuados al pasaje para determinar si son «falsos turistas» y la detección de documentación falsa han provocado que un creciente número de inmigrantes acceda a España a través de terceros países, especialmente Holanda, Francia y Portugal.

Para los flujos de los países de Europa del Este, la principal vía de entrada a la Unión Europea es a través de las fronteras de Polonia, Alemania, Eslovaquia y la República Checa, desde donde se desplazan en autobuses u otros vehículos hasta España u otros países, generalmente por carreteras de segundo orden. También, aunque con menor frecuencia, es utilizada una ruta por el sur de Europa que atraviesa Hungría, Austria e Italia.

Los inmigrantes procedentes del Magreb y países subsaharianos lo hacen, fundamentalmente, desde dos zonas: el norte de Marruecos, desde donde acceden a Ceuta y Melilla o atraviesan el estrecho de Gibraltar y las costas del África Occidental, entre Gambia y Sáhara Occidental, hacia las islas Canarias. Ambas zonas son el final de un largo recorrido terrestre para los subsaharianos que tiene su origen en los países de la costa atlántica de África hasta llegar a Senegal, Mauritania y el Sáhara Occidental, o del interior como Níger, Mali y Nigeria cuyos emigrantes atraviesan Argelia hasta llegar a Marruecos.

La salida por vía marítima se canaliza de formas diferentes: utilizando las líneas regulares que enlazan las principales ciudades del norte del Áfri-

ca con el sur del continente europeo, o en pequeñas embarcaciones tipo patera, cayuco o piragua. Los frecuentes naufragios de estas embarcaciones, el número de inmigrantes fallecidos y las precarias condiciones con que llegan muchos inmigrantes provocan una gran alarma social, haciendo que el problema se convierta en interés prioritario para las autoridades, aunque cuantitativamente el flujo de subsaharianos sea muy inferior a otros colectivos.

Otro método es la utilización de barcos pesqueros que se desplazan a puertos de las islas Canarias, Portugal o España peninsular, con varias modalidades: transportar emigrantes para que una vez cerca de las costas, éstos las alcancen a nado o con pequeñas embarcaciones suministradas por el propio barco; inscribir como tripulación del barco a los inmigrantes ilegales que, una vez en puerto, abandonan su trabajo, o actuar de nodriza en apoyo de los cayucos. Por otra parte, está aumentando y se considera uno de los principales riesgos para el futuro, el tráfico ilegal de inmigrantes en embarcaciones de gran tonelaje y amplia capacidad de transporte desde los principales puertos del golfo de Guinea y África Occidental.

Los flujos procedentes del continente asiático se caracterizan por la diversidad de métodos y rutas empleadas, tanto terrestres como marítimas y aéreas. Ciudades como Moscú, Kiev o Estambul adquieren una especial relevancia como lugares de convergencia y concentración en su tránsito hacia Europa Occidental. Asimismo, es cada vez más frecuente la utilización de las rutas africanas e incluso de Latinoamérica.

### **Características de los flujos migratorios**

La inmigración procedente de *África* se canaliza básicamente a través de Marruecos, país que aporta el mayor número de inmigrantes al conjunto nacional. Con 493.114 residentes legales a 1 de enero de 2006, está muy por encima del resto de países africanos, siendo Argelia el siguiente con 35.437. El conjunto de los países del África Subsahariana sólo se aproxima a los 110.000 residentes legales, destacando entre ellos Senegal (27.678), Nigeria (17.338), Gambia (15.830), Mali (10.902) y Ghana (8.715). Estos dos últimos han duplicado su inmigración en el último año.

La inmigración irregular procedente de este continente no es muy significativa (se estima en un 12%), ya que al ser una inmigración tradicional, sus nacionales (especialmente marroquíes) han podido acoger-

se a los diversos procesos de regularización. No obstante en la inmigración subsahariana el porcentaje es mayor, un 27%, debido a la dificultad de este colectivo para acceder a los visados de entrada en España. Estas dificultades son aprovechadas por las redes y mafias de tráfico de personas.

Las características propias del continente africano y de los países que lo conforman, las legislaciones particulares, capacidad de los cuerpos de seguridad, permeabilidad de las fronteras, corrupción de funcionarios, precariedad de las comunicaciones, enormes distancias y muy especialmente la actitud y disposición de sus gobiernos, condicionan las posibilidades del inmigrante y diversifican las posibles rutas terrestres y sus puntos de salida en la costa.

En este sentido, las rutas habituales, que alcanzan el norte de Marruecos y las costas del Sáhara Occidental, variaron en octubre de 2005 como consecuencia del mayor control ejercido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad marroquíes, tras los asaltos a la vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, así como por la eficacia del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) español, produciéndose el desvío hacia Mauritania y una mayor concentración en la zona de Nouadhibou, así como un inicio de salida de pateras desde la costa noroccidental de Argelia.

Al finalizar el año 2005, se había contenido e incluso disminuido el flujo de pateras desde Marruecos: 567 embarcaciones interceptadas frente a las 740 de 2004, disminuyendo significativamente el número de detenidos, 11.781 en 2005 (15.675 en 2004), y de fallecidos, 24 en 2005 (81 en 2004). Sin embargo, la nueva oleada de embarcaciones con mejores condiciones de navegabilidad (cayucos) llegados a las islas Canarias, desde principios de 2006, ha vuelto a empeorar la situación. Desde el 1 de enero al 4 de septiembre han llegado a Canarias en embarcaciones más de 21.500 inmigrantes, triplicando los que lo hicieron en el mismo periodo de 2005 y desbordando todas las previsiones.

Aunque las costas próximas a Nouadhibou fueron la zona inicial de salida de los cayucos que alcanzan las islas más occidentales del archipiélago Canario, la implicación de las autoridades mauritanas en la contención de estos flujos irregulares ha modificado de nuevo las zonas de salida que actualmente también se extienden a Senegal e incluso Gambia, utilizando piraguas de mayores dimensiones y mejores condiciones de navegabilidad que las mauritanas. Esta situación crítica ha llevado al Gobierno a impulsar el «Plan África» para contener el problema en origen.

## PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

*Iberoamérica* es el continente con mayor número de nacionales en España, con 986.178 residentes legales (más del 36% del total), estando situados seis países de dicho entorno entre los diez primeros en cuanto a cifras de inmigrantes. En concreto se trata de Ecuador, Colombia, Argentina, Venezuela, Perú y Bolivia. Entre éstos sobresale Ecuador, con 357.065 residentes legales. La tendencia alcista de este colectivo se ha mantenido a lo largo del año 2005, ya que a finales del año 2004 residían legalmente en España 666.592 latinoamericanos.

La mayoría de la inmigración latinoamericana hacia España se produjo después del año 2000, por lo que el porcentaje de inmigrantes en situación administrativa irregular (más de 345.000) sigue siendo alto, ya que no se han podido acoger a los procesos de regularización efectuados. Como consecuencia, en el proceso de normalización del año 2005, a Ecuador, Colombia, Bolivia, Argentina y Uruguay les ha correspondido más del 43% de las autorizaciones de residencia concedidas.

La emigración iberoamericana obedece fundamentalmente a iniciativas personales en busca de un futuro mejor y al efecto llamada producido por experiencias positivas de otros compatriotas, siendo el colectivo que plantea menos problemas de integración social. La mayoría accede a territorio español por vía aérea como falsos turistas.

El año 2005 ha puesto de manifiesto que la emigración de *Europa del Este* tiene en España uno de sus destinos preferidos, ya que ha sido la que más ha aumentado, con relación a 2004, con un porcentaje que supera el 100%. A 1 de enero de 2006 se cifra en 337.177 residentes legales frente a los 168.900 del año anterior. Este colectivo goza de una buena acogida y tampoco plantea problemas importantes de integración social.

De la comparación entre inmigrantes empadronados a 1 de enero de 2006 (645.600) y residentes legales (337.177) se deduce el alto grado de irregularidad de este colectivo que obedece a la facilidad que han tenido durante los últimos años para llegar a España, así como a que no necesitan visado turístico los provenientes de los dos principales países emisores, Rumania y Bulgaria, como candidatos en 2007 a la Unión Europea. Es frecuente que estos inmigrantes hagan uso de las redes y mafias de inmigración ilegal.

La inmigración procedente de *Asia*, con 177.423 residentes legales, es mayoritariamente de origen chino (81.293), paquistaní (25.624) y filipino, destacando el alto crecimiento en los dos últimos años de los dos primeros, en tanto que el colectivo filipino no ha tenido cambios significativos. El

nivel de irregularidad es poco significativo, menos de 25.000 inmigrantes. No obstante, es habitual la presencia de mafias de inmigración ilegal especialmente en origen, para facilitar la salida del país, e incluso en destino proporcionando documentación falsa para la obtención de residencia legal.

El acceso de estos inmigrantes asiáticos ha mantenido como principales puntos de entrada en la Unión Europea el triángulo que forman Moscú (Rusia), Kiev (Ucrania) y Minsk (Bielorrusia), aunque los ciudadanos procedentes de Asia Central y Oriente Medio también emplean otra ruta de acceso a través de Turquía e incluso las rutas africanas, aumentando su presencia en las pateras con destino a Canarias y la Península, y en las fronteras de Ceuta y Melilla. También ha aumentado la utilización de terceros países iberoamericanos, como Bolivia, donde no necesitan visado para entrar en España.

### **Redes de tráfico de personas. Vinculación con otros ilícitos**

La mayoría de personas implicadas en el tráfico de seres humanos no suelen estar integrados en grandes redes y eluden cualquier tipo de vinculación con otras actividades delictivas para no incurrir en los riesgos que éstas conllevan. Sin embargo, el alto rendimiento de la inmigración ilegal está provocando que algunas organizaciones criminales transnacionales hayan iniciado la penetración en este ámbito, vinculando el tráfico ilegal de personas con otras de sus actividades delictivas tradicionales (drogas, tráfico ilegal de armas, prostitución, blanqueo de capitales, etc.) o de forma indirecta, prestando sus infraestructuras y redes de distribución. Asimismo se tiende hacia la coordinación entre los elementos ubicados en los distintos países que forman parte de una ruta de entrada clandestina.

Las redes y mafias que favorecen la inmigración clandestina desde *África* son más elementales y están menos estructuradas que las que actúan en otras áreas geográficas. Operan en un territorio concreto, sin abarcar toda la ruta migratoria, por lo que es habitual que posean una estructura de clan y que se produzca una especialización de actividades: captadores, pasadores, chóferes, así como encargados del alojamiento durante las distintas etapas del trayecto. Los cabecillas dirigen pequeños grupos y tienen cierto grado de influencia sobre las autoridades locales. La corrupción y los frecuentes sobornos posibilitan en gran medida la acción de estas

redes, que no suelen tener contactos en España, con excepción de las mafias nigerianas especializadas en la prostitución.

La inmigración clandestina africana no necesita falsificaciones complejas por lo que los especialistas suelen ser independientes. Por otra parte en Marruecos también existen otras redes que favorecen el traslado de inmigrantes para su explotación laboral en España así como los matrimonios concertados para obtención de la tarjeta de residencia.

Las redes de los países de *Europa del Este* suelen actuar con una clara división del trabajo: un grupo se encarga de captar emigrantes, dirigiéndoles a determinadas agencias turísticas implicadas; éstas, garantizan la obtención de los visados; las redes facilitan los medios de transporte terrestre y el paso de frontera, siendo habitual el soborno y finalmente, miembros del grupo criminal se encargan de cobrar la deuda contraída en el país de destino. Se caracterizan por el carácter violento de sus miembros, así como por la diversificación de sus actuaciones ilícitas: prostitución, mendicidad infantil, robo, tráfico de armas y explotación laboral. En todos los países donde se necesita visado, las actividades abarcan la falsificación documental.

Las redes *iberoamericanas* suelen contar con infraestructura tanto en origen como en España, abarcando toda la ruta migratoria, desde la captación a la implantación en el país de destino. Como consecuencia del incremento de los flujos hacia España y del endurecimiento de los controles migratorios, las redes se han diversificado y especializado. En Brasil las redes de tráfico están especialmente orientadas a la explotación sexual y cuentan con infraestructura en España, para la distribución en clubes de alterne. De Colombia y Ecuador han sido desarticuladas redes similares, así como redes de falsificación y distribución de documentos falsos.

Las redes de inmigración clandestina de *Asia* están orientadas fundamentalmente al favorecimiento de la inmigración ilegal, señalando que las rutas que controlan son aprovechadas por otros traficantes ilícitos. Las redes abarcan toda la ruta migratoria entre origen y destino y en ocasiones en los países de tránsito. Los grupos están interconectados y entre ellos se impone el código del silencio favorecido por la propia idiosincrasia del pueblo chino. Destaca la facilidad de obtención de documentación falsa o falsificada en China, siendo común el empleo de documentos en los que se sustituye la fotografía.

Las redes cuentan con infraestructura en el origen dedicada a la propaganda (en prensa, panfletos), captación, reclutamiento, instrucción, a pro-

porcionar la documentación necesaria (fraudulenta o falsificada) y facilitar su traslado. En España la documentación es retirada al inmigrante para su reutilización y se le facilita el alojamiento y trabajo en régimen de semiesclavitud en la economía sumergida. Otros grupos se encargan de la falsificación u obtención de documentos para conseguir la residencia legal. En el año 2005 se ha constatado una incipiente red de prostitución de origen chino.

La variedad de procedimientos empleados en el tráfico de personas, las distintas rutas existentes y la diversidad de origen de los inmigrantes dificultan establecer con precisión cuales son los *márgenes gananciales* que obtienen las mafias dedicadas a esta actividad delictiva. El Informe de 2004 de la Unión Europea sobre delincuencia organizada, realizado por la Europol, estima que el tráfico de personas supone en Europa un negocio de entre 8.500 y 12.000 millones de euros anuales. Con relación a España no se dispone de una cifra oficial, aunque puede ser proporcional al porcentaje de inmigración con relación a la Unión Europea, que representa un 40% en el año 2005; es decir entre 3.600 y 4.800 millones de euros.

La actividad y desarrollo de las redes y mafias de inmigración ilegal en España se ve reflejada en el *esfuerzo policial* para su control. En concreto, según datos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, durante 2005 se han desarticulado un total de 333 redes vinculadas con la inmigración, siendo detenidos 1.469 responsables. Destacan las 146 redes de prostitución (737 detenidos), así como las 67 de tráfico de personas o favorecimiento de la inmigración ilegal (con 269 detenidos) y las 59 de explotación laboral (con 173 detenidos) y estafas a inmigrantes (18 redes con 92 detenidos). Por nacionalidades, los principales implicados han sido españoles (423 detenidos), seguidos de rumanos (360), marroquíes (90), ecuatorianos (87), nigerianos (66) y brasileños (61).

Otro indicador de la inmigración ilegal es el número de inmigrantes detenidos por la Policía por encontrarse en situación irregular en España, que en el año 2005 fueron 77.338 frente a los 66.793 de 2004 (sin incluir los interceptados y devueltos en frontera). También es significativo el número de repatriaciones, 92.766 en 2005, en función de los convenios bilaterales y otros acuerdos, en sus distintas modalidades (expulsión, devolución, retorno voluntario y readmisión), la mayoría en frontera y en menor medida con vuelos especiales. Por países de procedencia destacan: Marruecos, Rumania, Nigeria, Colombia, Ecuador y Bulgaria.

## **Incidencia social de la inmigración**

A través de los barómetros mensuales elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y de los numerosos estudios monográficos publicados, se puede analizar la percepción que la sociedad española tiene del fenómeno de la inmigración, deduciendo que las opiniones están cada vez mejor fundadas, debido al mayor trato que se va teniendo con la población extranjera.

La inmigración ha pasado a ser el segundo problema para los españoles, después del paro y por encima de la vivienda, la inseguridad ciudadana y el terrorismo. Asimismo, se deduce que las opiniones son cada vez más extremas ya que la mayoría de españoles considera que el número de extranjeros que vive en España es «demasiado» y son partidarios en supeditar la entrada sólo a aquellos que dispongan de contrato de trabajo. Aunque es minoritario el sector partidario de prohibir directamente el acceso, este colectivo va en alza. Por otra parte, la mayoría de la población considera que las leyes que controlan la entrada y permanencia de extranjeros en España son demasiado tolerantes.

En general, las actitudes de rechazo aumentan paulatinamente. Y aunque España mantiene unos niveles bajos de intolerancia, se puede afirmar que la xenofobia se va consolidando en un sector importante de la población. Entre los aspectos de la inmigración que los españoles tienden a rechazar destacan:

- La delincuencia generada por bandas o delincuentes, que ya lo eran en su país de origen, o bien por inmigrantes que, sumidos en la marginalidad, se ven abocados a situaciones delictivas. Algunas actividades son especialmente rechazadas, como el uso de menores rumanos en la mendicidad callejera y en la prostitución y más recientemente la proliferación de bandas juveniles latinoamericanas y los asaltos a domicilios para robo con violencia por parte de grupos de los países del este de Europa. Según datos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, durante el año 2005 fueron detenidos por la Policía por comisión de delito 55.110 extranjeros. De ellos, 10.074 por delito contra las personas (homicidios, lesiones y otros), 308 por homicidio o asesinato, 23.840 contra el patrimonio, 1.571 contra la libertad sexual y 5.062 por falsedades. Por comunidades de inmigrantes las más implicadas han sido la rumana (36%), marroquí (28%), suramericana (8%) y las del resto de Europa del Este (8%). Los asiáticos representan un 3% de los detenidos y el porcen-

## PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

taje de subsaharianos es irrelevante. Otro dato estadístico de interés es el de población extranjera reclusa que era de 16.958 personas en el año 2004, lo que representaba un 28,5% del total de la población reclusa (59.502). Este porcentaje es muy superior al de la población extranjera residente en España (8,7%).

- La saturación de algunos servicios sociales por parte de la población inmigrante y la asignación de determinados beneficios sociales destinados a la población más desfavorecida.
- Los problemas de convivencia debido a la diferenciación cultural, especialmente con la población musulmana. Especial rechazo produce la realización de prácticas religiosas ilegales o que atenten contra la dignidad humana, la salud o la igualdad de género, especialmente en algunas comunidades africanas. También se debe señalar el temor a la presencia de nuevas enfermedades o la reaparición de otras ya erradicadas.
- Problemas vecinales por el hacinamiento en que viven muchas familias de inmigrantes, o como consecuencia de la costumbre de algunas comunidades latinoamericanas de reunirse los días festivos en parques u otros lugares públicos.
- La creación de guetos en los barrios donde ubican su residencia y negocios algunas comunidades como la china, que tienden a encerrarse en sí mismas y minimizar el contacto con el exterior, con sus propias normas que dificultan la presencia de los autóctonos.
- La competencia desleal de los negocios vinculados a algunas comunidades, como la china, que se está haciendo con el control de los comercios de bajo precio y perjudicando a sectores como el textil y el de zapatos.
- La búsqueda de un estatus preferente por la comunidad musulmana, basándose en valores como el multiculturalismo o el derecho a la diferencia, consiguiendo ayudas del Estado superiores a las que se prestan a otras confesiones mayoritarias, como es el caso de la cesión de terrenos o facilidades para la construcción de mezquitas.
- La explotación laboral de los inmigrantes por las propias comunidades, que actúan en muchas ocasiones como clanes en los que la jerarquía goza de una ascendencia desproporcionada.
- La importante economía sumergida generada de la que se aprovechan empresarios con pocos escrúpulos, especialmente en los sectores de la construcción y la agricultura.

- La competencia en el trabajo entre colectivos de distinta procedencia, especialmente de temporeros agrícolas, en donde convergen los magrebíes, latinoamericanos y europeos del Este.

### **La integración social del inmigrante**

Las peculiaridades culturales, sociales, étnicas y religiosas de cada comunidad de inmigrantes, son las que favorecen o dificultan su integración social. En este sentido el colectivo latinoamericano es el más integrado, seguido de los procedentes de Europa del Este, subsaharianos y magrebíes, ocupando los asiáticos el último lugar.

Entre las dificultades que se presentan al inmigrante en su adaptación se encuentran: el acceso a una vivienda, la escolarización infantil, la obtención de empleo y los trámites para conseguir la tarjeta de residente. La resolución de estos problemas es el principal cometido de los inmigrantes a su llegada a España y su logro, que se traduce en una calidad de vida muy superior a la de origen, es lo que favorece el asentamiento de la primera generación de inmigrantes. Será la segunda la que empiece a notar los efectos negativos del paro y la tercera la que protagonice los conflictos sociales, como los disturbios de París y otras capitales francesas durante el año 2005, en los que los jóvenes magrebíes mostraron su rebeldía hacia el fracaso de sus padres y la falta de atención prestada por el Estado.

Entre las zonas de riesgo de conflictividad social se encuentran aquellas en las que existe una mayor concentración de inmigrantes, destacando en el año 2005 por provincias: Madrid (556.952 residentes legales), Barcelona (410.739), Alicante (174.934), Murcia (136.103), Valencia (119.894), Baleares (117.605) y Málaga (111.758). Por su insularidad y por ser zona de llegada de la mayoría de la inmigración subsahariana, las islas Canarias constituyen una zona de especial riesgo, al igual que Ceuta y Melilla, siendo la ocupación de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes un punto de referencia para evaluar el problema, debiendo señalar la saturación actual.

En Cataluña se concentra el mayor porcentaje de inmigración africana, más del 30%, especialmente magrebíes, nigerianos, senegaleses y gambiaños. Lo mismo ocurre con la inmigración asiática, señalando a la ciudad de Barcelona como lugar de concentración de las principales comunidades chinas y paquistaníes y a Madrid en cuanto al aumento significativo durante el año 2005 de la comunidad china. En cuanto a ciudadanos latinoame-

ricanos destaca Madrid capital por contar con las comunidades ecuatoriana, peruana y colombiana más numerosas. Los ciudadanos de Europa del Este se distribuyen especialmente en las Comunidades de Madrid, Cataluña y Valencia, aunque se destaca la importante presencia de rumanos en Castellón y Zaragoza, así como de búlgaros en la provincia de Segovia.

Otro aspecto a tener en cuenta es la influencia sobre los colectivos de inmigrantes de las organizaciones radicales tanto de derecha como de izquierda, las primeras instrumentalizando el fenómeno de la inmigración con fines electoralistas y las segundas manipulándolas en pro de sus intereses extremistas.

En general, la extrema derecha aprovecha el malestar social que se genera en poblaciones con un porcentaje elevado de inmigrantes y la alarma social producida por actividades delictivas o enfrentamientos con la población autóctona. Éste ha sido el caso durante el año 2005 de algunas poblaciones de Alicante y Murcia en donde la extrema derecha ha desplegado su principal esfuerzo de propaganda. Algunos grupos, también se manifestaron contra la entrada de Turquía en la Unión Europea, contra el proceso de normalización y contra la política de inmigración del Gobierno.

Por su parte, las organizaciones antiglobalización siguen concentrando su esfuerzo en el ámbito de la inmigración constituyendo numerosos colectivos de apoyo a los inmigrantes (sin papeles) quienes, junto con las asociaciones de inmigrantes, han acaparado durante el año 2005 todas las iniciativas de protesta durante el proceso de normalización y el de arraigo laboral y contra el trato dispensado a los inmigrantes de origen subsahariano tras los asaltos masivos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla.

Por último señalar que las asociaciones de inmigrantes son abundantes en España, siendo en su mayoría culturales, humanitarias y de solidaridad para facilitar la regularización y empleo laboral, o atender a sus necesidades sociales. El ámbito sindical es el último en el que se integra el inmigrante. Los colectivos más organizado son los marroquíes, seguidos de los hispanoamericanos, subsaharianos y en menor medida los de países del este de Europa y asiáticos.

### **Medidas nacionales contra la inmigración ilegal**

En síntesis, la política de inmigración del Gobierno se basa en tres objetivos básicos: ordenar los flujos de inmigración laboral que se dirigen

hacia España y luchar contra la contratación ilegal y la economía sumergida; garantizar la convivencia y la integración en la sociedad de todos los extranjeros que residen en el país; y potenciar la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con seres humanos. Además, se considera imprescindible la adopción y el impulso de políticas de cooperación al desarrollo que faciliten el progreso y la permanencia de las personas en sus países de origen.

Con estos objetivos se han abordado las reformas legislativas y el *Reglamento de la Ley de Extranjería*, del que se resalta el reciente proceso de normalización laboral, con el fin de evitar la explotación laboral y aflorar la economía sumergida. Asimismo, destaca la modificación y ampliación de artículos del Código Penal para potenciar la lucha contra el tráfico de seres humanos.

Para beneficiar la inmigración legal y canalizar la llegada de extranjeros en función de la capacidad de acogida del país, el Gobierno convoca anualmente un contingente en el que se determina el número y las características de los puestos de trabajo a ofertar a trabajadores extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España, de los países con los que se tiene suscritos acuerdos de regulación y ordenación de flujos migratorios. Asimismo, se ha establecido un nuevo catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que permite a los empresarios contratar directa y nominativamente en el país origen.

Por otra parte, se promueve la adopción de una correcta política de visados, la intensificación de los programas de retorno voluntario, un incremento en el número de inspecciones laborales y un mayor control de las fronteras exteriores. Como última medida, debido a su alto coste y a que no siempre se pueden realizar, figura la repatriación.

En los aeropuertos se ha reforzado con personal y medios el control de entrada de extranjeros para la detección de falsificación documental (pasaportes) y la condición de falsos turistas. Asimismo, se han incrementado las medidas de control en las rutas de los Pirineos, con el fin de interceptar el tránsito de autobuses con inmigrantes ilegales o falsos turistas procedentes de los países del este de Europa.

Por otra parte, se están realizando importantes inversiones para facilitar la detección, interceptación y salvamento de inmigrantes irregulares por vía marítima, especialmente en las costas del sur de la Península y las islas Canarias. La implantación del SIVE ha contribuido a contener el flujo de pateras provenientes de Marruecos.

Por último, en las ciudades de Ceuta y Melilla se han realizado obras para reforzar e impermeabilizar el perímetro fronterizo, con la construcción de una doble valla, aumento de altura, implantación de una sirga tridimensional y colocación de cámaras de vídeo. También se prolongaron en Ceuta los espigones ubicados en el borde costero de las bahías del norte y sur de la ciudad.

### **Cooperación internacional**

La principal medida contra la inmigración ilegal consiste en fomentar la adopción de medidas en origen de modo que se reduzca al mínimo el número de personas que transiten o pretendan salir de manera ilegal. Este procedimiento, es sin duda el más efectivo y se aplica a través de los convenios bilaterales, apoyos conjuntos y acuerdos multilaterales, en los que debe jugar un papel fundamental la Unión Europea.

En los últimos años se han establecido convenios bilaterales con los países que aportan un mayor número de extranjeros al conjunto nacional. Su rendimiento ha sido alto en cuanto que ha facilitado la repatriación de un gran número de inmigrantes ilegales, así como la colaboración operativa con los principales países afectados.

En África se tiene acuerdo de readmisión con Marruecos, Argelia, Mauritania, Guinea-Bissau y Nigeria, estando en proceso de ampliar con el «Plan África» a Senegal, Mali, Gambia, Cabo Verde, Níger y Ghana para contención del flujo de subsaharianos. Este proceso se ha visto reforzado en las conclusiones de la reciente Conferencia Euroafricana sobre Inmigración, celebrada en Rabat durante el mes de julio; en las que los países firmantes se comprometen a la readmisión de inmigrantes en situación irregular y a luchar contra la inmigración ilegal, a cambio de ampliar los programas de desarrollo económico en sus países.

En la actualidad los acuerdos bilaterales alcanzados no se cumplen satisfactoriamente. Con relación a Marruecos, aunque sus autoridades siguen mostrando buena disposición y su colaboración operativa se ha incrementado después de los sucesos de Ceuta y Melilla, continúan poniendo trabas para readmitir inmigrantes subsaharianos así como en la devolución de menores no acompañados.

Entre las acciones conjuntas emprendidas por España con los países de origen y tránsito de inmigrantes, destaca la magnífica colaboración de los

Cuerpos y Fuerzas de Seguridad españolas con sus homólogos extranjeros. Se señala la participación de oficiales de enlace de la Gendarmería marroquí en las patrullas de vigilancia de la Guardia Civil en el Estrecho. Asimismo, se ha incrementado el intercambio de oficiales de enlace en cuarteles generales y se han impartido cursos de formación sobre control de fronteras

En Mauritania se están empleando dos patrulleras mixtas de vigilancia marítima con un buen resultado en la interceptación de cayucos hacia las islas Canarias. Asimismo, se ha implantado un dispositivo de vigilancia al sur de las islas Canarias integrado por medios de la Armada, el Ejército del Aire y patrulleras de la Guardia Civil para detectar la llegada de piraguas procedentes de la costa atlántica africana.

Tan importantes como las medidas bilaterales son las multilaterales y muy especialmente las que se adoptan por la Unión Europea. Desde los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla en octubre de 2005, se produjo un notable incremento en la preocupación europea en lo que respecta a la necesaria canalización y control de flujos hacia la Unión Europea. Se destaca el impulso dado a la Agencia Europea para el Control de Fronteras (FRONTEX) con sede en Varsovia (Polonia).

Tras las oleadas de piraguas a las islas Canarias desde las costas africanas, se ha organizado, bajo la coordinación de FRONTEX, un sistema conjunto de vigilancia marítima frente a las costas de Mauritania y de Senegal, que inició su actividad el pasado mes de agosto. Por parte española participan dos patrulleras en Senegal y un helicóptero, en la actualidad en Mauritania.

## **Consideraciones finales**

La inmigración constituye una realidad social beneficiosa para España y dinamizadora de su economía. No obstante, existen ciertos problemas y riesgos asociados que aconsejan un seguimiento puntual y global del fenómeno. La política sobre inmigración debe abordar con la misma intensidad tanto la gestión eficaz y la integración de los inmigrantes legales, como la detección, control y neutralización de los flujos incontrolados de inmigrantes irregulares.

En consecuencia, es necesario el control de los flujos de manera que la inmigración ilegal se vea suprimida o bien reducida al mínimo. En este

sentido, conviene actuar tanto en el área de los países origen de inmigrantes, como aumentar la coordinación con los países receptores.

Uno de los primeros inconvenientes que se presenta en la lucha contra la inmigración ilegal es el desconocimiento de las cifras reales que representa el fenómeno en los países europeos, así como el control de sus movimientos en los países de la Unión. Por ello habría que arbitrar procedimientos administrativos que permitan solventar este problema, como podría ser la asignación de un único documento europeo para todos los inmigrantes desde su llegada a Europa.

Entre las medidas para contener los flujos en origen se considera imprescindible ampliar la ayuda internacional al desarrollo e impulsar la implicación prioritaria de la Unión Europea en la política migratoria, así como:

- Continuar impulsando tanto por España como por la Unión Europea la firma de acuerdos de readmisión, condicionando a su cumplimiento la asignación de cupos de entrada y otros apoyos de cooperación.
- Exigir el cumplimiento de los ya firmados. En los acuerdos de cooperación del control marítimo en origen, conseguir autorización no sólo para el avistamiento sino también para la interceptación y devolución de embarcaciones.
- Adoptar medidas coordinadas y conjuntas con el resto de países de la Unión Europea en materia legislativa, administrativa y policial, evitando así que las reglamentaciones individuales puedan incitar a los inmigrantes a desplazarse de unos países a otros, buscando condiciones más favorables para su regularización. Favorecer una política comunitaria de visados más restrictiva.
- Promover campañas informativas en los países de origen, tanto sobre las posibilidades reales de la inmigración legal, como sobre los inconvenientes y peligros que conlleva la inmigración irregular. Es de interés la cooperación de las organizaciones sociales y humanitarias que actúan en los países afectados.
- Utilizar todos los recursos policiales necesarios para el control de este fenómeno, tanto humanos como materiales. Reforzar el control de fronteras. Completar el despliegue del SIVE en Canarias.
- Hacer efectivos y agilizar los procedimientos de expulsión de los inmigrantes irregulares, tanto los que acceden de forma ilegal como los que pasan a ser irregulares al caducar su visado. A pesar del alto

## PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

coste económico de esta medida, produce un importante efecto disuasorio en los países de origen.

- Limitar los procesos de regularización extraordinarios, que generan un importante efecto llamada. Revisar los requisitos para el Empadronamiento Municipal.

Por otra parte, la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida es la garantía de una mejor convivencia en el futuro. Para ello se podrían impulsar las siguientes medidas:

- Introducir en la comunidad inmigrante, mediante su formación y campañas de propaganda, la conciencia de ciudadano español y europeo. Estudiar la posibilidad de exigir unos requisitos mínimos de formación para obtener el permiso de residencia.
- Fomentar el aprendizaje en los países de origen, mediante cursos de formación profesional, lengua y cultura españolas. También se puede favorecer la educación de los adultos en España mediante clases de lengua y cultura españolas, formación profesional y, muy especialmente, se debe incidir en la formación e integración de la mujer y evitar, en lo posible, las concentraciones de niños inmigrantes en las escuelas.
- Impulsar medidas que reduzcan las concentraciones anómalas y los guetos excluyentes (políticas de vivienda, empleo, etc.).
- Posibilitar la participación y representación del inmigrante en las instituciones, especialmente en las municipales.
- Incrementar las inspecciones de trabajo en las empresas de los sectores que emplean mayoritariamente mano de obra inmigrante (agricultura, construcción, hostelería, limpieza, etc.) para detectar bolsas de empleo ilegal, y, en su caso, aplicar las sanciones establecidas en la Ley de Extranjería. Vigilar los procedimientos de contratación en origen para evitar irregularidades.
- Reforzar los recursos policiales necesarios para el control de las nuevas formas de delincuencia vinculada a la inmigración.

### **Bibliografía**

*Anuario Estadístico de Inmigración 2004*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.  
AZURMENDI, Mikel: *Repercusiones sociales de la inmigración en España*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), mayo de 2003.

## PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Comisaría General de Extranjería y Documentación: *Datos estadísticos*.

Consejo de la Unión Europea: *Notas de prensa*.

«La cuestión de la inmigración en España», FAES, febrero de 2002.

Dirección General de la Guardia Civil: *Datos estadísticos*.

«Los españoles y la inmigración (1991-2000)», Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP).

EUROPOL: *Informes sobre crimen organizado de 2004 y 2005*.

EUROSTAT: *Publicaciones estadísticas*.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): *Informes de inmigración* en: [www.fride.org](http://www.fride.org).

Gabinete de Comunicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Notas de prensa del año 2005 y 2006* en: [www.tt.mtas.es/periodico](http://www.tt.mtas.es/periodico)

Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM): *Foro sobre Inmigración* en: [www.icam.com](http://www.icam.com)

Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (REICAZ): *Foro sobre Inmigración* en: [www.reicaz.com](http://www.reicaz.com)

Inmigración: «Desafíos y riesgos actuales», *Análisis* del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior número 14, año 2005.

«Inmigración y seguridad»: *Análisis* del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, mayo de 2004.

Instituto Nacional de Estadística (INE): *Notas de prensa. Datos estadísticos 2005 y 2006*.

Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

Observatorio Permanente de la Inmigración: NIPO, *Datos estadísticos 2005 y 2006*.

Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (OFRIM), *Boletines de información digital 2005 y 2006* en: [www.ofrim.publicaciones](http://www.ofrim.publicaciones).

*El País*, artículos 2005 y 2006 y suplemento sobre inmigración del domingo 16 de junio de 2002.

Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000*.

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos: *Informes sobre Inmigración* en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

«La regulación de la inmigración en Europa», *Colección Estudios Sociales*, Fundación La Caixa, abril de 2005.

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración: *Boletines mensuales 2005 y 2006*.

## PANORÁMICA GENERAL DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

«Tendencias Globales 2015: Un diálogo sobre el futuro con expertos no gubernamentales», diciembre de 2000 en: *www.cia.gov*

TERRÓN, Ana: «Migraciones y relaciones con países terceros», Documentos de la Fundación CIDOB.

ANTONIO MEDINA CRESPO  
*Coronel del Ejército de Tierra (DEM).*

## EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN LAS FRONTERAS EXTERIORES

### La gestión de las fronteras exteriores en el marco europeo

Durante los años ochenta se abrió un debate sobre el significado del concepto de «libre circulación de personas». Para algunos Estados miembros, sólo debía aplicarse a los ciudadanos europeos, lo que implicaba mantener los controles en las fronteras para distinguir entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países. Otros Estados, por el contrario, deseaban establecer una libre circulación para todos y por lo tanto suprimir los controles fronterizos.

Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo bajo el marco de la Comunidad Europea, los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y República Federal de Alemania decidieron la creación de un territorio sin fronteras, el llamado Espacio Schengen, nombre de la ciudad de Luxemburgo donde se firmó el Acuerdo (14 de junio en 1985).

Una de las condiciones para la aplicación de este Acuerdo era que la supresión de las fronteras interiores no pusiera en peligro la seguridad de los Estados miembros. Para ello, en noviembre de 1988, se marcaron las premisas técnicas para la realización de una base de datos SIS (*Shengen Information System*) y el 19 de junio de 1990 se firmó el Convenio de Aplicación por parte de los países citados.

El Espacio Schengen se fue extendiendo a otros países<sup>1</sup>, miembros y no miembros de la Unión Europea. Por ello, debe quedar claro que en sus inicios no era un acuerdo comunitario, aunque perseguía una meta comunita-

---

<sup>1</sup> Los países se adhirieron al Acuerdo en las fechas siguientes: Italia (27 de noviembre de 1990); España y Portugal (25 de junio de 1991); Grecia (6 de noviembre de 1992); Austria (22 de abril

ria: la libre circulación de personas. Esto cambió con su integración en la Unión Europea, como se expondrá posteriormente.

Entre las medidas que han adoptado los países pertenecientes al Espacio Schengen, cabe mencionar, entre otras, la abolición de los controles en las fronteras interiores, la definición de unas condiciones comunes para el paso a través de las fronteras exteriores, la separación en las terminales y en los puertos entre viajeros que viajan en el ámbito Schengen y los procedentes del exterior de la zona, la armonización de las condiciones de entrada y visados para las estancias cortas, etc.

Todo el entorno Schengen se basa en la confianza mutua entre los países. Confianza en que cualquiera de los Estados firmantes aplicará en sus fronteras los procedimientos que entre todos han establecido como obligatorias. No obstante esa confianza se comprueba con una serie de evaluaciones que grupos de expertos de diversas nacionalidades se encargan de llevar a cabo según un calendario previamente fijado.

El concepto de cooperación reforzada aplicado en Schengen podría llevarse próximamente a las fronteras marítimas, en lo que ha venido en llamarse «Schengen del mar», para prevenir el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas y de personas. España, Italia y Francia están ultimando un acuerdo a este respecto.

Pieza fundamental del Acuerdo es la base de datos SIS, que puede ser consultado en tiempo real por las Fuerzas de Seguridad de los países firmantes. En esta base de datos se encuentran, tanto personas, como objetos buscadas por las distintas autoridades de los Estados firmantes. Una nueva versión de esa base de datos (SIS-II) entrará en funcionamiento en el año 2007.

El SIS se complementa con la red denominada SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*), que recoge información complementaria de los datos introducidos en el SIS y sirve de canal de comunicación entre los países, constituyéndose por tanto como una oficina de colaboración policial operativa. Existe una en cada país y están conectadas entre sí de forma bilateral.

Además del SIS existen otras bases de datos muy útiles para la gestión de las fronteras exteriores. Nos referimos a *FADO*, sobre documentos falsificados, *EURODAC*, relativa a solicitudes de asilo y *VIS*, dedicada a visados y en fase de creación.

---

de 1995); Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia (19 de diciembre de 1996). Durante el 2006 se incorporará Suiza, una vez terminen las negociaciones que se están llevando a cabo.

El Tratado de Amsterdam permitió la integración del llamado acervo Schengen a la Unión Europea. De esta manera, lo que fue un primer ejemplo de cooperación reforzada entre países se incorporaba al marco jurídico e institucional de la Unión Europea y se beneficiaba de un control parlamentario y jurisdiccional.

Reino Unido e Irlanda han comenzado a participar en Schengen, después de que el Tratado de Amsterdam les diera la posibilidad de participar en la totalidad o parte de las disposiciones de dicho acervo.

Tras la incorporación del acervo Schengen a la Unión Europea, los nuevo diez países deben aceptar el acervo en su totalidad, teniendo en cuenta, desde luego, un periodo transitorio para su implantación técnica. Durante el año 2006 han sido evaluados para comprobar que cumplen los requisitos necesarios para su conexión efectiva al SIS-II. Mientras eso se produce existe un régimen provisional en las fronteras interiores con los «viejos» países miembros, que actúan como fronteras exteriores para los nacionales de terceros países.

Incluso los países que se encuentran en proceso de preadhesión, como Rumania y Bulgaria, están adaptando con ayudas comunitarias sus fronteras a la normativa Schengen, siendo esta faceta una más de las que se valoran para decidir su integración.

Un componente esencial de la política común para la gestión integrada de las fronteras exteriores es tener un cuerpo legislativo común. Actualmente el instrumento básico que regula los controles de las fronteras exteriores es el *Código de fronteras Schengen*, que entró en vigor en octubre 2006, sustituyendo al *Manual común*, vigente hasta aquel momento.

El *Código*, como en su momento hizo el *Manual*, recoge las condiciones de entrada por las fronteras exteriores, las denegaciones de entrada, la vigilancia de fronteras, los visados necesarios, etc.

Una de las primeras consecuencias del Tratado de Amsterdam fue el «Plan de Acción» del Consejo y de la Comisión para la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). En él podía leerse:

«La realización de este objetivo supone la elaboración de medidas complementarias en particular en los ámbitos de la seguridad de las fronteras exteriores y de la lucha contra la inmigración ilegal.»

Sin embargo, en el Consejo Europeo celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999, dedicado exclusivamente al ELSJ, las fronteras apenas consiguieron unas breves líneas que, además, no significaron directrices

concretas para desarrollos posteriores. Dos años más tarde y tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Laeken, el 14 y 15 de diciembre 2001 podía leerse:

«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.»

Continuaba el Documento solicitando al Consejo y a la Comisión que definieran los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudiaran las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores.

En Laeken se abrió la puerta a diversas iniciativas que quedaron plasmadas en el «Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea». El «Plan», que ha marcado todo el desarrollo posterior sobre este tema, describía la situación en aquel momento y las medidas y acciones para lograr una gestión integrada del control de las fronteras exteriores.

El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado el 21 y 22 de junio 2002, fue esencial para el tema de fronteras, ya que recogió los principales puntos del «Plan» al tiempo que solicitaba el establecimiento inmediato, en el marco del Consejo, de un «órgano común de expertos sobre fronteras exteriores».

Ese mandato dio paso a la llamada Unidad Común (también llamada SCIFA +), compuesta por los jefes de los Servicios de Control de Fronteras de los Estados miembros, Noruega e Islandia, que se encargarían de coordinar las medidas recogidas en el «Plan para la gestión de las fronteras», y de los Centros *ad hoc* que se fueron creando: Centro de Análisis de Riesgos, RAC (*Risk Analysis Centre*) en Helsinki, ACT (*Ad hoc Centre for Border Guard Training*) en Traiskirchen (Austria), Centro para las Fronteras Terrestres, CLB (*Centre for Land Border*), en Berlín y el Centro de las Fronteras Aéreas, ABC (*Air Border Centre*) en el aeropuerto Fiumicino de Roma.

Un año más tarde, en el Consejo Europeo de Salónica, entre otras medidas, invitaba a la Comisión a que estudiara «la posible creación de una estructura operativa comunitaria, para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores». También mencionaba la «compleja y delicada cuestión de los controles en las fronteras marítimas» lo que daría paso a la creación de dos Centros dedicados a las fronteras marítimas:

Centro para el Este del Mar Mediterráneo (ESBC, en sus siglas en inglés), localizado en el Pireo-Grecia, y el del Oeste (WSBC, en sus siglas en inglés) localizado en Madrid.

En Salónica, pues, se dio la luz verde a la creación de lo que posteriormente se llamó Agencia Europea para el Control de Fronteras (FRONTEX). La Agencia, que debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, según su Reglamento, no lo hizo hasta el 3 de octubre del mismo año en Varsovia, y de una forma un tanto precaria en cuanto a personal e independencia económica. Con su nacimiento cesaron sus actividades la Unidad Común y los Centros *ad hoc* mencionados.

Como puede leerse en su Reglamento, la política comunitaria relativa a las fronteras exteriores de la Unión Europea tiene por objeto establecer una gestión integrada que garantice un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia, corolario indispensable de la libre circulación de personas en la Unión Europea y componente esencial del ELSJ.

Teniendo en cuenta que el control y vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia debe facilitar y hacer más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, contribuyendo a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros.

La FRONTEX ejerce funciones de coordinación operativa, de análisis de riesgos, de establecimiento de normas comunes de formación, de seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras, de apoyo para la organización de operaciones de retorno conjuntas, etc.

El director ejecutivo de la Agencia responde de sus actos ante el Consejo de Administración, formado por un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión, y encargado, además de aprobar su presupuesto, de marcar las directrices operativas de la Agencia.

Sin embargo, la creación de la Agencia no es el final, sino sólo un principio. Los desarrollos inmediatos pueden verse en el Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, en el que, entre otras medidas se solicita de la Comisión una evaluación de FRONTEX para finales del año 2007, incluyendo una valoración de si debe ocuparse de otros aspectos de la gestión fronteriza, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

El Programa también insta a la creación de equipos de expertos nacionales, capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que lo requieran, lo que ha venido en llamarse RABIT. Estos equipos actuarían bajo la Agencia y sus competencias y financiación se están discutiendo en la actualidad.

Otras iniciativas del Programa son la creación del llamado Fondo de Fronteras y el establecimiento de una política eficaz de expulsión y repatriación, poniendo especial énfasis en el problema de los nacionales de los terceros Estados que no poseen pasaportes u otros documentos de identidad. El Fondo destinará presupuesto comunitario a los Estados miembros en función de las características y situación de sus fronteras.

Durante el año 2005 la presión migratoria sobre el conjunto del Mediterráneo no sólo continuó, aunque en algunos lugares pudiera disminuir puntualmente, sino que cambiaron rutas y métodos. Las fronteras de Ceuta y Melilla se vieron sorprendidas por avalanchas humanas de cientos de personas intentando saltar la valla, con resultados de muertes y heridos mientras las fronteras italianas en Lampedusa se llenaban de inmigrantes que habían decidido cambiar su ruta española, ahora mucho más difícil, por la italiana.

Las impresionantes imágenes recogidas por las cámaras de vigilancia de las vallas fronterizas recorrieron las televisiones de toda Europa y por primera vez los ciudadanos del norte europeo fueron conscientes que el problema de la inmigración que soportan los países del sur era también un problema suyo. Debían, por tanto, apoyarse medidas cuanto antes para parar esas avalanchas y para tratar de atacar los orígenes de esas migraciones masivas.

Bajo la iniciativa de España, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 recogía en sus Conclusiones un Anexo I con el título «Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo» en el que se establecen una serie de medidas, algunas de ellas ya señaladas en el Programa de La Haya, y otras nuevas, como dos estudios de viabilidad encargados a FRONTEX: Red Mediterránea de Patrullas Costeras (MEDSEA) y Sistema de Vigilancia que Cubra toda la Frontera Marítima Meridional (BORTEC) de la Unión Europea y el mar Mediterráneo.

Si los asaltos a las vallas eran impresionantes, no lo eran menos las llegadas masivas de cayucos a las islas Canarias, procedentes de Mauritania y Senegal, que se iniciaron en el 2006. La gravedad de la situación dio

lugar a la puesta en marcha de diversos operativos marítimos y a una gran ofensiva diplomática por parte de España.

Una de las últimas iniciativas diplomáticas fue la Reunión de Ministros de Justicia e Interior de los países mediterráneos y Portugal, celebrada en Madrid el 29 de septiembre 2006, en la que se puso de nuevo de manifiesto la necesidad de que la Unión Europea se implicara más en el problema y también en la necesidad de potenciar FRONTEX, a fin de poner en marcha las patrullas conjuntas definidas en MEDSEA y el sistema de vigilancia BORTEC. La colaboración de los países africanos será la clave para que cualquier desarrollo futuro sea verdaderamente efectivo.

### **La frontera exterior española: situación actual**

España posee las tres clases de fronteras exteriores, aéreas, terrestres y marítimas. Las primeras se corresponden con los 31 aeropuertos habilitados<sup>2</sup>, las segundas con los puestos habilitados y perímetro fronterizo de Ceuta, Melilla, Seo de Urgel y La Línea de la Concepción y las terceras con los 32 puertos habilitados<sup>3</sup> y los más de 8.000 kilómetros de nuestras costas.

Por los aeropuertos españoles circulan en vuelos internacionales casi 100 millones de pasajeros, y unos cinco millones por los puertos. Los puertos mueven más de 140 millones de toneladas de mercancía general, de las que más del 90% circularon en contenedores. Junto a las mercancías legales también circulan las ilegales, como las drogas, de las que nuestro país ostenta el récord de aprehensiones en Europa.

Otro tráfico ilegal es el de personas. La mayoría de los inmigrantes han accedido a nuestro territorio por vía aérea y de forma legal, como ocurre con la mayoría de los inmigrantes suramericanos, que entran como turis-

---

<sup>2</sup> Madrid-Barajas, Barcelona, Gran Canaria, Palma de Mallorca, Alicante, Ibiza, Málaga, Sevilla, Tenerife Norte y Sur, Valencia, Almería, Asturias, Bilbao, Fuerteventura, Girona, Granada, Lanzarote, La Palma, Menorca, Santander, Santiago, Vitoria, Zaragoza, Pamplona, Jerez de la Frontera, Valladolid, Reus, Vigo, La Coruña y Murcia.

<sup>3</sup> Algeciras, Alicante, Almería, Arrecife de Lanzarote, Avilés, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol, Gijón, Huelva, Ibiza, La Coruña, La Línea de la Concepción, La Luz (Las Palmas), Mahón, Málaga, Melilla, Motril, Palma de Mallorca, Sagunto, San Sebastián, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarifa, Tarragona, Valencia y Vigo.

tas, generalmente sin visado y después de tres meses de estancia, pasan a situación irregular. Otra vía de entrada que ha cobrado relevancia, en cuanto al número de personas que la utilizan, es la vía terrestre desde los países del este de Europa, sobre todo, Rumania, Bulgaria y Ucrania. La vía marítima mediterránea y atlántica, aunque de mayor alarma social, supone un porcentaje que quizás no llegue al 10% del total de los ilegales.

Aún sin ser exhaustivas, las cifras aportadas en los párrafos anteriores dan una idea de la importancia de nuestras fronteras exteriores aéreas y marítimas. Por último, las fronteras terrestres, aunque escasas, son significativas por sus especiales características. Puede afirmarse que España, por su posición estratégica y sus 8.000 kilómetros de costa, muchas de ellas a escasas millas de terceros países, dispone de una de las fronteras exteriores marítimas más complejas en cuanto a su vigilancia, lo que hace que el escenario marítimo-litoral cobre una importancia enorme.

Estas fronteras son vigiladas según la distribución de competencias que establece la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que en resumen es: al Cuerpo Nacional de Policía le corresponde el control de entrada y salida de personas por los puestos habilitados y en general el régimen policial sobre extranjería, refugio, asilo e inmigración, y a la Guardia Civil el control de la inmigración irregular en su ámbito de custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial. Y su actuación consistirá en conducirlos con la mayor brevedad posible a la correspondiente Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

En lo que se refiere al control de mercancías y la represión del contrabando en las fronteras exteriores, la Guardia Civil es el cuerpo policial competente, en sus funciones de resguardo fiscal, actuando bajo la dirección de la aduana cuando su labor se realiza en los recintos aduaneros.

Como miembro de Schengen, España cumple con los requisitos establecidos en el Código de Fronteras Schengen, tanto en lo referente a sus pasos habilitados como al perímetro fronterizo, terrestre y marítimo. Dicho esto también hay que decir que el sistema desde luego no es perfecto, como lo demuestra el número de inmigrantes irregulares que viven entre nosotros. Veamos a continuación, centrándonos sólo en las tres formas de entrada mencionados en párrafos anteriores, cuál o cuáles pueden ser las causas.

Nuestros pasos habilitados cuentan con similares medios técnicos a los utilizados en cualquier paso fronterizo europeo, pero no existe un registro de entradas y salidas de nuestro territorio. Es decir, no queda constancia al

100%, en ningún fichero de cuando una persona entró, por lo tanto no se sabe si salió cuando debía o si aún permanece entre nosotros como irregular. Por supuesto, el disponer de ese registro detallado, como una medida aislada, sólo serviría para saber con más certeza el número de irregulares, sus nacionalidades, etc. Sin embargo, si esa medida va acompañada de otras medidas legales, dirigidas a no facilitar la estancia ilegal o a no permitir una nueva entrada cuando se ha abusado de una anterior, el panorama sería completamente distinto en poco tiempo.

Por su parte, las entradas que se producen a través de las llamadas fronteras interiores, como se las define en Schengen, son más difíciles de detectar puesto que están expresamente prohibidos los controles de frontera, pudiéndose realizar sólo controles esporádicos de «seguridad». Parte de la solución vendría con una hipotética interconexión entre los ficheros de entrada y salida de todos los Estados miembros. Algo similar se quiere implantar con el *VIS* que mencionamos al hablar de las bases de datos, puesto que sería disponer de una base donde aparecieran los visados expedidos por todos los países, pero resultará claramente insuficiente.

Al contrario que los puestos habilitados, los estándares técnicos que pueden encontrarse en las fronteras marítimas europeas son tan diversos como diversos son sus litorales, puesto que no es lo mismo vigilar una frontera marítima en el norte europeo que otra colindante con terceros países africanos. Si a lo anterior le sumamos la diversidad de Administraciones implicadas en el medio marítimo –fenómeno que no es único de España– las leyes internacionales de salvamento, y otras circunstancias ya apuntadas anteriormente, el resultado puede llegar a desbordar las capacidades de cualquier país.

Las primeras avalanchas de pateras en el estrecho de Gibraltar provocaron que la Guardia Civil iniciara el estudio de un prototipo que finalmente se llamó Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). Éste es un dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial y su entorno, aportando, en tiempo real, la información obtenida a Centros de Mando y Control, desde los que se dan las órdenes precisas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en nuestro territorio.

Las funciones que realiza son las de detección, identificación, seguimiento e interceptación de cualquier embarcación sospechosa. Las dos primeras funciones las realiza un soporte técnico (SIVE propiamente dicho) integrado por subsistemas de sensores, comunicaciones y mando y control.

El seguimiento y la interceptación las realizan las unidades, marítimas, aéreas o terrestres, que han sido potenciadas adecuadamente para dar una rápida respuesta al SIVE.

La Guardia Civil complementará el sistema con la puesta en marcha del 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. Además, a finales del año 2007 se pondrá en marcha una red física de intercambio de información entre España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, gestionada desde el Centro Regional de Las Palmas, bajo el proyecto SEAHORSE-Network, subvencionado por la Unión Europea.

Debido a su coste, el SIVE se está implantando por fases, encontrándose desplegado en la actualidad en el sur peninsular y parte de las islas Canarias. Sus resultados son muy importantes en orden a la disminución drástica del número de inmigrantes de origen marroquí interceptados, observándose un desplazamiento significativo hacia otras costas, incluso de otros países.

El número de inmigrantes subsaharianos no ha descendido por tratarse de una problemática distinta. Al existir acuerdo de devolución con Marruecos, la mayoría (los menores son un caso especial) de los marroquíes interceptados son devueltos, razón por la cual buscan otros lugares de desembarco. Sin embargo, la devolución a los países subsaharianos se presenta complicada, bien porque no existe convenio, bien porque éste no se cumple, lo que produce el hecho curioso de que no estén preocupados por ser interceptados en el mar, más bien al contrario, buscan y encuentran la salvación, en la mayoría de los casos, cuando son abordados por las embarcaciones de la Guardia Civil o de Salvamento Marítimo.

Los métodos a aplicar en el control de la inmigración ilegal por vía marítima difieren enormemente de los que tradicionalmente se aplican en el control de las mercancías (contenedores). En el caso de los contenedores se aplica el análisis de riesgos a lo que llamaríamos *cadena de credibilidad*: del puerto de origen y/o tránsito; del transportista, armador o consignatario; y del propio contenedor (trazabilidad, cerramiento, alarma, etc.), lográndose un porcentaje de éxito aceptable.

En el caso de la inmigración debería controlarse lo que llamaríamos *cadena de responsabilidad*: del país de tránsito, salida y origen, que no están claramente determinados; del país a cargo de la Zona de Salvamento (SAR); y del país de destino, que además de su responsabilidad en el

control de las fronteras tiene responsabilidades en derechos humanos, asilo, refugio, etc. Si a todo lo anterior le añadimos la «irresponsabilidad» del transportista, puesto que cayucos, pateras y otros barcos dedicados a la inmigración masiva no se encuentran en ficheros ni bases de datos, nos podemos hacer una idea de la complejidad del proceso.

Es precisamente la responsabilidad española en la SAR de Canarias (1.091.014 kilómetros cuadrados, frente a los 238.661 del Mediterráneo o los 156.671 del Cantábrico) la que está produciendo el fenómeno diario de ir a «recoger» a los cayucos, nada más ser avistados por cualquier mercante o pesquero, cada vez a mayor distancia de nuestras costas, con el resultado de que un proceso que debería ser de control fronterizo pasa a convertirse en un salvamento y rescate. Claro que esa misma responsabilidad, procedente del Convenio SOLAS, también la tienen Malta y Australia, por citar sólo dos casos, y la forma de entenderla es completamente diferente, como pudo verse en los casos ocurridos en sus SAR.

Han sido estas circunstancias, y el mayor control de Marruecos, las que han propiciado las avalanchas de cayucos a las islas Canarias procedentes de Mauritania y Senegal durante el año 2006. Para tratar de poner fin a las mismas, se montaron unos dispositivos marítimos de control que, por primera vez, han trasladado medios españoles y europeos a las aguas territoriales de los países africanos mencionados. Con anterioridad ya se venían realizando patrullas conjuntas entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, pero utilizando los medios del país en el cual se llevaba a cabo el patrullaje.

Estos dispositivos (SEAHORSE, Atlantis, Cabo Blanco, Goree, etc.) han necesitado movilizar gran cantidad de fondos españoles y comunitarios. Respecto a estos últimos, se han utilizado tanto los procedentes de Programas previstos a tal fin (ARGO, AENEAS) como otros aplicados por primera vez en el contexto comunitario (mecanismo de acción rápida).

También FRONTEX se ha estrenado, subvencionando y coordinando su primera operación marítima (*Hera-II*), con la participación de medios de Portugal, Italia y Finlandia, que se sumaron a varias patrulleras y un helicóptero de Guardia Civil, un helicóptero de la Policía Nacional y el barco *Petrel* de Vigilancia Aduanera.

Además de los medios ya mencionados de los Ministerios de Interior, Hacienda (DAVA) y Fomento (SASEMAR), son también actores en el fenómeno de la inmigración ilegal, dentro de sus atribuciones, las Fuerzas Armadas (operación *Noble Centinela*, etc.), organizaciones no guber-

namentales y Administraciones autonómicas y locales, lo que da una idea de la complejidad de coordinación y el despliegue de medios que esto supone.

El 11 de octubre 2006 se publicó el Acuerdo de Consejo de Ministros (Orden Pre/3108/2006) por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias, en un intento de coordinación interministerial que resulta imprescindible.

En el Acuerdo se establece la creación del Centro de Coordinación Regional de Canarias, dirigido por un oficial general de la Guardia Civil, localizado en el Centro de Operaciones Navales del Mando Naval de Las Palmas. Dicho Centro coordinará a 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.

Centros de mando similares ya existen en la mayoría de los países europeos, como también existen, en los países nórdicos y en otras partes del mundo, un servicio de guardacostas con capacidad de vigilancia policial, aduanera y de rescate. Con un servicio de esas características se evita el que distintas Administraciones estén patrullando en la misma zona, según sus competencias, lo que redundaría en una más eficaz utilización de los medios, esencial teniendo en cuenta lo costoso que resulta su adquisición y la especialización que requiere su personal.

## **Conclusiones**

Cuando hace 20 años se firmaba el Acuerdo de Schengen pocos podían imaginarse cual sería su desarrollo posterior. Se iniciaba un proceso que, paso a paso, iría consolidando uno de los objetivos de la Unión Europea: la apertura de fronteras.

El Tratado de Amsterdam, que lo integró en la Unión Europea, fue el primer paso de «comunitarización» de las fronteras exteriores. Sin embargo, tuvieron que acaecer los terribles atentados terroristas del 11-S para que los Estados miembros reaccionaran y se dieran cuenta de la vulnerabilidad que la Unión Europea presentaba en sus fronteras exteriores.

Por primera vez se era consciente que unas fronteras seguras eran esenciales para la seguridad de la Unión Europea. También por primera vez se era consciente, aunque no se dijera públicamente, que las políticas permisivas de asilo e inmigración llevadas a cabo por los Estados miembros habían sido utilizadas indebidamente por muchos de aquellos a los que se le habían abiertos las puertas de la Unión Europea.

La puesta en marcha de FRONTEX no es el final, sino más bien el principio de otra nueva etapa que puede vislumbrarse en el Programa de La Haya. La homogenización de procedimientos operativos, de las enseñanzas y de los sistemas técnicos será la principal labor de la FRONTEX en los próximos años. Esa labor, unida a una disposición generosa de fondos comunitarios, conseguirá un desarrollo adecuado y armónico de los servicios encargados del control de las fronteras en los Estados miembros.

Sin embargo, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, las avalanchas de cayucos a las islas Canarias y el número de ilegales que entran por nuestros aeropuertos y fronteras interiores han puesto de manifiesto que el sistema europeo de control de fronteras dista mucho de ser perfecto.

Para conseguir una eficaz gestión de las fronteras exteriores será necesario que se avance lo más rápidamente posible en tres temas. Primero, la interconexión entre todas las bases de datos que puedan ser útiles a la hora de controlar, no sólo las entradas en la Unión Europea, sino las salidas, detectando a aquellos que abusando del sistema de visados permanecen ilegalmente en territorio europeo después de la fecha de caducidad de sus visados. Segundo, aplicar cuanto antes los resultados de los estudios MEDSEA y BORTEC, sobre patrullas conjuntas y sistema de vigilancia, respectivamente, con el apoyo de suficientes fondos comunitarios. Y por último, se debe trabajar conjuntamente con los países de tránsito y origen, puesto que sin su colaboración nada de lo anterior sería útil. En cualquier caso la respuesta policial es sólo una mínima parte del proceso de lucha contra la inmigración ilegal, que precisamente cobra mayor importancia cuando la aplicación de otras medidas falla.

La frontera exterior marítima española está en el punto de mira de nuestros socios europeos. Su importancia será cada vez mayor y, por tanto, debe ser esta frontera la que marque el camino a seguir para la definición nacional de una gestión integrada. El modelo que se elija para las fronteras exteriores debe pasar por dos premisas: dejar a una sola fuerza policial a cargo de las fronteras, tanto en puestos habilitados como fuera de ellos y simplificar el número de Administraciones con jurisdicción en nuestras

## EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN LAS FRONTERAS EXTERIORES

aguas. La creación de un guardacostas con misiones policiales, aduaneras y de rescate sería una posibilidad a considerar.

El liderazgo que España muestra en estos momentos en los temas de inmigración y control de fronteras debería plasmarse en la definición nacional de un modelo integrado de gestión de fronteras que diera respuesta, tanto a los sucesos diarios como a las situaciones excepcionales. Las piezas existen, sólo hay que encajarlas.

RAMÓN CORTÉS MÁRQUEZ

*Teniente coronel de la Guardia Civil.*

## **INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS**

### **Introducción**

Los flujos migratorios son procesos que tradicionalmente se han producido de forma limitada tanto en el tiempo como en el espacio, pudiendo, los países de acogida, dar una respuesta ordenada y racional a dichas afluencias. Sin embargo, actualmente, la globalización y todos los avances que ella supone, han convertido estos flujos en permanentes y han potenciado la visibilidad del desequilibrio existente entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, siendo la emigración una vía de escape cada vez más accesible y real. No obstante, las situaciones reales de desequilibrio, por muy visibles que sean, no son la causa principal de esta migración, desequilibrios han existido siempre y, no por ello, la población se traslada de un país a otro sin más. Las circunstancias individuales y subjetivas pueden llegar a ser más poderosas que la coyuntura económica o social de un país, son las expectativas de mejora las responsables de decisiones tan arriesgadas como la aventura de entrar ilegalmente en un país de destino.

Estas expectativas de éxito son motivaciones suficientes en la población para fomentar y potenciar la emigración. Sin embargo, cada vez más, organizaciones e individuos facilitan y favorecen el proceso de migración ilegal, poniendo a disposición de la población emigrante los medios necesarios para entrar en los países de destino. La delincuencia organizada aprovecha la demanda de trabajo existente en los países de destino y la necesidad de emigrar en los países de origen para desarrollar un negocio

altamente rentable, dando cauce a las expectativas de los inmigrantes que, a cambio de un precio, consiguen disminuir la percepción de riesgo y aumentar las probabilidades de éxito. Este negocio es un problema creciente para los países de la Unión Europea ya que supone cuantiosos beneficios<sup>1</sup>, escasos riesgos y se aprovecha de infraestructuras existentes para la consecución de otros delitos.

La exposición que se presenta a continuación intenta abordar el tema de delincuencia organizada relacionada con la inmigración, una actividad creciente que amenaza con convertirse en un problema para la seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>2</sup>. Hablaremos de dos fenómenos que entran dentro de esta categoría, en primer lugar, el favorecimiento de la inmigración ilegal y, en segundo lugar, el tráfico de seres humanos, como delito más grave dentro de estas categorías. Una vez descritas ambas conductas y entendido el porqué de las mismas concluiremos con algunas recomendaciones sobre las medidas a adoptar para abordar dichos fenómenos.

### **Inmigración ilegal y tráfico de inmigrantes**

La migración masiva ilegal a la que estamos asistiendo en nuestro país y en los países de nuestro entorno es una materia compleja que está desbordando las previsiones legales y materiales existentes, convirtiéndose en un problema de seguridad que tenemos que abordar desde distintos frentes. En los últimos años, la emigración ha pasado de ser una alternativa individual, fruto de la necesidad de mejorar las expectativas, a través de la utilización de los cauces legales existentes en los países de destino, a ser un filón para los grupos de delincuencia organizada que aprovechan las disparidades económicas y vacíos legislativos entre los países para traficar con un bien, los inmigrantes, que proporcionan cuantiosas ganancias. La emigración ordenada, legal e individual es indudablemente positiva pero, cuando la migración es, en gran parte, ilegal<sup>3</sup> y está asistida por individuos u organizaciones criminales a

---

<sup>1</sup> Según el Informe de Europol sobre delincuencia organizada de 2004, los beneficios del tráfico de personas podrían ir desde los 8.500 y 12.000 millones de euros, p. 12.

<sup>2</sup> Europol (2004). Informe de la delincuencia organizada, p. 6.

<sup>3</sup> Si comparamos los datos del Padrón y los datos de residentes legales en enero de 2006, vemos que los inmigrantes ilegales superan en más del doble a los legales (645.600 empadronados frente a 337.177 residentes legales). Sin embargo, éstos son datos sobre población residente en el país,

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

cambio de un precio, esta necesidad de emigrar supera la voluntad individual y particular de los ciudadanos y se convierte en un bien de consumo que se ofrece en el mercado ilegal bajo la ley de la oferta y la demanda.

El tráfico de inmigrantes o el favorecimiento de la inmigración ilegal es la facilitación de la entrada de un inmigrante a un determinado país a cambio de un beneficio económico. Esta ayuda puede ser ejercida por una persona sola o por un grupo organizado que tiene contactos en países de origen y de destino y dispone de una red de apoyo logístico para trasladar a este inmigrante de un país a otro ofreciéndole alojamiento, transporte, asistencia, etc. En estos casos de inmigración ilegal, el inmigrante consiente en el tráfico y transporte de un lugar a otro y paga un precio para poder conseguir su objetivo. La transacción es clara, poco arriesgada y a cambio de un cuantioso beneficio. A continuación analizaremos con detenimiento este tipo de inmigración ilegal, asistida por grupos organizados. Para ello describiremos, en primer lugar, la legislación aplicable a nivel internacional y nacional sobre este fenómeno para comentar posteriormente cómo se mueven y actúan estos grupos a nivel internacional.

### LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE INMIGRACIÓN ILEGAL

Desde el punto de vista internacional, la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional firmada en Palermo en el año 2000 supuso un avance importantísimo en la definición internacional de las conductas relacionadas con la delincuencia organizada transnacional<sup>4</sup>. Esta convención está complementada por dos importantes Protocolos: a) el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003 y b) el *Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire* que entró en vigor el 28 de enero de 2004. Este último Protocolo se refiere a la inmigración ilegal y al tráfico ilícito de inmigrantes (*smuggling of migrants*) y lo define, en su artículo 3, como:

---

siendo imposible determinar la población que entra ilegalmente en España, en comparación con las entradas legales.

<sup>4</sup> La Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, y sus protocolos complementarios están disponibles en la siguiente página web: [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_convention.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention.html).

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

«La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.»

Esta Convención y sus protocolos complementarios nacen para responder de forma adecuada a la cuestión de la delincuencia organizada y, en especial, la delincuencia organizada relacionada con el tráfico de inmigrantes y de personas, desde el punto de vista internacional. La estrategia propuesta por la Convención para combatir el tráfico de inmigrantes y el tráfico de personas está basada en un enfoque integral que incluye no sólo la prevención y supresión de la actividad organizada sino también la protección de las víctimas objeto de tráfico. En este sentido, la Convención y sus protocolos complementarios proponen acciones en dos frentes fundamentalmente: la armonización de las legislaciones nacionales<sup>5</sup> y la cooperación judicial internacional<sup>6</sup>.

El Protocolo contra el tráfico de inmigrantes por tierra, mar y aire tiene como objeto prioritario la protección de las víctimas (los inmigrantes) así como la represión y cooperación contra el tráfico de inmigrantes. En este sentido, el Protocolo destaca la importancia de la cooperación internacional, estableciendo, en su artículo 10, la necesidad de compartir información sobre rutas, identidad de personas, documentos de viajes, medidas para combatir el tráfico y cualquier otra información tecnológica o científica útil para la prevención y lucha del tráfico de inmigrantes. Respecto a la prevención, es especialmente importante el control de fronteras (artículo 11) o de los documentos de viaje (artículos 12-13). Impor-

---

<sup>5</sup> Esta Convención supone un esfuerzo importante en Derecho Penal Sustantivo en los artículos 2, 5, 6 y 8 de la Convención. Estas previsiones establecen definiciones comunes en relación a la criminalización de la delincuencia organizada. Especialmente destacable es el artículo 2 de la Convención que define criminalidad organizada. También se introduce una armonización procesal en los artículos 7, 9, 10, 12, 20, 24 y 26 en cuanto a las medidas para combatir la delincuencia organizada.

<sup>6</sup> En dicha Convención se regula una serie de procedimientos que pueden activarse por las autoridades judiciales o aquellas a cargo de la investigación criminal para luchar contra los casos de tráfico de inmigrantes o personas, éste es el caso de la extradición y asistencia legal mutua (artículos 16 y 18), la cooperación internacional con el fin de incautación de bienes (artículo 13), traslado de condenados por otros países (artículo 17), las investigaciones conjuntas (artículo 19), la transferencia de procedimientos penales (artículo 21), el intercambio de información (artículos 26 a 28), la cooperación policial (artículo 27), la asistencia técnica (artículo 30), etc.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

tantes también son las previsiones de la Convención en materia de retorno de los inmigrantes al país de origen (artículo 18), cobrando relevancia especial la protección de la víctima, su seguridad física y dignidad en la repatriación (artículo 18).

En material de inmigración ilegal, también podemos citar como normas europeas fundamentales, la Decisión-Marco de 2002 destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares. y también la Directiva del mismo día destinada a definir la ayuda a la entrada, la circulación y la estancia irregulares.

Por lo que respecta a la legislación nacional, el Código Penal español ha recogido la figura del tráfico ilegal de inmigrantes en el artículo 318 *bis* 1 y 3.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

Inmigración y delincuencia organizada puede estar relacionadas en muchos sentidos. Puede ocurrir que la delincuencia organizada utilice la necesidad de migración de la población como forma de obtener beneficios, puede también suceder que grupos organizados utilicen a miembros que proceden de bolsas de inmigración para cometer delitos<sup>7</sup>, puede también ocurrir que inmigrantes en situación vulnerable se aferren a la delincuencia organizada como forma de vida, etc. Sin embargo, la materia que más nos interesa y que además supone un creciente problema en la delincuencia organizada internacional, es la utilización de la inmigración y sus circunstancias como negocio ilegal.

La inmigración ilegal organizada ha crecido exponencialmente en los distintos países por diversas razones, de entre las cuales destaca por encima de todas el hecho de que se trata de un negocio muy rentable para las organizaciones criminales. La delincuencia organizada, como cualquier actividad

---

<sup>7</sup> Esto es lo que ocurre con las redes yihadistas desarrolladas durante los últimos años en España y en otros países europeos. Aunque durante la década de los años noventa el yihadismo era un fenómeno importado donde personas pertenecientes a grupos radicales se refugiaban en España y la utilizaban como retaguardia de apoyo a la *yihad* en el extranjero, cada vez son más los individuos migrantes de países musulmanes que se han radicalizado e integrado en grupos yihadistas una vez establecidos en nuestro país (para más información véase De la Corte y Jordán (2006) y De la Corte y Jordán (en prensa).

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

comercial legal, tiene como objetivo maximizar sus beneficios y minimizar sus riesgos. En este sentido, el tráfico de inmigrantes es una actividad especialmente atractiva para los grupos criminales ya que produce importantes beneficios económicos a cambio de escasos riesgos. Las razones por las cuales es un mercado atractivo y rentable para las organizaciones son: en primer lugar, el incremento de la demanda de inmigración internacional en los países de origen. En segundo, las restricciones a la inmigración legal impuestas por los países industrializados, que han creado una demanda de inmigración alternativa e ilegal. En tercer lugar, los escasos o limitados riesgos de identificación y detención. El control sobre este tipo de actividades todavía no es tan rígido y desarrollado, comparado con otras actividades ilegales como el tráfico de drogas (Schloenhardt, 1999: 10)<sup>8</sup>.

Cuando una actividad comienza a ser lucrativa, al igual que en la economía legal, pequeños y grandes grupos compiten en el negocio por obtener parcelas de acción, consiguiendo que esta actividad aumente de forma importante. Así, participan de la actividad una amplia gama de grupos, más o menos estructurados, más o menos numerosos, que van desde el operador individual a las grandes empresas. Schloenhardt (1999) identifica tres tipos de grupos criminales dedicados a estas actividades de inmigración ilegal: a) *Los traficantes amateurs*, individuos que proveen de servicios individuales como el transporte o el paso de la frontera. Suelen actuar en las áreas fronterizas y usan sus propios botes, taxis o camionetas. En algunas ocasiones también trabajan para organizaciones internacionales. b) *Los pequeños grupos criminales* que se especializan en transportar inmigrantes de un país a otro, utilizando rutas conocidas. Estos grupos están más especializados y son más sofisticados que los *amateurs* y operan de forma permanente y estructurada. c) *Las redes internacionales* o grandes organizaciones que pueden llevar a cabo el proceso íntegro de tráfico de inmigrantes, incluyendo el paso ilegal, la provisión de documentación falsa, la provisión de hospedaje en los lugares de tránsito y la introducción del emigrante en el país de destino.

---

<sup>8</sup> Además, a los escasos riesgos que supone dicha actividad hay que añadir la escasa inversión que supone dedicarse a facilitar la inmigración ilegal. Los beneficios son cuantiosos y las inversiones escasas con lo que el negocio es altamente rentable. Por otro lado, a diferencia de otras actividades ilegales, el tráfico de inmigrantes es una actividad que de cara al exterior tiene muchísima mejor prensa que el tráfico de drogas, ya que en los países de origen se puede comercializar como una actividad de corte humanitario.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Además, esta actividad ilegal requiere de una infraestructura organizativa que, en muchas ocasiones, estas organizaciones tienen ya creada para otras actividades de gran tradición (tráfico de drogas, contrabando de productos ilegales, etc.). En este sentido, el tráfico de inmigrantes se convierte en una actividad más que se acumula a las actividades ya desarrolladas, como un producto alternativo a ofrecer al cliente, rentabilizando así rutas e infraestructuras existentes (Savona, 1998: 73)<sup>9</sup>.

Para poder luchar contra este fenómeno creciente de delincuencia organizada, debemos idear medidas adecuadas a lo que nos enfrentamos, intentando acercarnos al máximo a su realidad delincuencial. Para ello, debemos conocer las características de este negocio así como los actores que participan en él. Comencemos por intentar comprender el porqué de este negocio y cómo organizaciones criminales que tradicionalmente han utilizado otros mercados para producir ingentes beneficios, acuden cada vez más a la inmigración como fuente de ingresos ilegales.

### *FACTORES EXPLICATIVOS DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL ORGANIZADA*

Desde las organizaciones internacionales (ejemplo Europol) que luchan contra este tipo de delito, se suele identificar dos tipos de factores que promueven y favorecen la inmigración ilegal organizada. Unos factores (*factores de empuje*) que presionan, desde los países de origen, a su población a acudir a estas organizaciones y otros factores (*factores de atracción*) que, desde los países de destino, convencen a los potenciales inmigrantes a abandonar su país.

#### Factores de empuje:

- *La situación económica de los países.* Los países de donde provienen los inmigrantes suelen ser lugares donde la situación económica, política y social es precaria e impide el desarrollo de la población en condiciones de dignidad.

---

<sup>9</sup> Como ejemplo de esta multiplicidad de actividades, tenemos la mafia albanesa que actúa en la ruta de los Balcanes y que combina el tráfico de seres humanos con el tráfico de drogas, o también las organizaciones del norte de África (Di Nicola, 1999: 5).

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

- *La inestabilidad política y los conflictos armados.* En este tipo de países, la población busca alternativas en lugares donde existe una mayor estabilidad social y política.
- *La feminización de la pobreza.* En muchos lugares el género femenino está especialmente castigado a la hora de poder encontrar un empleo y conseguir recursos económicos para mantener a sus familias. Esto provoca que la pobreza se cebe con el género femenino y provoque una mayor necesidad de emigración.
- *La amplitud de expectativas de éxito.* Unido a condiciones reales y objetivas, existen también condiciones de tipo subjetivo como la percepción de mejora en los países de destino que empuja a la población a marcharse. Los medios de comunicación de los países de origen, los familiares, etc., ofrecen una imagen de los países de destino que únicamente muestra las bondades y ventajas de la migración, obviando por completo las penurias y problemas por los que atraviesan estos inmigrantes. Esto conduce a construir unas expectativas individuales de éxito que son el motor principal de la decisión de emigrar.

### Factores de atracción:

- *La demanda de trabajo,* existe en los países desarrollados una fuerte demanda de trabajo, especialmente en sectores como la hostelería o servicios, la agricultura, la construcción, el mercado del sexo, etc. Esta demanda es real y, en muchos casos, no puede ser satisfecha por ciudadanos del país. En otros casos, resulta más barato para las empresas contratar a personal ilegal para realizar determinadas labores.
- *La estabilidad política* de los países con democracias más avanzadas es un importante atractivo para ciudadanos que provienen de países donde existen conflictos políticos o bélicos.
- *Los ligámenes históricos, culturales y lingüísticos* entre determinados países de origen y de destino también actúan como atractivos para la inmigración. Sin embargo, esta semejanza cultural ejerce mayor influencia a la hora de elegir el lugar de destino que a la hora de tomar la decisión de emigrar.
- *La mejora de las condiciones económicas, sociales y políticas* es un atractivo importante para ciudadanos extranjeros. La mejora en los salarios, las prestaciones sociales y sanitarias integrales, las políticas de igualdad y no discriminación existentes en los países de destino,

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

etc. son suficiente atractivo para decidirse a probar suerte en países desarrollados.

- *La presión de las organizaciones criminales* constituye un nuevo factor que se ha añadido últimamente y cuyos protagonistas son las mismas organizaciones criminales que trafican con inmigrantes. Al ser un negocio rentable, ellas mismas promueven e impulsan esta actividad, creando mayor demanda de la que existiría normalmente. El Informe de Europol de 2004 sugiere que existe la posibilidad que las distintas organizaciones criminales estén *dirigiendo el mercado*, forzando beneficios económicos y atrayendo a emigrantes que nunca hubieran salido de sus países, ni hubieran sentido la necesidad de hacerlo. *La incorporación de nuevos Estados miembros a la Unión Europea* también contribuye a la expansión de este negocio<sup>10</sup>. Se sabe que estas organizaciones criminales cooperan entre ellas, particularmente, a la hora de transportar bienes de un país a otro y de cruzar fronteras<sup>11</sup>. Esta cooperación puede extenderse a los nuevos miembros ampliando así su marco de acción, sus actividades y su territorio.

### *DESCRIPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES DEDICADAS AL TRÁFICO DE INMIGRANTES*

Este punto quiere ilustrar cómo son las organizaciones criminales que se dedican al negocio de la inmigración ilegal: qué rutas son las más utilizadas para introducir los inmigrantes en Europa, qué *modus operandi* es el más común y cómo se estructuran para poder llevar a cabo dicha actividad.

Puntos de origen y rutas más utilizadas por las organizaciones:

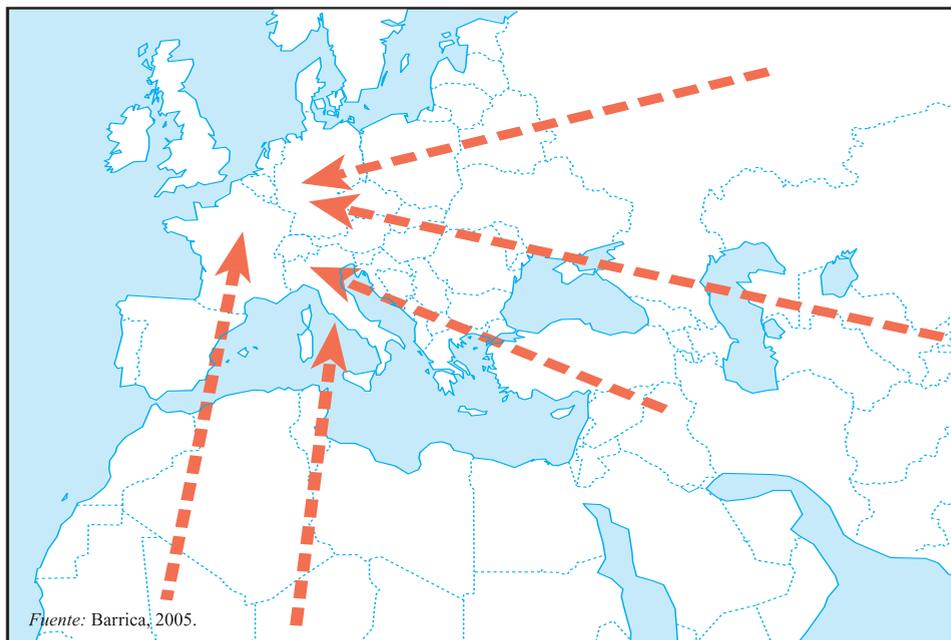
- Desde el punto de vista europeo, los principales puntos donde se origina la inmigración ilegal son: la Federación Rusa, China, Irak, África

---

<sup>10</sup> Informe sobre delincuencia organizada en la Unión Europea de Europol, 2004.

<sup>11</sup> La inmigración ilegal se aprovecha de las redes, rutas y contactos existentes para el tráfico de drogas. Los dos tipos de «productos» pueden moverse en paralelo o a la vez. De hecho, el Informe de Europol de delincuencia organizada de 2004 destaca que los grupos de delincuencia organizada españoles son los que muestran un mayor grado de colaboración con otros grupos, siendo dichos grupos especializados en: tráfico de drogas, falsificación de documentación, blanqueo de dinero, robos y tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y esclavitud.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS



**Figura 1.**— Principales rutas internacionales de inmigración ilegal.

ca Subsahariana, India, Afganistán y Pakistán<sup>12</sup>. Desde estos puntos, el tráfico de inmigrantes se mueve tradicionalmente a través de las siguientes rutas descritas gráficamente en la figura 1.

Cinco son las principales rutas que se vienen utilizando tradicionalmente por estas organizaciones:

1. *La ruta del Mediterráneo* (de este a oeste): esta vía va desde Turquía a Italia, en ocasiones pasando por Grecia y Albania (Di Nicola, 2005: 191).
2. *La ruta del norte de África*: dicha ruta es la que se utiliza por el mayor volumen de inmigrantes de la Unión Europea y está creciendo en detrimento de la ruta de los Balcanes. El estrecho de Gibraltar<sup>13</sup> y

<sup>12</sup> Informe sobre delincuencia organizada en la Unión Europea de Europol, 2004.

<sup>13</sup> Este punto hace poco se ha trasladado parcialmente a Canarias dado el incremento de vigilancia en el Estrecho. Esta nueva ruta entre Mauritania y las islas Canarias ha registrado en el mes de agosto de 2006, 4.772 entradas de inmigrantes, más que las registradas en todo el año 2005 (4.751), *El Mundo*, 29 agosto de 2006.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Portugal son puntos de entrada muy utilizados para Europa, a pesar de que los grupos criminales africanos sean menos estables y tengan menor nivel de organización y coordinación que los grupos rusos, turcos, griegos o paquistaníes. Los grupos africanos, tradicionalmente dedicados al tráfico de drogas, están utilizando las infraestructuras procedentes del narcotráfico para pasar inmigrantes de un país a otro. En este sentido, actúan de forma descoordinada, oportunista y de manera local, especializándose, cada uno, en un servicio concreto. A pesar de ello, actualmente podemos apreciar una evolución creciente hacia una mayor coordinación entre ambas orillas del estrecho (Fernández, 2005: 2).

3. *La ruta de los Balcanes* (de sureste a noroeste). Esta ruta cruza los Estados de los Balcanes y Turquía, para acabar en Alemania, a través de diferentes variantes: *a)* desde Bulgaria, los inmigrantes pueden viajar a través de Rumania y Hungría a Alemania o *b)* pueden entrar por Macedonia o Albania hasta Italia y, de ahí, a Alemania o cualquier país del oeste de Europa.
4. *La ruta de Europa Central y del Este*. Esta ruta utiliza países como Bulgaria, República Checa, Polonia, Rumania y Hungría como países de tránsito para así entrar por Austria o Italia. Es una ruta también utilizada por inmigrantes que proceden de países asiáticos y China (Di Nicola, 2005: 191).
5. *La ruta del Báltico*. Esta ruta empieza en los países asiáticos, pasa a través de las regiones de Rusia y los países Bálticos hasta los países escandinavos. El paso puede ser por mar o por tierra, directamente a Finlandia y Suecia y, desde allí, a través de Polonia, al corazón de Europa. Ha sido una vía explotada de modo exponencial desde la disolución de la Unión Soviética por el escaso control de sus fronteras y la alta posibilidad de corrupción de los funcionarios, consiguiendo que países como Rusia, Lituania, Letonia, Estonia y Bielorrusia fueran puntos de entrada estratégicos para introducirse en Europa.

Estas cinco rutas funcionan como pasillos de inmigración ilegal con distintos puntos neurálgicos identificables y relativamente fijos, donde se suministran, de forma provisional, distintos servicios a los inmigrantes: casas seguras, puntos de entrada ilegal, terminales de transporte, etc. Tres de los puntos neurálgicos del Este o países de tránsito más utilizados antes de cru-

zar las fronteras de la Unión Europea son: Moscú, Kiev y Estambul. En los Balcanes, Sarajevo y Belgrado son regiones de tránsito conocidas. En la ruta de África, Marruecos es el punto neurálgico de entrada en España y Túnez, y Libia para entrar en Italia.

Además de estas rutas, también se utilizan rutas aéreas directas, especialmente desde países de América Central y del Sur, sobre todo a partir de la introducción de compañías de bajo coste.

### **Las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de inmigrantes**

*Fases del tráfico:* los inmigrantes que son ayudados a entrar ilegalmente a un país pasan por tres fases de tráfico: la captación, el tránsito y la entrada ilegal o legal en el país de destino. Respecto a la primera fase, la captación, al igual que cualquier empresa legal, las organizaciones criminales que se dedican a este tipo de tráfico necesitan captar «clientes» que quieran ser transportados de un país a otro y que deseen aventurarse a la entrada ilegal en el país de destino. Así, los modos que utilizan las organizaciones para la captación de inmigrantes son: *a)* anuncios en periódicos locales u otros medios de comunicación, *b)* agencias de viaje que se encargan de organizar el viaje y la documentación necesaria y *c)* los contactos personales que puedan realizar los captadores entre amigos, familiares, etc. o en lugares estratégicos donde se concentra una población más necesitada o vulnerable<sup>14</sup>. Esas organizaciones aprovechan una demanda existente de trabajo en muchos países, ofreciendo oportunidades reales y viables que en condiciones normales no podrían producirse.

El transporte de estos inmigrantes se hace por vía aérea, terrestre o marítima, según el punto donde se origina la ruta, llegando al punto de destino o de tránsito, según la longitud del viaje. En el caso de que se pase por un país de tránsito, las organizaciones ofrecen alojamiento y manutención al emigrante hasta llegar al lugar de destino.

A cambio del transporte y la facilitación de la entrada en el país de destino, diversas alternativas son ofrecidas por las organizaciones, dependiendo de los grupos étnicos de los que se trate y de las posibilidades económicas

---

<sup>14</sup> En ocasiones también se utilizan la diseminación de rumores de nuevas regularizaciones en los países de destino para provocar o incentivar la necesidad de viajar a los países de destino (Schloenhardt, 2002).

del emigrante. Estas organizaciones funcionan como agencias de viajes y proponen distintas opciones, a diferentes precios, desde el origen al país de destino. Los billetes de tercera clase suelen costar entre 2.000 y 5.000 euros<sup>15</sup> y suelen incluir el traslado en contenedores asfixiantes transportados por tierra o por mar o en pateras o cayucos. Las soluciones más caras son más seguras y confortables, los billetes de segunda clase pueden incluir matrimonios fraudulentos o falsificación de documentación y permisos de residencia. La solución de primera clase puede incluir la documentación legal a través de la corrupción de funcionarios públicos consulares (Sarrica, 2005: 9).

*Organización interna de las organizaciones criminales:* las organizaciones criminales dedicadas a este negocio funcionan bajo un modelo organizativo que en la literatura criminológica sobre delincuencia organizada se conoce como modelo siciliano o corporativo<sup>16</sup>. Dentro de dicho modelo se incluyen las organizaciones criminales que poseen una estructura extremadamente jerárquica y vertical. Los gestores de este tipo de organizaciones utilizan la fuerza para legitimar su poder sobre los miembros de la organización y sobre el territorio en el que actúan. Miedo, secreto, respeto de las reglas y violencia dominan la organización, que suele dedicarse a más de una actividad legal, ilegal o paralegal, con la única finalidad de maximizar sus beneficios (Sarrica, 2005).

Desde el punto de vista de la ejecución y organización de tareas dentro del grupo, podemos decir que los trabajos se distribuyen y dividen de forma clara entre sus miembros. Schloenhardt (2002) ha identificado hasta siete tipos de empleo dentro de la actividad de las organizaciones dedicadas a la inmigración ilegal. En algunos casos, estas tareas requieren habilidades o destrezas especiales, en otros casos, no:

---

<sup>15</sup> La media de lo que se paga por entrar en un país europea va de 2.000 a 5.000 euros, siendo la suma mucho mayor en caso de emigrantes procedentes de China (35.000-40.000 euros) (Di Nicola, 1999). Sin embargo, estas cifras se abaratan con el desarrollo de la actividad, actualmente también puede realizarse el servicio por 800 euros.

<sup>16</sup> Este modelo también sirvió de inspiración para consensuar la definición de grupo criminal organizado que recoge la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (artículo 2). Sin embargo, no todos los autores consideran que éste sea el modelo definitorio de todas las organizaciones criminales, los estudios más recientes tienden a decantarse por un modelo en red, donde la estructura de las organizaciones se concibe como más descentralizada, diversificada y horizontal. Estos autores (Andamoli, Albin, Abandinsky, Peltzman, Hellmann, etc.) consideran que mercados complejos y dinámicos como la prostitución o la industria del sexo requieren organizaciones más rápidas y flexibles en función de la demanda y de cuestiones de seguridad.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

1. *Los inversores*, quienes invierten dinero en la operación de transporte y supervisan la organización al completo y sus actividades.
2. *Los captadores*, que actúan de intermediarios entre los «clientes» y la organización y son piezas claves para la organización y su supervivencia. Ellos suelen recoger el dinero de los clientes en los lugares de origen y destino y trabajan ocasionalmente con la organización, sin estar permanentemente vinculados.
3. *Los transportadores*, encargados de asistir a los inmigrantes cuando abandonan el país de origen y también recoger a los clientes en los países de destino (aeropuerto, puerto, etc.).
4. *Los corruptores* de agentes públicos y protectores. En algunos países, la corrupción es la única vía para obtener la documentación de viaje.
5. *Los informantes*, pieza clave en estos grupos desde el punto de vista de la seguridad. La supervivencia de la organización suele depender de la existencia de un buen sistema de recogida información y vigilancia en la frontera sobre los procedimientos de inmigración y tránsito, la regulación de los sistemas de asilo, la actividad de la Policía, etc.
6. *Los guías* o miembros de la tripulación que acompañan a los inmigrantes de un punto de tránsito a otro o van con ellos en el viaje.
7. Por último, pueden existir otras categorías dependiendo de la magnitud y organización de estos grupos, como son los vigilantes o personas encargadas de mantener el orden. Los *vigilantes* suelen ser también ilegales y trabajan haciendo cumplir las normas bajo amenazas psíquicas y físicas. Los *recolectores de deudas*, son aquellos encargados de recoger las tasas de los emigrantes en los países de tránsito o destino, haciendo uso de las amenazas y la violencia en caso necesario. Los *lavadores de dinero*, son aquellos encargados de lavar el dinero e invertir las ganancias obtenidas en negocios legales.

Estas organizaciones criminales suelen actuar en solitario y en su entorno de actuación local. Sin embargo, en sus actividades internacionales y transnacionales, pueden también actuar formando alianzas puntuales con otras organizaciones para determinados servicios. Un ejemplo de estas conexiones en la ruta de los Balcanes es la formada por alianzas entre grupos griegos, turcos y paquistaníes que actúan en el mercado de la inmigración ilegal.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

### DELITOS ASOCIADOS

Este tipo de organizaciones criminales cometen siempre más de un solo delito, es lo que se llama en la literatura sobre delincuencia organizada, la «interdependencia vertical» (Adamoli, Di Nicola, Savona, Zoffi, 1998: 16-18). Dichas organizaciones tienen como finalidad el negocio de la inmigración ilegal, pero para conseguir su objetivo deberán cometer otros delitos intermedios y necesarios para la consecución de delito principal. Por este motivo, el negocio de la inmigración ilegal suele ir asociado a delitos instrumentales como la falsificación de documentos (visados, permisos de residencia, pasaportes, etc.) o la corrupción de funcionarios públicos. Los grupos organizados dedicados a la falsificación de documentos son una herramienta esencial para los grupos dedicados a la inmigración ilegal, tanto la falsificación, como la alteración, como el robo de documentación son actividades asociadas que son necesarias para la supervivencia de dichas organizaciones. La lucha contra estas organizaciones es, sin duda, un objetivo prioritario para que desaparezca o se dificulte la actividad principal. En España, 69 organizaciones fueron desarticuladas en el año 2003 dedicadas exclusivamente a la falsificación de documentación, excluyendo otras organizaciones que pueden realizar dichas labores para su propio consumo.

### **Tráfico o trata de seres humanos: diferencias con la inmigración ilegal**

La inmigración ilegal organizada y el tráfico de seres humanos ya hemos analizado que son dos conceptos que pueden confundirse y que, muchas veces, operan en las mismas esferas de actuación. Sin embargo, ambos fenómenos se distinguen por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el favorecimiento de la inmigración es una actividad que atenta contra las normas de inmigración de los Estados. Esto es, las organizaciones criminales ofertan un servicio a los emigrantes que consiste en facilitar el transporte y la entrada ilegal a un país determinado, a cambio de un precio. Esta actividad siempre implica el quebranto de las leyes y controles migratorios de los países de destino. Por el contrario, el delito de tráfico de seres humanos es un fenómeno más grave, supone un atentado contra los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos. En el delito de trata también se facilita el transporte transnacional de una persona a cambio de un precio o de una

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

deuda, pero la finalidad del tráfico no es la entrada ilegal, sino la explotación de la persona en el país de destino. En segundo lugar, ambos fenómenos se diferencian por el consentimiento dado por la víctima. En el caso de la inmigración ilegal, el inmigrante consiente en realizar la entrada ilegal en el país de destino y paga por ello. En el tráfico de seres humanos, la víctima es engañada y su consentimiento forzado. En ocasiones, sí se presta consentimiento por parte de la víctima pero las condiciones que aceptó nunca son las que se encuentra al llegar al país de destino<sup>17</sup>.

Dentro del tráfico de seres humanos, dos son los fenómenos que destacan por su importancia: el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y con fines de explotación laboral. Desde el punto de vista cuantitativo, parece que el tráfico con fines de explotación sexual tiene más importancia. Sin embargo, esta afirmación es difícil de demostrar empíricamente ante la dificultad existente para obtener datos sobre la realidad de estos fenómenos (Rechea y Giménez-Salinas, 2003). La obtención de datos internacionales y comparables es muy difícil y, a nivel nacional, sólo tenemos datos policiales sobre el mismo. En los últimos años, se ha hecho un esfuerzo importante en la persecución del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y no tanto respecto a la explotación laboral, razón que podría explicar el número mayor de datos registrados por la Policía y la diferencia cuantitativa existente en los datos de ambos fenómenos.

### LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Sería muy extenso detallar la legislación internacional y nacional sobre tráfico de seres humanos, con lo que nos limitaremos a destacar las normas fundamentales. Las normas internacionales más importantes son la Convención de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada transnacional del año 2000 y su Protocolo complementario «para prevenir reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños». A nivel europeo, se han dictado una serie de decisiones–marco y directivas referentes a esta materia como son la Decisión–marco del Consejo de 19 de julio de 2002 sobre la lucha contra la trata de seres humanos, la Decisión–marco del Consejo de 22 de diciembre de 2003 sobre la lucha contra la explotación sexual

---

<sup>17</sup> Por estas razones, en este tipo de delito la víctima adquiere un protagonismo especial y la protección de la misma se convierte en una prioridad esencial.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

de niños y pornografía infantil, la Directiva del Consejo 2004/80/CE, de 29 de abril en relación a la compensación de víctimas de delitos, Directiva del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre permiso de residencia concedido a ciudadanos de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos o que hayan sido sometidos a alguna acción para facilitar la inmigración ilegal. Finalmente, en el año 2005, se firmó la Convención del Consejo de Europa contra el tráfico de seres humanos y se aprobó también un «Plan de la Unión Europea sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla».

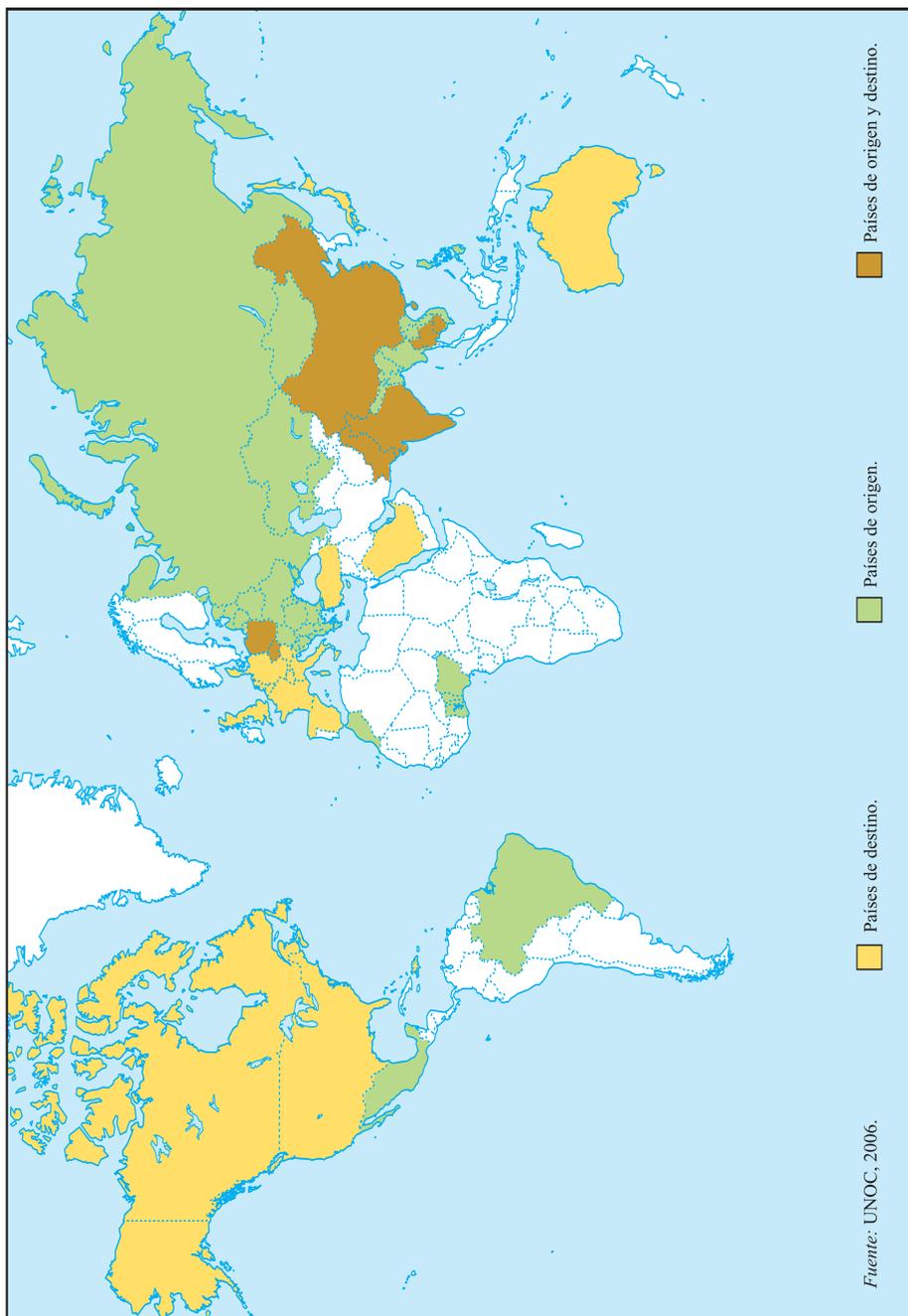
A nivel nacional, no tenemos un tipo penal que contemple las conductas incluidas en la definición de tráfico de seres humanos de la Convención de Naciones Unidas, sino que tenemos las conductas diseminadas a lo largo del Código Penal, en distintos capítulos. De nuestro Código Penal podemos destacar los artículos 188 (coacción a la prostitución), 318*bis* 2 sobre tráfico ilegal con fines sexuales, el artículos 187 y 189.2 sobre corrupción de menores, el artículo 189.1 sobre pornografía de menores, el artículo 232 sobre explotación de la mendicidad, el artículo 311 contra los derechos de los trabajadores, referido al tráfico de seres humanos con fines de explotación laboral, el artículo 221 sobre tráfico de niños.

### TRÁFICO DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Este es un fenómeno creciente y que esta adquiriendo grandes dimensiones a escala nacional e internacional. Según Europol, el número de víctimas traficadas ha aumentado en los últimos cinco años en la Unión Europea, especialmente las procedentes de la Federación Rusa, Ucrania, centro y sur de Europa del Este. Las víctimas también proceden del oeste de África y de América del Sur pero permanecen estables. Los principales países de destino son Alemania, Austria, Francia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, España e Italia, países de la Unión Europea, donde las economías son más estables, la demanda de prostitución y empleo es mayor y el negocio es mucho más rentable. En la figura 2 el mapa realiza una descripción geográfica de los puntos de origen, de tránsito y de destino del tráfico de seres humanos a escala internacional.

En cuanto al proceso de tráfico, existen dos fases claramente diferenciadas en este tipo de delito, que lo diferencia del tráfico de inmigrantes: la fase tráfico y la fase de explotación. La fase de tráfico no difiere mucho

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS



**Figura 2.** – Principales países de origen, tránsito y destino para el tráfico de seres humanos.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

del tráfico de inmigrantes: un captador en el país de origen recluta a las víctimas y les promete un trabajo, relacionado o no con la prostitución, en el país de destino a cambio de contraer una deuda (de entre 3.000 a 48.000 euros)<sup>18</sup>, que se les asegura podrán pagar en poco tiempo de trabajo. Estas mujeres aceptan y son transportadas al país de destino. Una vez allá, se les incauta la documentación y se les priva de libertad, obligándolas a prostituirse hasta que finalizan el pago de la deuda contraída<sup>19</sup>. Estas organizaciones mantienen a las víctimas en situación de esclavitud, coaccionándolas y amenazándolas, a ellas y a sus familiares en los países de origen, a través de distintos métodos (Rechea y Giménez-Salinas, 2003).

Respecto a las organizaciones que se dedican a este tipo de tráfico, tradicionalmente organizaciones distintas llevaban a cabo, por un lado el tráfico y, por otro, la explotación. Los grupos organizados de distintos orígenes se dedicaban a traficar con las víctimas y debían, en el país de destino, contactar con dueños de clubes de prostitución para negociar y así poder explotar a las víctimas, finalizando así la cadena de explotación. La tendencia más actual es que la explotación sea también controlada por las organizaciones que se dedican al tráfico, así los dueños de los clubes de alterne y prostitución pertenecen a las mismas organizaciones (Europol, 2005)<sup>20</sup>. Esto supone una ventaja económica importante para los grupos criminales ya que controlan todo el proceso y no pierden dinero en transacciones con otros grupos.

Si analizamos la envergadura del fenómeno en nuestro país, debemos saber que los datos de los que disponemos son policiales y reflejan únicamente la actividad delictiva denunciada y conocida por la Policía. En el cuadro 1 presentamos unos datos policiales<sup>21</sup> de los años 2003, 2004 y 2005.

---

<sup>18</sup> El país de origen es responsable de las diferencias económicas. Las deudas más altas se contraen por víctimas asiáticas y africanas.

<sup>19</sup> La deuda siempre se incrementa por servicios prestados por la organización en el país de destino: alojamiento, manutención, enseres, multas por mal comportamiento, etc.

<sup>20</sup> Asimismo, se constata que, de entre los grupos de criminalidad organizada desmantelados por el Cuerpo Nacional de Policía en España, más de la mitad de ellos están formados por españoles y extranjeros y sólo el 30% por extranjeros exclusivamente. La tendencia que se produce es hacia un aumento de los grupos mixtos, no únicamente de extranjeros, cosa que iría en contra de la creencia popular y la atribución de la delincuencia organizada a los extranjeros únicamente (Rueda Menéndez, 2005).

<sup>21</sup> Datos procedentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

**Cuadro 1.** Resumen de datos anuales sobre tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en demarcación de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía.

Años	Guardia Civil			Cuerpo Nacional de Policía		
	Operaciones contra grupos organizados	Autores detenidos	Víctimas	Grupos organizados desmantelados*	Autores detenidos	Víctimas
2003	32	278	186	192	761	–
2004	30	294	225	189	705	1.716
2005	24	244	149	–	–	–

\* Estos datos sólo se refieren a las operaciones que se han realizado con redes, existen otras muchas más operaciones que no son calificables como redes. Ejemplo en el año 2003 hubo 994 operaciones no calificables como redes que condujeron a la detención de 1.266 personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad Técnica Policial de la Guardia Civil y de la Comisería General de Extranjería y Documentación.

### TRÁFICO DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL

Este delito tiene una incidencia menor que el de tráfico con fines de explotación sexual. Sin embargo, no podemos saber por el momento si esto es reflejo de una realidad o, por el contrario, otros factores contribuyen a que este fenómeno permanezca oculto. Es cierto que es un delito mucho más difícil de detectar, ya que no se localiza fácilmente a través de locales visibles y puede pasar mucho más desapercibido.

Según los datos policiales españoles y, teniendo en cuenta el volumen de víctimas de explotación laboral detectadas, este tipo de explotación se produce principalmente en tres sectores empresariales: en la construcción (3,6% de las víctimas), en el sector agrícola, en la recogida de cítricos, aceituna, uva, granjas avícolas (45% de las víctimas), y en el sector de servicios, principalmente en empresas de seguridad, transportes, bodegas vitivinícolas, restaurantes, talleres de construcción, etc. (51% de las víctimas).

El *modus operandi* de las organizaciones que se dedican al tráfico con fines de explotación laboral es parecido al tráfico con fines de explotación sexual, las víctimas son atraídas por distintos métodos<sup>22</sup> desde sus

<sup>22</sup> De los casos relatados en el Informe de la Unidad Técnica de Policía Judicial, año 2005 se desprende que existen distintos métodos de captación, a través de anuncios en prensa, a través del contacto directo en lugares donde se agrupan personas en situación de desarraigo social, etc.

países origen, a cambio de contraer una deuda. Una vez en nuestro país, se les incauta la documentación y se les retiene en domicilios, casas o descampados, obligándoles a realizar largas jornadas laborales con el fin de saldar la deuda contraída con la organización que les ha traído a España. Esta deuda no es fija sino que aumenta con diversas excusas: alojamiento, teléfono, transporte, etc. En algunos casos, se trasladan cuadrillas enteras de trabajadores de provincia a otra provincia para trabajar bajo distintos explotadores<sup>23</sup>. Estas víctimas están sometidas a duras jornadas de trabajo, empleándose por bajos salarios, sin contrato ni Seguridad Social y bajo continuas coacciones y amenazas. Finalmente, cuando han terminado su periodo de explotación (a voluntad del empresario, no cuando han saldado su deuda) no sólo no consiguen estar legales en nuestro país, sino que lo habitual es que sean devueltos a sus países de origen por parte de los explotadores.

En cuanto a la envergadura del fenómeno a nivel nacional, tenemos datos de los dos Cuerpos de Policía Nacionales pero no de los mismos años. El total de redes desarticuladas en 2003 por el Cuerpo Nacional de Policía fueron 104 y 89 en 2004, suponiendo un total de 242 detenidos en 2003 y 227 en 2004. Respecto a la Guardia Civil, no tenemos los datos clasificados de la misma manera, la Guardia Civil conoció en 2004, 600 delitos y en 2005, 592, produciéndose 554 detenciones en 2004 y 472 en 2005<sup>24</sup>.

En cuanto a las víctimas y su nacionalidad de origen tenemos datos de las víctimas localizadas en 2004 por el Cuerpo Nacional de Policía, que fueron 797, y por la Guardia Civil, que fueron 382 en 2005. Podemos también decir que, respecto a la demarcación de la Guardia Civil, las principales nacionalidades de origen de las víctimas son Rumania, Ecuador y Marruecos, siendo también importantes Argelia, Nigeria y Bulgaria.

### **Conclusiones y medidas de acción**

La inmigración es un fenómeno que se explica por la necesidad de mejora de las expectativas de la vida en determinados países de origen. Sin

---

<sup>23</sup> Informe de la Unidad Técnica de Policía Judicial, 2005.

<sup>24</sup> Datos provenientes de un Informe de la Unidad Técnica de Policía

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

embargo, cada vez más, esta necesidad se puede ver manipulada y utilizada por las organizaciones criminales que han encontrado un negocio en la ayuda a la entrada ilegal en los países de destino. Medidas destinadas a luchar en países de origen y países de destino son necesarias para la lucha contra la inmigración ilegal organizada. A continuación exponemos las principales recomendaciones que creemos necesarias para reducir dicha inmigración ilegal organizada.

### Países de origen:

- Mejora de la inteligencia para conocer y detectar puntos de salida de los emigrantes, métodos utilizados, empresas colaboradoras, rutas, funcionarios que colaboran con las organizaciones criminales, conexiones con otras redes internacionales, etc. Dicha mejora en la inteligencia debería venir acompañada de la integración de dichos datos en bases de datos que permitieran la búsqueda, evolución y detección rápida de posibles movimientos de personas para poder aplicar los mecanismos necesarios para su persecución.
- Campañas de reducción de las expectativas, lanzando el mensaje que con la emigración «todos perdemos», que emigrar no siempre supone lograr el éxito. Si las expectativas de éxito son el motor de la inmigración, debemos contrarrestar estas creencias con propaganda en sentido opuesto, mostrando el lado negativo de la inmigración, las ventajas de quedarse en el país de origen, favoreciendo la vida y el trabajo en estos países, potenciando a las empresas y los productos propios del país e incentivando a las empresas extranjeras erradicadas en dichos países para que promuevan el empleo en condiciones de legalidad y dignidad. Dicha propaganda no debe venir de los organismos públicos ni de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los medios de comunicación y las empresas de privadas deberían comprometerse a lanzar los mensajes en su programación, por ejemplo en las series televisivas, etc.

### Países de tránsito:

- Endurecer la vigilancia y mejorar la inteligencia en puntos neurálgicos donde existe positivamente una infraestructura creada por las organizaciones criminales para abastecer el tránsito de inmigrantes a los países de destino.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

- Vigilancia de posibles sectores colaboradores con estas redes en dichos puntos: agencias inmobiliarias, agencias de transferencia de dinero, funcionarios en las fronteras, comunicaciones, etc.

### Países de destino:

- En los países de destino, son necesarias medidas de reducción de la demanda de esta inmigración ilegal a través la promoción de la inmigración legal y cumplimiento de las medidas legales frente a la inmigración ilegal organizada. El esfuerzo debe realizarse en el cumplimiento efectivo de la ley y la ejecución de las medidas actuales para así poder mejorar la imagen de nuestra política en materia de extranjería en otros países

### Promoción de la inmigración legal:

- Simplificación, flexibilización y reducción del tiempo de tramitación de los permisos de residencia y trabajo. Medidas de flexibilización de nuestro sistema son necesarios para adaptar la demanda a la oferta real y actualizada de nuestro mercado laboral.
- Mejora del control de los procesos de concesión de permisos de residencia y trabajo para evitar irregularidades, falsificaciones y situaciones de corrupción.

### Mejora del control de inmigración ilegal organizada:

- Mejorar la detección precoz del fenómeno a través de: *a)* la mejora de la selección y formación del personal de vigilancia y *b)* la colaboración de ONG y empresas privadas (líneas aéreas, agencias de viajes, etc.) para la detección precoz de víctimas o personas que han sido objeto de tráfico. Los departamentos de delincuencia organizada e inmigración deberían trabajar juntos para crear protocolos de detección precoz (a través de indicios como signos de control por parte de terceras personas, depresión, silencio, indocumentación, acompañamiento por terceras personas, etc.).
- Mejora de la vigilancia y de la inteligencia en sectores de actividad que colaboran activamente con las organizaciones criminales: agencias de viaje, agencias inmobiliarias, agencias matrimoniales, agencias de empleo, sección de anuncios de periódicos, agencias de transferencia de dinero, etc.

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

- Mejora de la tecnología aplicada a la confección de documentación (permisos, pasaportes, etc.) para evitar la falsificación de los mismos y su manipulación.
- Mejora de la inspección laboral para detectar el trabajo ilegal y la explotación laboral en sectores vulnerables. En este sentido, la colaboración activa de los sindicatos es una pieza fundamental.
- Mejores controles para el blanqueo de capitales y, sobre todo, para la transferencia de fondos ilegales son necesarios. El sistema financiero sufre un déficit importante de control respecto a pequeñas cantidades que se transfieren como remesas o transferencias y que se realizan con fines ilegales. Medidas para la mejora del rastreo del dinero serían de gran ayuda no sólo para este problema sino para la lucha contra la delincuencia organizada en general.
- Respecto a la trata, es urgente mejorar la protección y asistencia que se ofrece a las víctimas en nuestro país, compensar a las mismas por el daño sufrido y promover el retorno asistido de las mismas a sus países de origen.

### Bibliografía

- ADAMOLI, S.; DI NICOLA, A.; SAVONA, E. U. y ZOFFI, P. (1998): «Organised Crime around the World», *Publication Series*, n. 31, European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI), Helsinki.
- DI NICOLA, A. (2005): *Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*, REICHEL, P.: *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Thousand Oaks: Sage.
- DE LA CORTE, L. y JORDÁN, J. (2006): «Minaccia jihadista», *Revista di Intelligence*, 2, pp. 152-161.
- DE LA CORTE, L. y JORDÁN, J. (en prensa): *La yihad terrorista*. Madrid: Síntesis.
- EUROPOL (2004): «Trafficking in Human Beings for Sexual Exploitation in the European Union» disponible en la página web: <http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/THB.pdf>.
- EUROPOL (2004): *EU Organised Crime Report. Open version*.
- EUROPOL (2005): «Organised Illegal Immigration into the European Union», disponible en la página web: <http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2005/organised%20illegal%20immigration2005.pdf>.
- FERNÁNDEZ, José María (2005): «Riesgos y amenazas relacionados con la inmigración», disponible en la página web: [http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo\\_junio200501.pdf](http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo_junio200501.pdf).

## INMIGRACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE SERES HUMANOS

- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. y RECHEA ALBEROLA, C. (2005): «Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en los países de la Unión Europea», *Boletín Criminológico* número 82, noviembre-diciembre.
- RECHEA ALBEROLA, C. y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. (2003): «Una aproximación al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual», *Cuadernos de Política Criminal* número 80, pp. 287-310.
- RUEDA MENÉNDEZ, J. (2005): «La delincuencia organizada transnacional», Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, disponible en la página web: <http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/>
- SARRICA, F. (2005): «The Smuggling of Migrants», A Flourishing Activity of Transnational Organized Crime, *Crossroads*, vol. 5, n. 3, pp. 7-23.
- SCHLOENHARDT, A. (1999): *Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking, an Economic Analysis*, Occasional Seminar Australian Institute of Criminology.  
– «Organised Crime and Migrant Smuggling: Australia and the Asia-Pacific», *Research and Public Policy Series*, n. 44.
- SAVONA *et al.* (1998): «Dynamics of Migration and Crime in Europe: new Patterns of an Old Nexus en Schmid *et al.*, *Migration and Crime*, ISPAC, Milan.  
– (2003): *Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants into Italy*, Transcrime.
- UNODOC-United Nations Office on Drug and Crime. (2006): *Trafficking in Persons. Global Patterns*.

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS  
Subdirectora del Máster en Ciencias Forenses  
Universidad Autónoma de Madrid.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

### Introducción

#### EL ESTADO-NACIÓN Y LAS INMIGRACIONES DEL SIGLO XXI

Los innegables efectos de la tan debatida globalización sobre la soberanía de los Estados ha llevado a algunos internacionalistas a afirmar que estamos asistiendo a un vaciado de soberanía estatal (*ergo* de competencias) tanto por arriba, a través de las organizaciones internacionales, como por abajo, por medio de la cesión de competencias a instancias infraestatales (regiones, localidades o comunidades autónomas).

Esta visión catastrófica no es necesariamente compartida por todos los especialistas en la materia. Sin embargo, hoy más que nunca, la configuración westfaliana de la comunidad internacional basada en un orden jerárquico de Estados independientes y soberanos se encuentra en una fase de crisis.

Una crisis se define como un estado de transición evolutivo de consecuencias inciertas. Los desafíos a los que el siglo XXI nos somete y que pone en tela de juicios los conceptos tradicionales de seguridad nacional o de fronteras inviolables se nos presentan como las espuelas que están obligando a los Estados a adaptarse a las nuevas exigencias. No nos encontramos necesariamente ante una pérdida de soberanía sino más bien ante una mutación progresiva de ésta ante las necesidades contemporáneas que sólo pueden afrontarse sobre la base de nuevo conceptos de cooperación, de acción exterior, de prevención y de diplomacia.

Entre los nuevos desafíos que están dibujando el mapa del siglo XXI, la inmigración comienza a ocupar un lugar preferente, no en vano se ha empezado a llamar a este siglo el de las migraciones.

Las migraciones internacionales no son un fenómeno nuevo, pero nunca antes se había dado en las proporciones actuales y con unas expectativas de incremento tan evidentes. En atención a la creciente difuminación del concepto tradicional de frontera se hace necesario abordar el problema desde un espectro más amplio, enfocando nuestros esfuerzos tanto en las causas y como en las consecuencias, tanto en los orígenes como en los destinos y en definitiva, en la prevención de los problemas, tanto como en la solución o mitigación de estos.

### **La inmigración ilegal y su impacto sobre el concepto amplio de seguridad nacional**

La inmigración incontrolada (fundamentalmente la clandestina o ilegal) representa un serio desafío a nuestra seguridad nacional. Desde un punto de vista social la inmigración clandestina pone a prueba el umbral sociológico de tolerancia de los españoles (potenciando posibles derivas sociales xenófobas), desde un punto de vista político cuestiona la capacidad del Estado de Derecho para hacer frente a los retos contemporáneos (favoreciendo la aparición de modelos de gestión política menos democráticos y más populistas) y desde un punto de vista defensivo pone en tela de juicio nuestras capacidades para afrontar amenazas tales como el terrorismo y otros movimientos subversivos de proyección internacional (aumentando nuestra sensación de vulnerabilidad y angustia, y así pues potenciando medidas más agresivas contra las amenazas).

Tampoco podemos dejar de lado el impacto, actual y potencial, que la inmigración ilegal tiene en la proliferación de la delincuencia internacional, de redes de ilegalidad cuyas nefastas consecuencias sobre el conjunto de la comunidad internacional<sup>1</sup> (con especial impacto en aquellos países

---

<sup>1</sup> Vid Informe de julio de 2006 elaborado por la Oficina Regional de África Central y Occidental junto a la Sección de Investigación y Análisis en Crimen y Drogas de la Organización de Naciones Unidas (ONU); el Informe de Médicos sin Fronteras «Violence and Immigration».

con un pobre grado de institucionalización interna) ha sido señalada en numerosas ocasiones desde las instituciones internacionales<sup>2</sup>.

Por último, a pesar de mantener a lo largo de este ensayo un enfoque centrado en los conceptos de seguridad nacional, resultaría poco realista y poco adaptado a los intereses de las sociedades occidentales así como a los de la comunidad internacional en su conjunto dejar de lado el drama humanitario que flagela a los inmigrantes ilegales así como a las poblaciones de cuyo seno brotan forzosamente los candidatos a la inmigración clandestina.

En el marco de la seguridad nacional, un enfoque tradicional nos llevaría a redoblar nuestros esfuerzos en la impermeabilización de nuestras fronteras, entrando en la eterna dialéctica entre el escudo y la lanza. En el mundo de hoy, los intentos por «impermeabilizar» nuestras fronteras resultan poco realistas en el marco de la globalización. Además, mientras los asaltantes no perciban más opciones que saltar o morir seguirán construyendo escalas, cuanto más altas edifiquemos nuestras murallas más largas serán las escalas, no les queda otra opción.

En cambio, un enfoque más adaptado al contexto político internacional contemporáneo nos obliga a fijar nuestros esfuerzos en el exterior. Se impone iniciar una acción preventiva contra los factores belígenos<sup>3</sup> que configuran la inmigración ilegal, pero eso nos lleva a repensar por un lado, la acción exterior en su conjunto, los medios diplomáticos de los que disponemos y los planes de acción preventiva de nuestra política exterior y por otro, la naturaleza del desafío al que nos enfrentamos y los factores psicológicos y materiales que alimentan el reto al que nos enfrentamos.

### **Factores que actúan sobre los movimientos migratorios: especial atención a los «factores de expulsión»**

#### LA NECESIDAD DE ENTENDER

Es doctrina generalizada en el ámbito de la defensa afirmar que para combatir una amenaza es necesario conocerla profundamente, individualizarla y familiarizarse con sus recursos, su historia y (sobre todo) sus pers-

---

<sup>2</sup> Vid ANNAN, Koffi: *In a Larger Freedom*. Documento Solana: *Una Europa más segura en un mundo mejor*.

<sup>3</sup> Factores latentes o activos creadores de conflictividad.

pectivas. Es así como tendremos una imagen de la estructura del reto al que nos enfrentamos, y por lo tanto podremos seleccionar los medios adecuados (siempre bajo un prisma de funcionalidad) para actuar sobre los distintos ámbitos de la amenaza.

Entre los factores a tener en cuenta en el caso que nos ocupa, habrá de considerarse con especial atención los aspectos sociopolíticos, económicos y psicológicos, y aunque el estudio ha de ser individualizado por países y regiones, podemos hacer una breve referencia a los aspectos comunes que caracterizan a los movimientos migratorios de este siglo:

- Desde un enfoque sociopolítico hay que atender especialmente a los factores de expulsión. Recordemos que, por lo general, la situación política e institucional de los países emisores suele ser precaria<sup>4</sup> o incierta<sup>5</sup>. La falta de institucionalización, de una gobernabilidad firme, de una mínima confianza de las poblaciones hacia sus instituciones, hace que no sea posible para la mayoría de las gentes de estas regiones el poder diseñar un plan de futuro, una expectativa de vida en sus países. Ante esta ausencia de opciones cualquier otra opción resulta más atractiva y no olvidemos que desde un punto de vista geográfico-mediático los países desarrollados, el «Dorado» del siglo XXI, parecen estar a un tiro de piedra<sup>6</sup>. Efectivamente, el efecto demostración, alimentado por la globalización de las comunicaciones, actúa poderosamente como factor de atracción. Sería menester saber qué tipo de información proveniente del Norte económico consumen los candidatos a la emigración, y sobre todo saber cómo es interpretada por cada sociedad. Quizás merezca la pena estudiar la posible modificación de determinados patrones de información dependiendo de los potenciales receptores de dicha información<sup>7</sup>.
- Un enfoque económico nos lleva a las ya conocidas conclusiones sobre la creciente brecha económica entre el Norte y el Sur econó-

---

<sup>4</sup> Casos recientes de el Congo, Guinea Ecuatorial, el delta del Níger, Somalia, Sudán, etc.

<sup>5</sup> Nos referimos a la situación de «transición» política y social que se vive en gran parte de Latinoamérica

<sup>6</sup> El ejemplo de las remesas recibidas en los países de origen, las páginas *web* ofreciendo el «Dorado», la sorprendente proliferación de antenas parabólicas en zonas urbanas marginales, etc.

<sup>7</sup> *Vid* Manuel Castells su diferenciación entre sociedades informadas, desinformadas y malinformadas.

micos que provoca una «desigualdad disparatada»<sup>8</sup>. Esta desigualdad da lugar a la «emigración económica»<sup>9</sup> que se explica por la creciente dificultad que encuentran los potenciales inmigrantes en sus países de origen para ganarse la vida. Esta inmigración está fuertemente condicionada por la presión del mercado de trabajo en los países de origen y por su incapacidad para absorber la oferta de mano de obra de una población con unos ritmos de crecimiento exponencialmente desarrollado.

- Desde un enfoque psicológico, además del efecto demostrativo al que hemos hecho una breve referencia anteriormente, hay que contar con otros factores entre los que queremos destacar la ausencia de expectativas por parte de los emigrantes (*«Barcelona ou barxax» Barcelona o muerte* es uno de los lemas que corren por las costas de Senegal). Efectivamente, varias generaciones de pobreza y opresión terminan por minar la credibilidad en cualquier sistema político o económico, y lo que es peor, generan una total desconfianza en un posible futuro mejor en sus países. Además, existen otros factores que han de considerarse de una manera más localizada, son los denominados por el señor Sandell «microincentivos» tales como la educación del individuo y su sociedad, su situación económica y sus vínculos familiares y de amistad con personas que hayan emigrado.

Dependiendo del flujo migratorio que analicemos incidirán unos u otros factores con mayor o menor importancia, pero en todo caso sigue siendo necesario un estudio individualizado por regiones y países para mejor articular unas medidas coordinadas que permitan la consecución de objetivos más amplios y globales en el medio-largo plazo por encima de pequeñas victorias o derrotas locales<sup>10</sup>. En el caso que nos ocupa, la acción a implementar ha de ser multifacética en atención a los distintos factores a los que hacer frente, so pena de incurrir en ineficiencias y despilfarro de recursos.

---

<sup>8</sup> Vid ORTEGA CARCELÉN, Martín: *Cosmocracia; política global para el siglo XXI*.

<sup>9</sup> Vid SANDELL, Rickard: «Saltaron o les empujaron», *Análisis* del Real Instituto Elcano, 19 de enero de 2006.

<sup>10</sup> En esta línea resulta profundamente esperanzador la puesta en marcha del «Plan África» del Gobierno gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

### LA ILEGALIDAD

«...la desigualdad entre las zonas de partida y las de recepción de emigrantes es tan grande que genera fuerzas incontenibles, que se traducen en inmigración ilegal»<sup>11</sup>.

No cabe duda de que en cuestión de inmigración se ha creado una suerte de «mercado» paralelo, altamente lucrativo, que trata de dar satisfacción a una demanda proveniente de un sector social que carece de toda posibilidad de negociar o de recurrir a otras opciones, con lo que se convierten en demandantes y en víctimas de una explotación que su propia demanda genera.

No vamos a analizar aquí el impacto de las mafias de tráfico de personas, pero si quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de que la falta de acción por parte de las instituciones públicas interesadas (en este caso los países de destino) permite el desarrollo de la actividad privada-criminal, dado que los candidatos a la emigración no encuentran otras vías para dar satisfacción a sus necesidades, que recordemos no trata en primer término de emigrar, sino de ganarse la vida.

Así pues la ilegalidad no se convierte en una opción para los emigrantes sino, en muchas ocasiones, en la única opción para poder ganarse la vida aún a costa de los riesgos que ello comporta y que están dispuestos a asumir.

Tres son las vías de la ilegalidad en materia de inmigración: la entrada legal que se convierte en estancia ilegal una vez caducado el visado o permiso de residencia, la entrada a través de un puesto fronterizo sirviéndose de documentación falsa y de forma clandestina evitando los puestos fronterizos<sup>12</sup>. A éstas habría que añadir, en el caso español, la interceptación en aguas internacionales (o territoriales españolas) seguida de imposibilidad de devolución.

Prácticamente en todas estas opciones de ilegalidad abiertas a los candidatos se necesita la colaboración de organizaciones de traficantes organizadas en redes y que se sirven tanto de las ventajas de las vías de comunicación de un mundo globalizado, como de los agujeros del Derecho Internacional, así como de las limitaciones de unos Estados de origen (ins-

---

<sup>11</sup> Vid ORTEGA CARCELÉN, Martín: *Cosmocracia; política global para el siglo XXI*.

<sup>12</sup> Informe de julio de 2006 elaborado por la Oficina Regional de África Central y Occidental junto a la Sección de Investigación y Análisis en Crimen y Drogas de la ONU.

titucionales y de gobernabilidad) y de las de unos países de destino que aún consideran su acción exterior en el marco de una comunidad internacional westfaliana y su seguridad nacional desde planteamientos domésticos de seguridad y defensa.

LOS DESAFÍOS DE VENIR DESDE LOS PAÍSES DE ORIGEN;  
ESPECIAL REFERENCIA ÁFRICA

Con los datos que tenemos a nuestra disposición y a los que hemos hecho una breve referencia con anterioridad así como atendiendo a las derivas socioeconómicas y políticas regionales para el siglo XXI<sup>13</sup>, resulta poco creíble afirmar que en el futuro los movimientos migratorios tenderán a reducirse por sí solos.

Regiones como América Latina, Asia y África, con unos ritmos de crecimiento demográfico crecientes y unas perspectivas económicas inciertas, seguirán siendo emisores de inmigración hacia los polos geográficos más desarrollados social y económicamente: Estados Unidos y la Unión Europea. Y con respecto a la Unión Europea, España seguirá representando un objetivo privilegiado desde África y desde Asia (vía África)<sup>14</sup>, tanto como país de destino como de tránsito hacia otros miembros de la Unión Europea, explicable, entre otros motivos, por su proximidad geográfica y por la extensión de sus costas (lo que dificulta ostensiblemente el control fronterizo).

Dentro de este marco la situación de África representa un caso especialmente preocupante para la seguridad de España.

El continente africano representa el 11% de la población mundial, el 18% de la superficie terrestre y el 2% del producto interior bruto mundial y si se mantienen los actuales ritmos de crecimiento demográfico en el año 2050 tendrá más población que China lo que representará para el año 2030 un continente de cerca de 800 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Vid «The World Fact Book 2006» CIA; el Informe «Estado de la población mundial» del Fondo de Naciones Unidas para la Población, septiembre del 2006; el *Atlas del Estado del Mundo*, Akal; etc.

<sup>14</sup> Informe de julio de 2006 elaborado por la Oficina Regional de África Central y Occidental junto a la Sección de Investigación y Análisis en Crimen y Drogas de la ONU.

<sup>15</sup> Datos del la ONU y de Banco Mundial.

Se trata de un vecino próximo en donde la pobreza no deja de incrementarse (a pesar de las cifras que las explotaciones petrolíferas arrojan para el conjunto del continente), con más de 16 millones de emigrantes fuera de sus países de origen y en donde el número de desplazados no deja de crecer habiéndose duplicado en la última generación<sup>16</sup>.

En España está cambiando el perfil migratorio y existen buenas razones (según Rickard Sandell) para considerar el África Subsahariana como el mayor emisor potencial de emigrantes hacia Europa<sup>17</sup>. Los últimos ejemplos de asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, así como el flujo continuo de pateras y cayucos pueden no ser más que la «punta del iceberg» que está aún por venir.

El drama humano, descarnadamente reflejado por los medios de comunicación, ha llevado a las instancias políticas a poner en marcha sistemas de freno a la inmigración dentro del marco de seguridad nacional tradicional (intercepción, detención, dificultar la entrada, etc.). Se trata de métodos que, aún siendo imprescindibles, de darse la expectativas migratorias que se deducen de los datos a nuestra disposición, pronto quedarán desfasados, serán inútiles y resultarán tremendamente caros.

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, los medios de la Guardia Civil del Mar, la actual configuración de la Agencia Europea para el Control de Fronteras, las iniciativas como la operación *Ulises*, etc. son manifestaciones del tipo de seguridad fronteriza clásica que de no estar apoyados por medidas firmes y operativas en los puntos de emisión, difícilmente conseguirán cumplir sus objetivos de control de los flujos migratorios.

### **Propuesta de medidas a tomar en los países de origen para apuntalar una estrategia amplia en la lucha contra la inmigración ilegal**

Antes de nada merece la pena subrayar con intensidad el hecho de que el presente Informe está orientado a ofrecer soluciones para combatir la ilegalidad en el fenómeno migratorio, en ningún caso se pretende poner en el punto de mira a la inmigración en su conjunto que, de hecho, resul-

---

<sup>16</sup> Medí Lahlou, profesor del Instituto Nacional de Estadística y Economía de Rabat.

<sup>17</sup> Vid SANDELL, Rickard: «Saltaron o les empujaron», *Análisis* del Real Instituto Elcano, 19 de enero de 2006.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

ta altamente beneficiosa tanto par los países de origen como para los de destino<sup>18</sup>.

Algunas de las medidas que se proponen entran en el marco del «Plan África», otras están siendo implementadas por empresas privadas o autoridades locales y otras son, de alguna forma, novedosas. En todo caso no se trata de una enumeración taxativa sino de un conjunto abierto de medidas y sugerencias que se centran en la acción fuera de nuestras fronteras y orientadas a formar parte de una gestión global para luchar contra la inmigración ilegal.

### LA CREACIÓN DE UNA RED DE OFICINAS/CENTROS MULTIFUNCIONALES PARA GESTIONAR EL FENÓMENO MIGRATORIO EN ORIGEN

La gestión de los flujos migratorios económicos en origen tienen en los contingentes y en la contratación en origen algunas de las herramientas más interesantes para dar a los candidatos a la inmigración una expectativa más allá de la ilegalidad.

Hoy, España tiene suscritos acuerdos bilaterales en esta materia con Colombia (21 de mayo de 2001), Ecuador (29 de mayo de 2001), Marruecos (25 de julio de 2001), República Dominicana (17 de diciembre de 2001), Rumania (23 de enero de 2002), Polonia (21 de mayo de 2002) y Bulgaria (28 de octubre de 2003). A estos convenios hay que sumarles las Secciones Laborales, de Seguridad Social y de Asuntos Sociales de las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en las Repúblicas de Polonia y Rumania y del Consulado de España en Quito, que se crearon por Orden Ministerial A/Ex/973/2003/ de 9 de abril.

Tales convenios contienen medidas para realizar la selección y contratación de los trabajadores en los países de origen e incluso la realización de acciones formativas. Estas medidas dependen en gran medida de la fluidez de las comunicaciones en materia de ofertas y demandas de empleo entre las autoridades españolas y las del país que es parte de convenio.

---

<sup>18</sup> *Vid* discurso de Kofi Annan «Inmigración, integración y democracia», «Les migrants font avancer l'humanité» artículo aparecido en *Le Monde* en junio 2006; el Informe «Las mujeres y la inmigración internacional» del Asociación de Naciones Unidas para la Planificación Familiar; el Informe «State of World Population»; la «Inmigration letter» al presidente Bush de junio 2006, etc.

La gestión de estos instrumentos, hasta el día de hoy, ha permitido cubrir miles de puestos de trabajo en España gracias a una contratación dirigida y coordinada. Pero cabría preguntarse si estos instrumentos podrán gestionar un frente más amplio: por un lado el de las acuciantes necesidades de algunos de los sectores de nuestra economía (construcción, agricultura, sector primario en general) y por otro el de las oleadas de inmigración ilegal que se asoman por la vertiente del Sur económico.

Se antoja una reformulación más amplia que trate de dar respuestas a estas necesidades mejorando el funcionamiento (e incluso yendo más allá) de las actuales experiencias puestas en práctica en los países antes reseñados.

Sería deseable estudiar la posibilidad de poner en funcionamiento centros que coordinados desde las Administraciones públicas (Ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Exteriores y Cooperación) trataran de hacer coincidir las necesidades de los empleadores españoles con las de los demandantes de empleo en los países emisores.

Se trataría de centros cuya gestión y administración se haría descentralizadamente donde el sector privado nacional en coordinación con los sindicatos españoles (que proyectarían así su acción de formación y protección hacia el exterior) y bajo la supervisión y guía de las Administraciones públicas que jugarían un papel fundamental. Estos centros habrían de gestionarse sobre el terreno fundamentalmente con personal local preparado y formado preferiblemente en España, fomentando así una creciente participación de las sociedades locales en la gestión de los flujos migratorios.

Dependientes de una oficina central en España, sus funciones abarcarían, entre otras, el control de flujos migratorios dentro de las regiones geográficas donde operen, agilizar los primeros pasos burocráticos para la obtención de visados (requisitos, consultas, asesoramiento, etc.) antes de dirigirse a las Oficinas Consulares, la gestión de los contingentes, de la contratación en origen, traslado y regreso (en su caso) de los trabajadores, ofrecer *in situ* cursos de español y de formación profesional a los candidatos a la inmigración y gestionar las campañas de información dirigidas desde España y orientadas a los posibles inmigrantes.

Las necesidades de los empleadores nacionales se gestionarían desde la central en España, la cual mantendría una comunicación constante con el resto de Oficinas dispersas en todo el mundo las cuales pondrían a disposición de la central sus bases de datos sobre demandantes de empleo,

su preparación y su aptitud para desempeñar el puesto de trabajo a cubrir. *El objetivo es el de crear un dispositivo que permita procedimientos de contratación más ágiles a nivel internacional para cubrir puestos (temporales o indefinidos) en plazos de tiempo muy reducidos.* La fiabilidad por parte de las personas contratadas en este tipo de gestión de contingentes, en lo que se refiere a la utilidad de la formación recibida, así como de la seguridad en que se va a contar con ellos de nuevo en el futuro (para nuevas campañas de recogida, por ejemplo) funcionaría a modo de garantía que facilitaría el cumplimiento del compromiso de retorno al que se sujetan las personas que forman parte de los actuales contingentes de trabajadores.

Existen algunos ejemplos de este tipo de gestión tanto en el mundo privado como en las Administraciones públicas centrales y regionales.

Entre los primeros, no son pocas las empresas multinacionales que han trasladado a países en vías de desarrollo centros de estudio y escuelas de donde se proveen de personal especializado para sus actividades empresariales. Ejemplo de esto lo encontramos por lo general entre compañías navieras, con el objetivo de la formación de pilotos a industrias necesitadas de mano de obra cualificada.

Entre los segundos merece una especial atención los *Centros de Intermediación* puestos e marcha por la *Generalitat* catalana en Marruecos y orientados a gestionar el flujo de menores marroquíes candidatos a la ilegalidad. En esos Centros se enseña a los menores el idioma y una formación profesional en sus propias ciudades, formación que es complementada con prácticas en empresas españolas en Tánger, lo que permite a medio plazo favorecer una inmigración de una mano de obra cualificada hacia la región. En definitiva, se trata de un ejemplo que hay que estudiar y tratar de exportar (desde una coordinación a nivel nacional) a otros países emisores de emigración.

En todo caso habrá siempre que tener en cuenta que se trata de una acción delicada desde el punto de vista político-diplomático, puesto que se busca incidir directamente sobre los mercados laborales de los países de origen. Así pues, habría que tener en cuenta siempre no sólo la aquiescencia de las autoridades de los países de origen, sino también su colaboración, en su caso, para poder gestionar las primeras labores de preselección y para evitar la acción fraudulenta de mafias o de comportamientos poco éticos por parte de intermediarios poco escrupulosos en materia de derechos humanos y laborales.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

### REFORZAR LOS MEDIOS JURÍDICOS Y POLICIALES TANTO NACIONALES COMO INTERNACIONALES PARA LA INTERCEPTACIÓN DE «ILEGALES»

La comunicación fluida de una información veraz y actualizada es uno de los principales instrumentos para hacer frente no ya sólo a las amenazas de hoy, sino a los desafíos de mañana.

Controlados las pateras y cayucos, habrá que esperar al siguiente paso de los candidatos a la inmigración espoleados por las mafias. Los barcos de largo recorrido, los llamados «negreros»; el uso de contenedores para el transporte; el uso de nuevos medios de transporte, quizás el flete de aviones y el transporte aéreo clandestino son los grandes desafíos a los que tendremos que hacer frente en un futuro no muy lejano.

Es pues necesario incrementar la obtención de información y con ella la coordinación que nos permita interceptar a los candidatos a la inmigración ilegal. Para ello, los medios policiales y la gestión de la información obtenida por distintos cauces es esencial.

Habría, quizás, que *establecer líneas fluidas de comunicación e intercambio de bases de datos* entre las líneas de transporte aéreo, terrestre y marítimo, con los *tour* operadores, con los consulados y con las autoridades fronterizas. Así podría incrementarse de manera ostensible el control sobre los flujos migratorios y, fundamentalmente, sobre los potenciales inmigrantes ilegales que tienen sus vías de entrada por los aeropuertos y carreteras. La identificación de la inmigración a través de las empresas de transporte puede revelarse como un eficaz instrumento para prevenir esta ilegalidad.

### MAYOR COLABORACIÓN OFICIAL E INFORMAL ENTRE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD ESPAÑOLES Y LOS DE LOS PAÍSES DE ORIGEN

No es ésta una solución nueva, antes bien al contrario. Desde el comienzo de la marea migratoria a través del estrecho de Gibraltar, esta medida de colaboración entre los Cuerpos de Seguridad de ambas orillas se presentó como una necesidad acuciante que ha dado excelentes resultados a través de medidas como el intercambio de información, las patrullas conjuntas, etc. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han desarrollado diversas operaciones de colaboración internacional, tanto en el control de

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

vuelos procedentes de Iberoamérica como en el control de puertos y embarcaciones<sup>19</sup>.

Son actividades que han de reforzarse en el marco de los países de origen y en las que los distintos agregados de interior de las Embajadas españolas pueden jugar un papel fundamental.

A través de la necesaria coordinación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sería deseable incrementar el protagonismo y las actividades de *los agregados de interior* a través de la formulación de *planes de acción* donde se contemple la promoción de actividades tales como:

1. La organización de reuniones entre representantes de los distintos Cuerpos de Seguridad involucrados en la lucha contra la inmigración ilegal para el diseño de planes de lucha contra la ilegalidad.
2. La identificación en su circunscripción de las principales carencias de las que adolecen los países emisores en esta materia y la propuesta de modos en los que la colaboración policial española puede ayudar a subsanar esas carencias sobre el terreno.
3. El fomento de operaciones conjuntas que permitan un mejor intercambio de información directa entre los oficiales de distintos países.
4. La intensificación de su inmersión en la sociedad de acogida con la finalidad de incrementar y diversificar las fuentes de información que permitan operaciones policiales conjuntas para la desarticulación de las rutas de inmigración ilegal y de las mafias que las mantienen.

## CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN DESINCENTIVADORA DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL

El efecto atracción alimentado tanto por los medios de comunicación como por el ejemplo de los inmigrantes que han «triunfado» se materializa en la proyección de una imagen distorsionada captada por las poblaciones empobrecidas y que motiva a los jóvenes a arriesgarlo todo por iniciar esta odisea.

---

<sup>19</sup> Vid Ministerio del Interior: «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2005», 5 de febrero de 2006.

Pero esa imagen triunfalista puede ser combatida presentando las tristes realidades que acompañan al fenómeno de la inmigración ilegal.

En Senegal y en otras zonas emisoras de emigrantes se lleva algún tiempo fomentando campañas informativas a través de la radio y la prensa, con resultados poco alentadores. La imagen y el testimonio siguen siendo el principal medio para llegar a las mentes de los candidatos a la inmigración ilegal.

Las campañas habrían de ser, no sólo crudas y realistas en el relato de la ilegalidad (explotación, prostitución, devoluciones, pobreza e incluso la muerte), sino que habrían de ser *protagonizadas y presentadas por los propios protagonistas*, sirviéndose de organizaciones locales y apoyadas técnica y económicamente por la Administración pública española (Ministerio de Asuntos Exteriores-AECI, fundamentalmente).

De esta manera se conseguiría *llegar directamente a los candidatos a la emigración y a sus familias* (auténtico objetivo de las campañas desincentivadoras en atención al espíritu comunitario aún vivo en muchas regiones en vías de desarrollo). Al mismo tiempo se conseguiría eliminar las suspicacias propias que nacen entre las poblaciones objetivo ante las campañas presentadas por «extranjeros ricos». Además, en estas campañas habría de presentarse no sólo las ventajas de la legalidad sobre la ilegalidad, sino también los medios que los países de destino están poniendo en práctica para facilitar los flujos migratorios ordenados, presentando una imagen positiva de los centros de información y formación, de los programas de ayuda al desarrollo, de las vías de acceso a los microcréditos, etc.

Desde España sería deseable fomentar a las organizaciones locales (o incluso crearlas en su caso), para que proyecten y pongan en práctica las campañas de información desincentivadora. La financiación, coordinación y creación de estas organizaciones civiles correría desde España a unos costes insignificantes si los comparamos con otras medidas de prevención y especialmente si los comparamos con los resultados que podrían conseguirse. A este respecto es especialmente significativa la experiencia recientemente llevada a cabo por la señora Navarro (cónsul honoraria de Guinea-Bissau) con la Organización No Gubernamental (ONG) *Nimba*, que fue capaz de reducir el número de inmigrantes provenientes de Guinea-Conakry con dirección a Canarias en un 70%<sup>20</sup> sirviéndose de una campaña informativa con las características que venimos de mencionar (personal

---

<sup>20</sup> Según datos facilitados por la Delegación del Gobierno en Canarias.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

local, montajes de vídeo y audio, aprovechando acontecimientos multitudinarios, etc.) con un presupuesto de 15.000 euros.

Además, no hay que menospreciar el impacto positivo en términos de arraigo que se va produciendo en toda sociedad a medida que se va articulando una sociedad civil apoyada en la existencia y el funcionamiento de organizaciones sociales locales.

### FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO EN LOS PAÍSES DE ORIGEN: FORTALECIMIENTO DE UNA SOCIEDAD CIVIL QUE DESINCENTIVE LA EMIGRACIÓN ILEGAL

Ante la absoluta necesidad de: por un lado involucrar a las sociedades de los países de origen en la gestión ordenada de los flujos migratorios y por otro de *articular una sociedad civil que ofrezca al individuo un ámbito social donde desarrollarse y prosperar*, los países de destino (especialmente España) habrían de enfocar parte de su esfuerzo en tratar de solventar la profunda desestructuración social y familiar que afecta a las sociedades emisoras de emigración.

Una sociedad, local, regional o nacional, viva es un polo de atracción y de expectativas de desarrollo personal. En un ámbito de estas características las iniciativas para embarcarse en una odisea de resultado incierto (tal y como se le ha sido presentado por medio de las campañas de información) sufre una fuerte desmotivación, especialmente si el individuo encuentra oportunidades de desarrollo personal y social en la zona geográfica donde se encuentra.

La posibilidad de integrarse en un grupo, organización, ya sea de carácter deportivo, económico, cultural, administrativo, etc. ofrecerá al individuo un ámbito de expresión y de expansión personal que minará progresivamente el deseo de jugarse todo lo que tiene (desde un punto de vista material y social) por iniciar semejante odisea que la inmigración ilegal representa. La expresión clave sigue siendo la creación de expectativas en sus territorios.

Existen experiencias en países de origen como la de Yaye Byem Diouf<sup>21</sup> que aún careciendo de todo soporte económico pone en marcha iniciativas y proyectos con el objetivo de enraizar a los candidatos a la emigración en

---

<sup>21</sup> Presidente de la «Asociación de Mujeres para el Desarrollo Integrado de Thiaroye sur Mer», Dakar.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

su territorio. Hasta hoy sus resultados han sido escasos, se trata de una gota en un océano sin una perspectiva clara de supervivencia.

Desde los países de destino se debería fomentar este tipo de iniciativas. *Son muchas las ventajas que se obtendrían del desarrollo de este tipo de organizaciones sociales* en suelo de países emisores. Financiadas y coordinadas desde los países desarrollados se desarrollarían como uno de los pilares de la denominada «diplomacia pública» y un puente de primer orden para la proyección de políticas (informativas, de desarrollo, etc.) en las zonas menos favorecidas.

### MEJORAR LAS CAPACIDADES DE LOS CONSULADOS ESPAÑOLES EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

Hoy día la mayor parte de la inmigración entra por aeropuerto, así pues, tenemos que prestar una especial atención a este ámbito.

Respecto a los inmigrantes que entran por los aeropuertos, la mayoría viene sin visado (Argentina, Uruguay, etc.) o con visado de turismo, prorrogando su estancia más allá de lo inicialmente permitido (caso de gran parte de los inmigrantes procedentes de Ecuador o Colombia). Esto es posible en gran parte porque no existe una conexión fluida y actualizada de datos entre las embajadas y Madrid. Así pues, *se debería aumentar la interconexión entre embajadas y Policía/Guardia Civil/Padrón*. De esta manera, se podría consultar rápidamente la situación de una determinada persona conforme a la Ley. El cruzar datos permitiría operar con un trato individualizado respecto a los demandantes de visado y solicitantes de permisos de residencia (por ejemplo, dificultando la concesión de nuevos visados a los que ya hayan superado periodos máximos de estancia, no aceptando solicitudes de permisos de residencia a los que hayan recibido sólo visado de estancia por razones turísticas, etc.).

Hoy en día, el sistema de conexión embajadas-Interior está centralizado en la Dirección General de Consulares, cuyas posibilidades y actual funcionamiento distan de ser suficientes para hacer frente a las necesidades actuales. Sería deseable *descentralizar el sistema, aumentando las conexiones con otros organismos públicos (fundamentalmente del Ministerio del Interior) mediante la implicación de los agregados de Interior en las embajadas, sirviéndose, por ejemplo, de conexiones informáticas y puntos de contacto directo (teléfonos de asistencia del Ministerio del Interior o del Padrón para estos temas)*.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

Desde las embajadas difícilmente se entiende cómo es posible que una vez emitido un visado para 15 días en la Oficina Consular a favor de un individuo, más tarde, esa persona tras prolongar su estancia en vulneración de la Ley, puede ir al cabo de dos meses a la Policía, pedir su permiso de residencia, y tramitarlo sin problemas.

Además, *las compañías aéreas deberían facilitar la información de inmigrantes que no usan el billete de vuelta y se quedan en España*. Esa información debería estar a disposición de las embajadas para dificultar la obtención de visados a aquellos que habiendo prolongado su estancia irregularmente, y tras volver a su país pretenden volver a España. Una vez más insistimos en la necesidad de desarrollar las bases de datos de la Policía y Guardia Civil para que estén a disposición de las embajadas. Y en todo caso, la información debería fluir en ambos sentidos.

### AMPLIAR EL ESPECTRO DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIAS DE DEVOLUCIÓN, ENTRE OTRAS, CON LOS PAÍSES EMISORES

Hoy, las necesidades de rapidez a la respuesta y la cercanía al problema nos lleva a plantear otras formas de diplomacia más dinámicas y eficaces en el corto y medio plazo. La *paradiplomacia* se nos presenta como un instrumento dinámico que permitiría a las entidades administrativas subestatales jugar un importante papel (siempre dentro en la legalidad internacional) en *la identificación de los problemas y en los primeros acercamientos con las autoridades locales de los países emisores*.

El potenciamiento desde las Administraciones Centrales del establecimiento de líneas de comunicación internacional a nivel regional podría representar un instrumento dinámico y flexible a la hora de afrontar el problema de la ilegalidad. El contacto entre sociedades civiles de una y otra orilla que, de hecho, se necesitan para luchar contra un enemigo común, la ilegalidad y sus mafias, podría crear dinámicas de entendimiento más operativas y eficaces en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo y de la cooperación en general.

La experiencia que está acumulando Canarias en esta materia<sup>22</sup>, fundamentalmente a través de sus Cámaras de Comercio, representa una oportu-

---

<sup>22</sup> *Vid* las iniciativas de 2006 de las Cámaras de Comercio canarias.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

nidad excepcional para exportar al resto de las regiones españolas los éxitos y los modelos de gestión internacional subestatal, apoyándose tanto en el sector público como en el privado. El establecimiento de centros de información, el apoyo a ONG locales y los programas de formación profesional sectorial orientada a las necesidades regionales locales son algunos de los instrumentos que pueden permitirnos orientar de manera ordenada los flujos migratorios.

Por otro lado, quizás sería conveniente replantearse la actual política de cooperación al desarrollo a favor de los países emisores que no muestren un claro espíritu de colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal. De esta manera, condicionando seriamente la cooperación a la colaboración por parte de las autoridades de los países emisores se conseguiría introducir algún tipo de aliciente en el ánimo de las autoridades de los países en donde la inmigración ilegal no sólo no representa un problema sino antes bien al contrario.

En esta línea sería harto conveniente involucrar a la Unión Europea para que implemente de manera efectiva las cláusulas sobre inmigración ilegal proveniente de los países África Caribe y Pacífico consignadas en los Acuerdos de Cotonú.

### FOMENTO DE CAMPOS DE ESTANCIA EN LOS PAÍSES EMISORES PARA LOS CANDIDATOS A LA EMIGRACIÓN

La interceptación de potenciales inmigrantes ilegales (que en muchas ocasiones se convierten en operaciones de rescate) soluciona en poca medida el problema al tener que conducirlos hacia territorio español. La experiencia en Mauritania con la creación de un campo de estancia podría ser el primer paso hacia un enfoque más amplio.

Los campos de estancia situados en los puntos neurálgicos de emisión podrían representar uno de los medios más adecuados para *aliviar la presión sobre el territorio nacional*. Además no debería menospreciarse el papel potencial de dichos campos como focos de gestión de los flujos migratorios.

Bien si se gestionan conjuntamente por varios Estados (gestión mixta), o bien si se confía la gestión a organizaciones internacionales, a través de estos campos se podría poner en marcha algunos de las políticas a las que hacemos mención en este *Documento*. Sin duda alguna, la cooperación de

los países que acogerían estos campos es esencial, por lo que no debe relajarse el esfuerzo diplomático por parte de España en la búsqueda de mayores consensos y colaboraciones a nivel bilateral y multilateral.

FOMENTO DEL DESARROLLO DE «INDUSTRIAS INDUSTRIALIZANTES»  
QUE PERMITAN FIJAR A LA POBLACIÓN EN SUS TERRITORIOS

*La creación de expectativas* ha de ser el principio que inspire todas estas propuestas aquí reseñadas y sin lugar a dudas las políticas de desarrollo regional se antojan como las más eficientes en este ámbito.

El dinamismo económico de una región actúa como polo de referencia y de atracción para todos aquellos individuos que se plantean la emigración como una necesidad para el desarrollo.

El fomento de industrias (tales como la construcción) que generen sus propias demandas locales habría de ser el principal objetivo de la cooperación al desarrollo. No se trata pues de montar una economía de mercado desde la nada, antes bien al contrario, se trataría de fomentar aquellos *sectores industriales que permitan el desarrollo de pequeños focos de desarrollo prácticamente autosostenido*. Focos que generen demandas y ofertas dinámicas tanto hacia «abajo» como hacia «arriba».

A modo de ejemplo y siempre dependiendo de las posibilidades económicas y geográficas del territorio, el desarrollo del sector inmobiliario en primer lugar crearía las necesidades (hacia abajo) de materiales para la construcción y al mismo tiempo, las políticas de urbanización generarían demandas (hacia arriba) de servicios. Estas nuevas demandas habrían de ser cubiertas con la oferta regional, a través, llegado el caso, del desarrollo de la comunicación entre las regiones y localidades y la coordinación económica de los distintos sectores económicos que se desarrollen en cada ámbito geográfico, lo que a su vez generaría una demanda de infraestructuras de comunicación y con ella el desarrollo de nuevas Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y de empleo.

Con estas iniciativas, ordenadas desde y con el apoyo de Occidente, se generarían expectativas de desarrollo para las PYMES locales, así como un mercado de trabajo más dinámico capaz de absorber parte de la población a la búsqueda de un futuro laboral. Además, la creación de una incipiente clase media propietaria de viviendas y locales convertiría progresivamente la opción de emigrar en algo poco atractivo.

## ACCIONES EN PAÍSES DE ORIGEN PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN ILEGAL

En pasos posteriores y con el apoyo de las políticas de cooperación se fomentaría el desarrollo de nuevas PYMES estratégicamente planeadas (dependiendo de cada zona, sus necesidades y posibilidades) para que generen esas demandas a las que nos hemos referido anteriormente y el efecto de enraizamiento poblacional.

Este cúmulo de actividades exponencialmente creciente, no ha de considerarse como una tarea reservada a las autoridades de los países implicados. Antes bien al contrario, habría de fomentarse la participación del sector privado de ambas orillas. La actividad de Cámaras de Comercio, de asociaciones de empresas (e incluso de sindicatos) de los países desarrollados y de los países objetivo es fundamental si se quiere dar un espíritu de continuidad a las iniciativas. Las empresas de los países del Norte deben entender que en el Tercer Mundo no sólo se encuentran las materias primas, sino también los futuros consumidores de nuestros productos. Se trata pues de crear en estos países desfavorecidos una población capaz de consumir y de absorber nuestra producción de bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de un enfoque estratégico (orientado a fijar a las poblaciones en sus territorios y a que creen riqueza) de la clásica actividad de inversión en el extranjero.

## LA DEFENSA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DE LA FIGURA DEL «REFUGIADO ECONÓMICO» Y DE LA CREACIÓN DE CAMPOS DE REFUGIADOS GESTIONADOS MULTILATERALMENTE

Según Ruud Lubbers último Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):

«La práctica de conceder asilo político a la gente que huye de la persecución en tierras extranjeras es una de las muestras más tempranas del avance de la civilización.»

El Alto Comisionado del ACNUR afirma al mismo tiempo que ha de mantenerse una clara distinción entre refugiado y emigrante basándose en que el primero tiene que abandonar su país para garantizar su vida o la de su familia, mientras que el segundo *escoge* trasladarse del país para mejorar sus expectativas de futuro. Esto justificaría la determinación de un estatus distinto ante la Ley y ante el Derecho Internacional.

La defensa de la figura del «refugiado económico» podría basarse en distintas líneas argumentativas sobre un fondo de mayores niveles de civilización en el marco de la comunidad internacional. Entre ellas, el hecho de que la creciente dificultad económica que sufren los países menos desarrollados hace cada vez menos creíble que determinados sectores sociales tengan verdaderamente la posibilidad de *escoger* la emigración. Ésta se convierte en múltiples ocasiones en una necesidad para garantizar la supervivencia del individuo y de su familia.

El sistema clásico a favor del refugiado encuentra hoy su quiebra por motivos, entre otros: la multiplicación del número de inmigrantes; *la responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto, y de los países desarrollados en particular, a favor del desarrollo de las zonas más pobres del planeta*; la creciente dificultad de distinguir entre un refugiado político y una persona que huye de una miseria causada por motivos tales como conflictos internos, regímenes dictatoriales, *failing states*, etc.

Son muchos los argumentos político-jurídicos que pueden presentarse ante las principales organizaciones internacionales de carácter regional e internacional para que los países que son cabeza de puente (por motivos geográficos, culturales y económicos como es el caso de España) de los movimientos migratorios por motivos económicos busquen y encuentren en las organizaciones internacionales un apoyo político, social, estratégico y material para la gestión ordenada de los flujos migratorios.

A estos efectos valdría la pena tomar en consideración formular desde el Ministerio de Asuntos Exteriores una iniciativa que diese forma, desde España, a la defensa de un nuevo enfoque jurídico-político internacional de las migraciones transnacionales por motivos económicos.

En consecuencia, sería necesaria *la formulación de una suerte de estatuto jurídico del emigrante «económico» diferenciado del concepto clásico* de «refugiado» que permita un enfoque novedoso a favor de los más pobres y que al mismo tiempo consiga evitar el oportunismo de individuos, organizaciones ilegales y Estados poco escrupulosos en el trato hacia sus propios nacionales.

Sería asimismo conveniente identificar una serie de principios rectores<sup>23</sup> de las políticas que se vayan a poner en práctica, la identificación de los posibles «refugiados» por medios como, por ejemplo, la identificación

---

<sup>23</sup> Vid «Movimientos migratorios y derecho», Universidad Autónoma de Madrid, 2004.

del lugar de procedencia (criterios geográfico-económicos), la identificación de la comunidad de pertenencia (criterios geográfico-étnicos) que permitan al candidato beneficiarse o no del estatuto. Así como también el desarrollo de medios adecuados como la creación de campos de «refugiados» económicos en los puntos neurálgicos de emisión migratoria (gestionados por organizaciones internacionales o por varios países conjuntamente) desde los que se pueda regular ordenadamente los flujos migratorios hacia los países de destino, las devoluciones cuando procedan, las políticas de integración e incluso las políticas de desarrollo regional.

## **Epílogo**

Hoy el mundo desarrollado no puede dar la espalda al fenómeno migratorio contemporáneo, y esto se explica tanto desde la vertiente humanitaria como desde la del interés particular. Dado que hoy día, la estabilidad política económica y social de España pasa por un enfoque activo en el exterior de nuestras fronteras es necesario comprender que lo que se conocía como la política de los ideales (desarrollo universal, derechos humanos, paz y seguridad) se convierta en una política de medios necesarios para evitar males mayores en el futuro.

El fenómeno migratorio al que España está sometida hoy día tenderá a recrudecerse en el futuro, por lo que resulta poco realista intentar encontrar una solución durable en el corto plazo. No existen soluciones mágicas, sino más bien la necesidad de establecer una serie de políticas coordinadas, basadas en unos objetivos para el medio y largo plazo y orientadas a un fin común, la seguridad de nuestra nación en su sentido más amplio (económico, social, defensivo, político, etc.)

Es por esto que a pesar de que en esta exposición se haga hincapié en una batería de propuestas a tomar en los países de origen, en ningún caso debe desligarse este enfoque de las necesarias medidas a tomar en el ámbito doméstico (policiales, laborales, sociales y de inserción, entre otras). Ninguna de las medidas aquí propuestas podrá ser efectiva por sí sola, de la misma manera que una acción exterior sin el soporte de una acción interior (y viceversa) estaría condenada a fracasar en los objetivos de controlar y dirigir los flujos migratorios del siglo XXI.

FERNANDO VILLENA SÁNCHEZ  
*Analista de conflictos.*

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

### Introducción

La inmigración es un fenómeno de expansión que afecta a todos los países de la Unión Europea. Mientras algunos países experimentaron los movimientos migratorios a partir de los años cincuenta, como es el caso de Francia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y Holanda, otros, por el contrario, como España, Italia, Portugal, Irlanda y Grecia empiezan a vivir los movimientos migratorios en la última década, si bien con una gran intensidad.

En este sentido, España, según un reciente estudio de Caixa Catalana, registró en la década 1995-2005 el mayor crecimiento de la población inmigrante de toda la Unión Europea, con un aumento del 8,4%. En su conjunto, la población inmigrante de la Unión Europea se incrementó en dicho periodo en un 3,7%.

En cuanto a su incidencia en el crecimiento demográfico europeo en la última década, según el estudio de Caixa Catalana, ha supuesto un incremento de 11,9 millones de personas extranjeras, el 76% de los 15,7 millones en los que se ha incrementado la Unión Europea. En el caso de España los inmigrantes explican un 78,6% del crecimiento demográfico mientras que en países como Alemania e Italia la llegada de extranjeros ha contrarrestado los descensos registrados por la población nativa.

La doctrina es unánime en señalar como los factores más importantes que impulsan la inmigración, de una parte, la desigualdad en la distribución de la actividad económica, la renta y la pobreza entre las zonas más y menos desarrolladas del mundo, y de otra, las circunstancias de crisis eco-

nómicas, políticas o bélicas que pueden añadir intensidad a ese marco estructural. La globalización de la información y las comunicaciones también actúan como factores que estimulan o facilitan los movimientos migratorios ya que ponen de manifiesto la calidad de vida y bienestar social existentes en los países con políticas económicas y sociales más desarrolladas.

A su vez, los países que reciben un mayor número de inmigración laboral, que cuentan con economías muy desarrolladas, tienen en común una serie de factores, entre ellos, la existencia de nichos laborales en actividades poco cualificadas que no son satisfechas por los propios nacionales que desempeñan otros puestos de trabajo de mayor nivel laboral, económico y social; tales nichos se encuentran principalmente en los sectores de la construcción, la hostelería o los servicios. También como factor determinante puede mencionarse el envejecimiento de la población que requiere incorporar mano de obra extranjera para garantizar un crecimiento económico sostenido y poder mantener el nivel actual de cobertura de sus sistemas de protección social, los cuales en la mayoría de los países europeos se financian básicamente con impuestos fiscales y cotizaciones sociales, sufragando tales conceptos el importe de las prestaciones actuales a través de un régimen financiero de reparto.

A todos estos factores habría que añadir en el caso de la inmigración espontánea la situación geográfica de determinados países que hacen más difícil el control de sus fronteras exteriores, así como la existencia de políticas de inmigración flexibles que permiten tarde o temprano documentar a los inmigrantes que entran en el país de manera irregular, con la finalidad de normalizar a este colectivo y poderlos integrar con plenitud de derechos y obligaciones a su mercado de trabajo, pero que a medio y largo plazo producen un «efecto llamada».

### **Población inmigrante en España y mercado laboral**

Según el último avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2006, el total de residentes en España es de 44,39 millones de habitantes, de los cuales 3,88 son extranjeros, lo que supone el 8,7% del total de la población, y entre ellos, sólo un número de 916.000 pertenece a la Unión Europea.

La Comunidad Autónoma que presenta la mayor proporción de población extranjera es la de islas Baleares con un 15,6%. Con más de un 10%

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

de población extranjera se encuentra también la Comunidad Valenciana (13,4%), Murcia (13,3%), Cataluña (12,2%), Madrid (11,8%), Canarias (11,4%) y La Rioja (11,3%).

Por el contrario, las Comunidades Autónomas con menor proporción de extranjeros son Extremadura, Galicia y Asturias (con poco más del 2,5%) y Ceuta, País Vasco, Cantabria y Castilla y León, que apenas llegan al 4%, figura 1.

En cuanto a nacionalidades, los extranjeros más numerosos no comunitarios son los marroquíes (con más de 535.000), seguidos de los ecuatorianos (aproximadamente 400.000), los rumanos (más de 380.000), colombianos (más de 230.000), argentinos (más de 136.000), bolivianos (más de 132.000), chinos (más de 98.000), búlgaros (más de 93.000), peruanos (más de 86.000), brasileños (más de 67.000), ucranianos (más de 64.000), dominicanos (más de 56.000), venezolanos (más de 47.000), polacos (más de 45.000), argelinos (más de 43.000), uruguayos (más de 42.000) y cubanos (más de 41.000), figura 2, p. 106

De los 3,88 millones de extranjeros censados a 1 de enero de 2006, el 2,08 son varones y el 1,80 son mujeres. Por edad, 578.000 son menores de 16 años de edad, 197.000 son mayores de 65 años de edad, y el resto, es

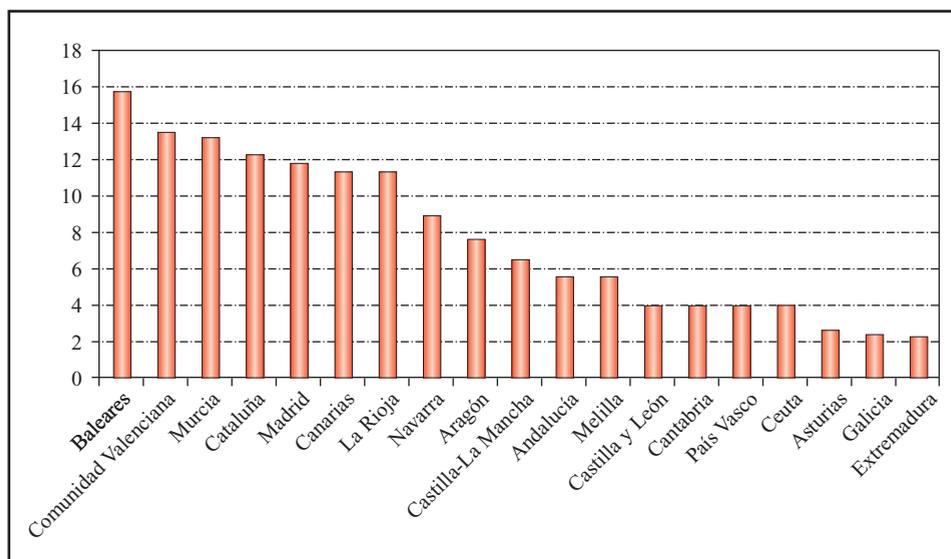
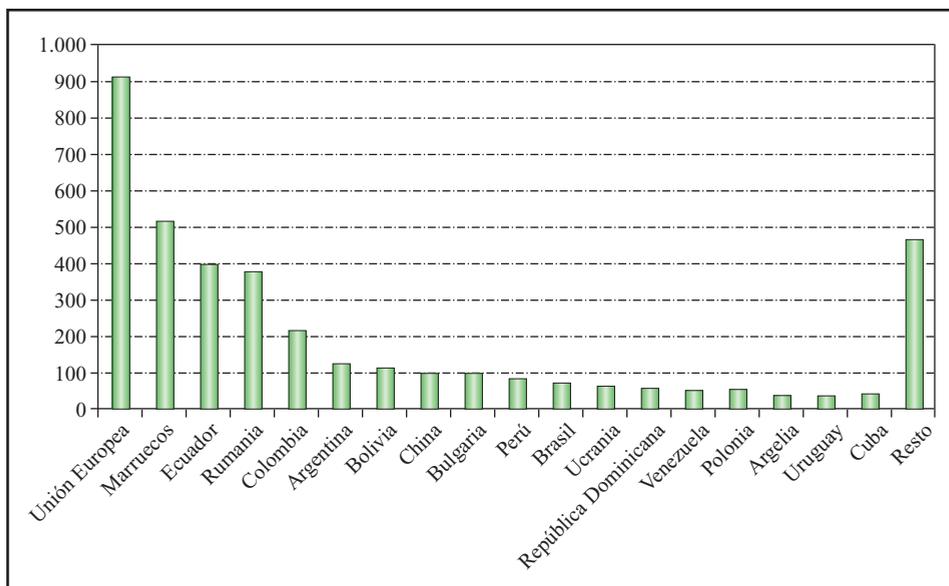


Figura 1. Porcentaje de población extranjera por Comunidades Autónomas.

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL



**Figura 2.** Distribución de la población extranjera por origen, en miles.

decir, 3,10 millones están comprendidos entre la franja de los 16 a los 64 años de edad.

En cuanto a la situación de legalidad de los extranjeros que se hallan en España, según datos facilitados por el Observatorio Permanente de la Inmigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a 30 de junio de 2006 había en nuestro país 2,80 millones de personas con tarjeta de residencia en vigor. De tales extranjeros 867.000 (30,94%) estaban incluidos en el Régimen Comunitario y 1,93 millones (69,06%) lo estaban en el Régimen General.

La Comunidad Autónoma que agrupa a un mayor número de extranjeros con permiso de residencia es Cataluña con el 21%. A continuación le siguen Madrid (20,36%), Andalucía (12,71%), la Comunidad Valenciana (12,70%), Canarias (6%), Murcia (5,09%), islas Baleares (3,93%), Castilla-La Mancha (3,27%) Castilla y León (3,07%), Aragón (2,86%), País Vasco (2,07%) y Galicia (2,06%).

Por el contrario, con menor proporción de extranjeros documentados con tarjeta de residencia aparecen las Comunidades de Navarra (1,37%), Extremadura (0,91%), La Rioja (0,85%), Asturias (0,81%) y Cantabria (0,63%), figura 3.

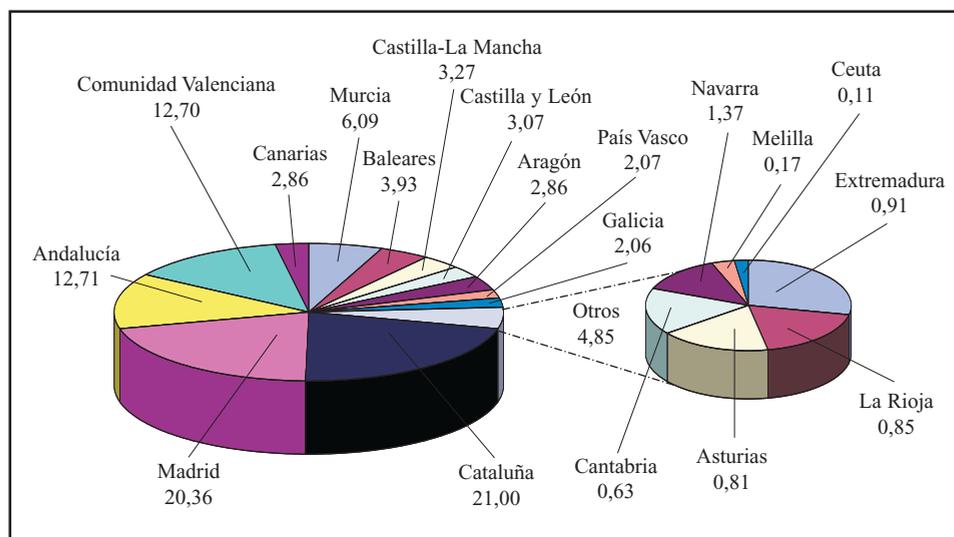
## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

Según nacionalidades, los extranjeros no comunitarios más numerosos son los marroquíes (más de 503.000), seguidos de los ecuatorianos (más de 339.000), los colombianos (más de 211.000), los rumanos (más de 189.000), los chinos (más de 92.000), los peruanos (más de 82.000) y argentinos (más de 82.000), figura 4, p. 108.

Según sexo, de los 2,80 millones de extranjeros documentados con permiso de residencia, 1,52 millones son varones (54,37%) y 1,27 son mujeres (45,63%). Por edad, 342.000 son menores de 16 años de edad, 130.000 son mayores de 65 años y el resto tienen entre 16 y 64 años de edad.

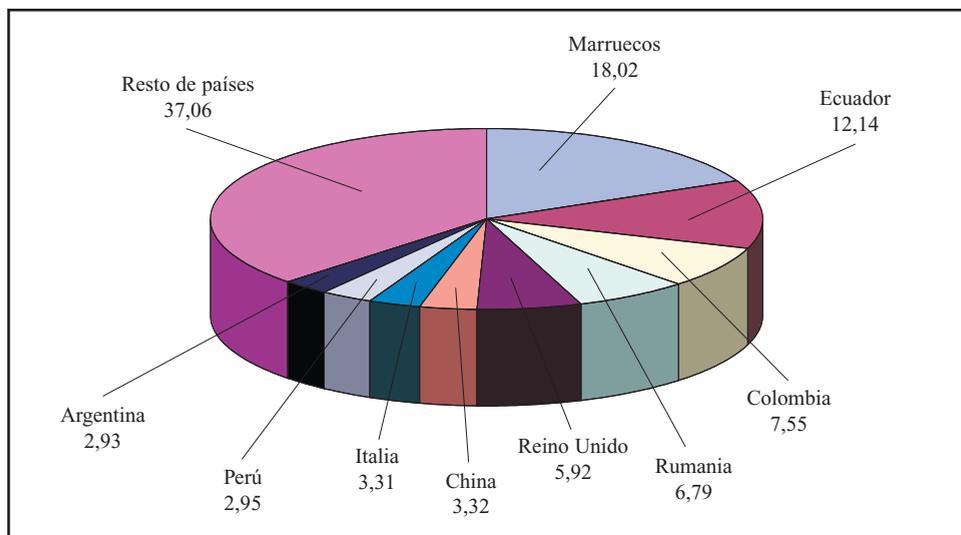
En relación con la participación de la población extranjera en la actividad económica española, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), correspondientes al segundo trimestre de 2006, los mayores de 16 años aparecen activos en número de 2,75 millones, de los cuales ocupados lo están 2,42 millones y parados 329.000, constandingo como inactivos 798.000. Presentan, por tanto, una tasa de actividad de un 77,52% y de paro de un 11,96%.

Los datos de la incorporación de la población extranjera a nuestro mercado de trabajo en situación de legalidad nos la ofrece la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y según los facilitados a 30 de junio de 2006 aparecen afiliados al Sistema 1,8 millones de extranjeros, de los cuales



**Figura 3.** Porcentaje de extranjeros con permiso de residencia por Comunidad Autónoma.

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL



**Figura 4.** Porcentaje de procedencia de extranjeros con permiso de residencia.

338.000 corresponden a la Unión Europea y 1,5 millones al resto de los países extranjeros no comunitarios.

Por Comunidades Autónomas, Cataluña agrupa el mayor número (22,98%), seguida de Madrid (21,90%), la Comunidad Valenciana (12,18%), Andalucía (10,44%), Canarias (4,89%), Murcia (5,42%), islas Baleares (4,64%), Castilla-La Mancha (3,48%), Aragón (3,16%), Castilla y León (2,71%) y País Vasco (2,11%).

Las Comunidades Autónomas con menor número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social son Navarra (1,45%), Galicia (1,72%), La Rioja (0,86%), Cantabria (0,59%), Asturias (0,64%) y Extremadura (0,54%), figura 5.

En cuanto a nacionalidades, los afiliados a la Seguridad Social no comunitarios más numerosos son los ecuatorianos (más de 281.000), seguidos de los marroquíes (268.000), los rumanos (169.000), los colombianos (145.000), los peruanos (67.000), los argentinos (57.000), los chinos (57.000), los bolivianos (47.000), los búlgaros (45.000) y los ucranianos (38.000), figura 6, p. 110.

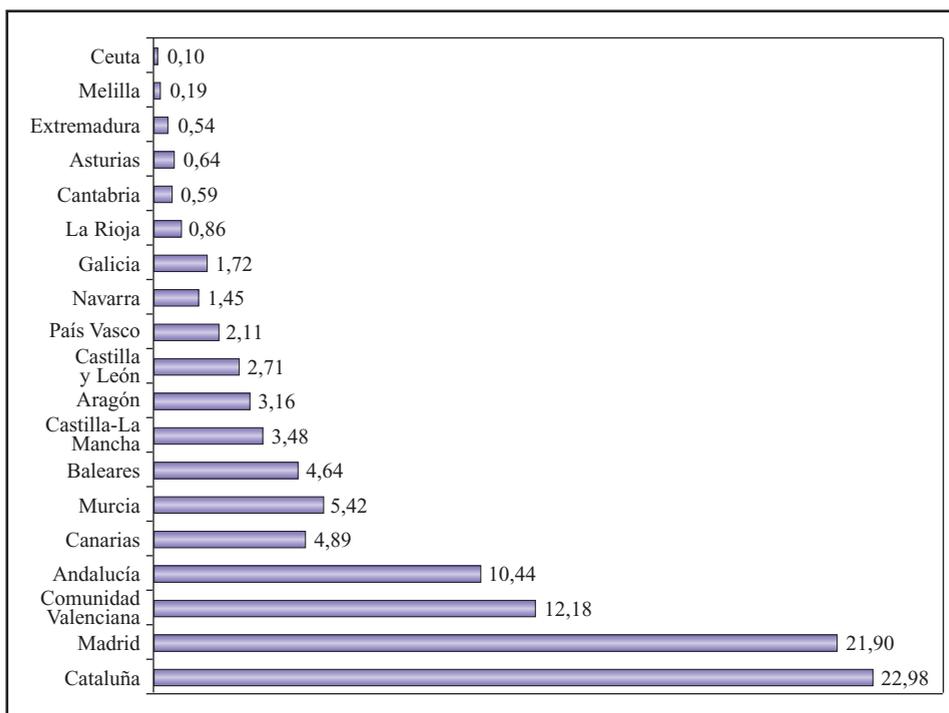
Por sectores de actividad, la construcción agrupa a 365.000 extranjeros (27,71%), seguida de la hostelería con 245.000 (18,57%), actividad inmobiliarias con 193.000 (14,68%), comercio con 184.000 (13,99%), industria

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

manufacturera con 132.000 (10,07%), transporte con 60.000 (4,58%), actividades sociales, servicios personales con 52.000 (3,98%), actividades sanitarias con 30.000 (2,30%), educación con 19.000 (1,44%), la agricultura con 13.000 (1,02%) y hogares que emplean personal doméstico con más de 2.000 (0,16%), figura 7, p. 110.

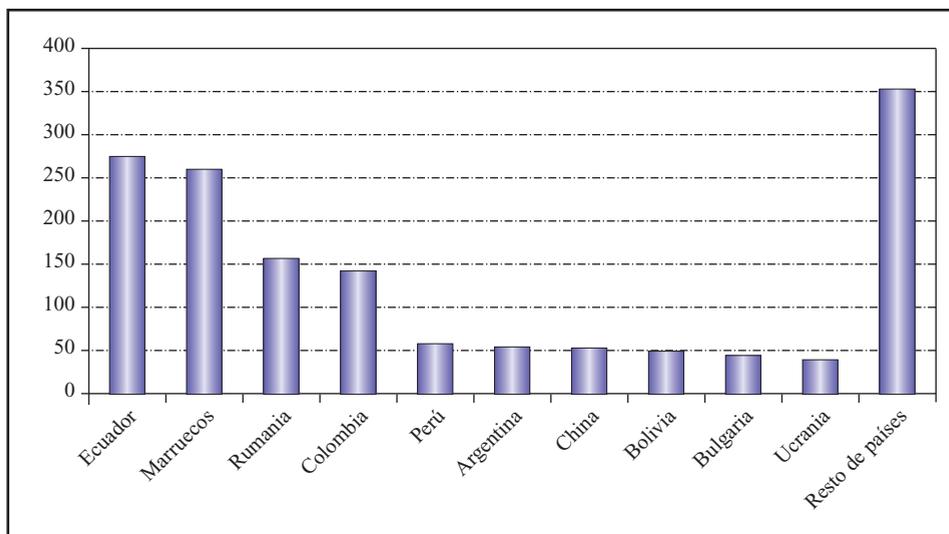
Por Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social, al General pertenecen 1,32 millones (70,36%), a hogar 232.000 (12,53%), a autónomos 159.000 (8,45%), a agrario 151.000 (8,36%), a mar 4.000 (0,26%) y a carbón 649.000 (0,03%), figura 8, p. 111.

Aunque los datos estadísticos que aquí se exponen, facilitados por distintas fuentes oficiales, no se corresponden exactamente a los mismos periodos de tiempo (aunque sí todos se encuentran comprendidos dentro del año 2006), y por tanto, la valoración comparativa de los mismos probablemente podría sufrir alguna desviación, no obstante, sí nos permiten avanzar algunas conclusiones:

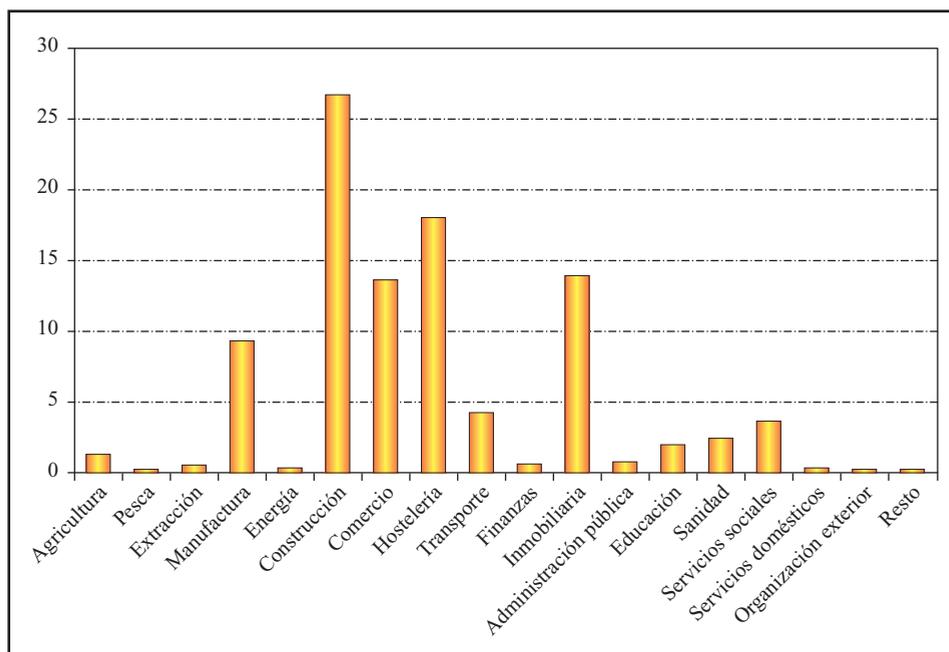


**Figura 5.** Porcentaje de extranjeros afiliados a la Seguridad Social por Comunidades Autónomas.

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

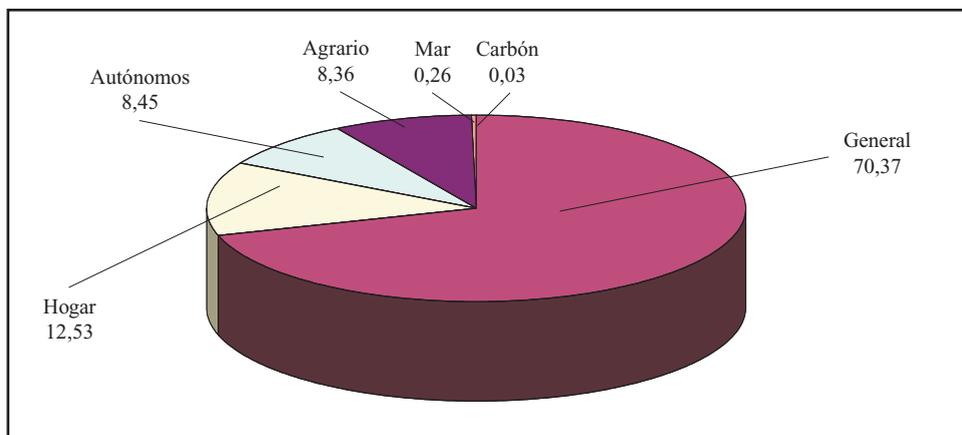


**Figura 6.** Afiliados a la Seguridad Social no comunitario, en miles.



**Figura 7.** Porcentaje de extranjeros afiliados por sector de actividades.

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL



**Figura 8.** Porcentaje de distribución por Regímenes de los extranjeros afiliados.

1. El número de extranjeros empadronados a 1 de enero de 2006 es de 3,88 millones de extranjeros, mientras que el número de extranjeros documentados con tarjeta de residencia a 30 de junio de 2006 es de 2,80 millones existiendo, por tanto (sin contar los extranjeros que pudieran hallarse en España sin haber solicitado el empadronamiento), como mínimo más de un millón de personas en situación de irregularidad. Por nacionalidades, los extranjeros más numerosos que estando empadronados no cuentan con permisos de residencia, hallándose en España consecuentemente en situación de irregularidad, son los rumanos, seguidos de los ecuatorianos, los argentinos y los marroquíes, lo cual da una cierta idea del tipo de frontera por donde principalmente tiene entrada la inmigración irregular.
2. La población extranjera activa mayor de 16 años, a 30 de junio de 2006, es de 2,75 millones, estando ocupada con un puesto de trabajo 2,42 millones, parada 329.000 y pertenece inactiva 798.000. Estas cifras nos muestran que la presencia en España de extranjeros tiene una finalidad esencialmente económica, si bien los datos nos demuestran que más de un millón de personas de la población extranjera empadronada no ocupa ningún puesto de trabajo en nuestro mercado laboral (se trataría de pensionistas, rentistas y menores). Los extranjeros que aparecen en paro son 329.000 personas, siendo su tasa de paro del 11,96%, y esta cifra es significativamente mayor que la media de paro existente en España que, según datos de la EPA

referidos al mismo periodo de tiempo (junio 2006), se sitúa en el 8,53%, lo que demuestra una mayor situación de vulnerabilidad de este colectivo en nuestro mercado laboral, que indudablemente se agravaría si nuestro país entrase en un ciclo de recesión económica.

3. El total de extranjeros afiliados a la Seguridad Social asciende, en 30 de junio de 2006, al número de 1,8 millones de personas, lo que muestra un desfase de un número superior a 400.000 personas, que estando ocupadas ejerciendo un puesto de trabajo, no pertenecen al Sistema, deduciéndose de estos datos que pudieran encontrarse trabajando en el espacio de la economía sumergida. Por comunidades autónomas, se aprecia una correlación ajustada entre los porcentajes de permisos de residencia concedidos y afiliaciones a la Seguridad Social, existiendo, no obstante, alguna pequeña diferencia en Andalucía que contabiliza el 12,71% del total de los permisos de residencia y únicamente el 10,44% de las afiliaciones, así como en Canarias en los porcentajes, respectivos, del 6,00 y del 4,89, lo cual pone de manifiesto las mayores dificultades que pueden existir en tales Comunidades para acceder al mercado de trabajo en situación de legalidad.
4. Los nichos laborales que están siendo ocupados por la población extranjera se hallan principalmente en sectores de actividad que requieren de baja calificación profesional, como son los de la construcción, hostelería, servicios, comercio, cuidadores, transporte, agricultura, etc.
5. En cuanto a las necesidades futuras de que nuestro país siga incorporando mano de obra extranjera al mercado laboral, las perspectivas deben contemplarse condicionadas a la situación de crecimiento de la economía española. En este sentido, según los datos facilitados por la Contabilidad Nacional Trimestral de España, la economía sigue su ciclo de expansión iniciado en el año 2002, y así, en el segundo trimestre de 2006 registra un crecimiento del 3,7%, respecto del mismo periodo del año anterior, una décima por encima del correspondiente al primer trimestre. El empleo de la economía crece a un ritmo del 3,1%, lo que supone una creación neta de 555.000 puestos de trabajo a tiempo completo en un año. Por sectores de actividad, el mayor crecimiento se produce en la construcción con una tasa de crecimiento interanual del 5%, y una tasa de variación de puestos de trabajo interanual del 7,3%, seguida

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

de la rama de los servicios con una tasa de crecimiento del 3,5% y de variación de puestos de trabajo del 3,3%, y de las ramas industriales y energéticas con un crecimiento interanual del 2,9% y de variación de puestos de trabajo del 0,3%.

Estos datos nos muestran que los sectores más productivos de la economía española (construcción y servicios), que es donde se concentra el mayor número de trabajadores extranjeros, siguen su ciclo expansivo, y que de no producirse variaciones que alteren su actual ritmo de crecimiento, necesitarán previsiblemente en los próximos años incorporar nueva mano de obra extranjera, de aquí la necesidad de contar con políticas de regulación de flujos migratorios que posibiliten la inmigración laboral, en términos de legalidad, ajustada a las necesidades que requiera en cada momento nuestro mercado laboral, dejando fuera de lugar la inmigración espontánea e irregular cuyo aumento y desarrollo, como la doctrina es unánime en señalar, es directamente proporcional a la insuficiencia de políticas y procedimientos legales que canalicen adecuadamente los movimientos migratorios laborales.

### **Sistema de las autorizaciones de trabajo**

La legislación básica que regula la concesión de las autorizaciones de trabajo se halla contenida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y en su Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En las disposiciones citadas se plasma nuestro modelo de regulación de los flujos migratorios laborales, destacando como principio básico que informa todo el sistema el de la subsidiaridad, es decir, que la contratación de trabajadores extranjeros, a través de la concesión previa de autorizaciones de trabajo, se concibe como un instrumento que entra en juego una vez agotadas las posibilidades que ofrece nuestro mercado laboral para satisfacer sus propias ofertas de empleo con trabajadores nacionales, ya sea para cubrir puestos de trabajo de carácter estructural, ya lo sea para los de naturaleza coyuntural.

No obstante lo anterior, nuestra legislación de extranjería admite a favor de determinados extranjeros su incorporación preferente al mercado laboral sin la exigencia de respetar la situación nacional de empleo y esta ventaja se basa en circunstancias personales, por ejemplo ser cónyuge o hijo de extranjero residente en España, con permiso renovado; tener a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española; haber nacido y ser residente en España; ser hijo o nieto de español de origen; haber obtenido anteriores autorizaciones de trabajo de temporada; ser titulares de autorizaciones previas de trabajo que pretendan renovar. También se priman determinadas actividades como ocupar puestos de confianza o las destinadas al montaje o reparación de instalaciones o equipos productivos importados.

Dentro de la legislación de extranjería, el contingente de trabajadores extranjeros merece una regulación especial, configurándose como la piedra angular de la política de regulación de flujos migratorios. En virtud de este procedimiento, el Consejo de Ministros anualmente podrá aprobar un contingente de trabajadores extranjeros para ocupar determinados puestos de trabajo en los que existen ofertas que no son satisfechas en su totalidad por trabajadores nacionales. La contratación de los trabajadores a partir principalmente de ofertas genéricas de empleo presentadas por las empresas debe realizarse en los países de origen de los trabajadores.

La constatación de las necesidades de contratación en el exterior a través de este procedimiento tendrá en cuenta, en todo caso, la información sobre la situación nacional de empleo suministrada por el Servicio Público de Empleo Estatal y las propuestas que presenten las comunidades autónomas, barajando las solicitudes de las organizaciones empresariales de ámbito provincial y las consideraciones que hubieran podido recibir de las organizaciones sindicales del mismo ámbito.

De manera esquemática, se trata de un proceso de abajo a arriba, de agregación y composición a nivel nacional, de aquellas ofertas de empleo que no es posible conciliar desde la propia situación provincial con las demandas de empleo adecuadas a una determinada ocupación y que, una vez analizado, permite llegar a unas cifras finales que se recogen en la propuesta que finalmente se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros.

Con el modelo del contingente se persiguen una serie de objetivos. El primero es dar respuesta a las exigencias reales de nuestro mercado laboral en función de las necesidades que planteen las organizaciones empresariales constatadas por los informes del Servicio Público de Empleo Estatal sobre la evolución de las ofertas y demandas de empleo de los puestos

solicitados tanto a nivel provincial como nacional. En segundo lugar, que la selección y contratación de los trabajadores se realice en los países de origen como garantía de legalidad, es decir, que los trabajadores que sean seleccionados en sus países de origen firmarán allí mismo un contrato de trabajo que les va a permitir, una vez entren en nuestro país, incorporarse inmediatamente a su empresa en situación de legalidad, con los mismos derechos y obligaciones de los trabajadores nacionales recogidos en el Estatuto de los Trabajadores y en los convenios colectivos, y desde ese mismo momento acceder a la Seguridad Social.

Los trámites administrativos previstos para el procedimiento del contingente contienen, además, previsiones para priorizar la incorporación de los trabajadores a sus empresas a partir de la presentación por las mismas de las ofertas de empleo. Se trata en definitiva de dar respuesta eficaz, en el menor tiempo posible, a las necesidades empresariales, configurándose este mecanismo como una buena práctica ya que inserta y conexas la política migratoria laboral dentro del marco general de las previsiones de empleo a nivel nacional.

A la hora de llevar a cabo la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen es fundamental la firma de acuerdos bilaterales de regulación y ordenación de flujos migratorios. En este sentido, España a lo largo de los años 2001 a 2003 ha concluido acuerdos con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania, Polonia y Bulgaria. Estos acuerdos prevén procedimientos específicos para llevar a cabo la preselección y contratación de los trabajadores extranjeros en sus países de origen, contando con las infraestructuras administrativas de los mismos que permiten realizar una preselección de los trabajadores ajustada a los perfiles requeridos en las ofertas presentadas por los empresarios españoles, realizándose más tarde su selección definitiva a través de una comisión de selección donde están presentes tanto las autoridades españolas como las del país de origen y los propios empresarios u organizaciones empresariales que así lo deseen.

La regulación del contingente también prevé la concesión de visados de búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen, así como para la búsqueda de empleo limitados a determinados sectores de actividad u ocupaciones en un ámbito territorial concreto. Esta variedad dentro del mecanismo del contingente, que de hecho supone documentar a los trabajadores seleccionados en sus países de origen con un visado de duración determinada sin formalizar *in situ* un contrato de trabajo, se

muestra como una fórmula especialmente idónea en relación con determinadas actividades donde las relaciones laborales se basan en criterios de confianza, como, por ejemplo, ocurre en el servicio doméstico. Una vez establecida la relación laboral a través de la firma de un contrato los trabajadores son documentados con una autorización para trabajar y residir en España. Si en el tiempo de vigencia del visado los trabajadores extranjeros no encontrasen un puesto de trabajo deberán volver a su país de origen puesto que fueron seleccionados y documentados con esta condición.

La legislación de extranjería también regula de manera específica las autorizaciones de trabajo de duración determinada para permitir la realización de actividades de temporada o campaña, de obras o servicios para el montaje de plantas industriales o eléctricas y construcción y suministro de grandes infraestructuras, así como las de carácter temporal realizadas por personal de alta dirección, deportistas profesionales, artistas en espectáculos públicos, y por último, para la formación y realización de prácticas profesionales.

La concesión de este tipo de autorización de trabajo en actividades de temporada o campaña constituye una herramienta valiosa dentro de una política ordenada de flujos migratorios laborales, al permitir incorporar temporalmente a nuestro mercado laboral únicamente el número de trabajadores que requiere, y ello, con carácter puntual, a través de un procedimiento sujeto a plazos cortos de gestión. La característica fundamental de este tipo de autorización es permitir la incorporación temporal de los trabajadores a nuestro mercado laboral con su compromiso explícito de volver a sus países de origen una vez finalizada la relación laboral.

Para el reconocimiento de las autorizaciones de duración determinada en las actividades de temporada y campaña y también de obra o servicio se exigen una serie de condiciones al empresario que contrata a los trabajadores extranjeros, entre ellas, que la selección y contratación de los trabajadores se realice en el exterior y que asuma las obligaciones de facilitar al trabajador un alojamiento adecuado, de organizar y costear parte de los viajes desde el país de origen a España y, por último, la de garantizar una actividad continuada durante la vigencia de la autorización de trabajo.

En paralelo con los sistemas descritos, la legislación de extranjería prevé otros procedimientos para permitir la incorporación ordenada y legal de los trabajadores extranjeros a nuestro mercado laboral. Entre tales procedimientos el que adquiere una mayor relevancia es el denominado Régimen General, basado en ofertas nominativas presentadas direc-

tamente por los empresarios para emplear a trabajadores extranjeros que no se encuentran en España, o si se encuentran, lo hacen en situación de residencia legal al menos de un año de antigüedad, y cuya contratación en el primer caso se realiza una vez entren legalmente en nuestro país. Este procedimiento, con carácter general y en relación con los trabajadores extranjeros que no se encuentran residiendo legalmente en España, exige respetar la situación nacional de empleo, es decir, la constatación de que no existan en el mercado de trabajo demandantes adecuados y disponibles.

Para dar agilidad al procedimiento del denominado Régimen General y a la hora de comprobar la situación nacional de empleo, por el Servicio Público de Empleo Estatal se elabora con periodicidad trimestral un Catálogo de Ocupaciones de difícil cobertura, que permitirá la tramitación directa y sin demoras de las autorizaciones de trabajo dirigidas a trabajadores extranjeros cuando las vacantes que necesiten cubrir lo sean en ocupaciones que estén incluidas en él.

Como modalidades específicas de autorizaciones de trabajo nuestra legislación de extranjería también contempla las referidas a los trabajadores transfronterizos, transnacionales en el marco de prestaciones de servicio y trabajadores por cuenta propia. Las condiciones de acceso a dichas autorizaciones, así como los procedimientos previstos para su reconocimiento y la duración de las mismas se ajustan a las peculiaridades de cada situación.

La legislación de extranjería también prevé la concesión de autorizaciones de trabajo en circunstancias excepcionales; se trata en estos casos de documentar a trabajadores extranjeros que se hallan en España en situación irregular si concurren en ellos determinadas condiciones, como, por ejemplo, la de arraigo (en el caso de arraigo laboral se exige la permanencia continuada del extranjero en España durante un periodo mínimo de dos años y la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año, y en la de arraigo social la permanencia del extranjero en España como mínimo tres años junto con la existencia de vínculos familiares con otros extranjeros residentes o acreditar a través del ayuntamiento de su domicilio su inserción social y contar con un contrato de trabajo), por razones humanitarias, por colaborar con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o cuando concurren razones de interés público o seguridad nacional que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España.

Como corolario de este epígrafe que ha tratado de dar una visión rápida y sencilla de cómo articula nuestra legislación de extranjería la inmigración laboral, cuyo conocimiento se hace imprescindible a la hora de buscar soluciones para tratar de reconducir los movimientos de inmigración irregular con los que la sociedad española se está enfrentando desde hace tiempo, cabe hacer la observación de que en principio contamos con una regulación bastante articulada, con una tipología de autorizaciones de trabajo variada para dar respuestas a las distintas necesidades y características de nuestro mercado laboral, lo que no obsta para buscar soluciones que contribuyan a mejorar su contenido y la eficacia de sus procedimientos, porque a la larga la existencia de mecanismos legales que posibiliten la incorporación rápida de los trabajadores extranjeros al mercado laboral en situación de legalidad minorará la inmigración clandestina e irregular a nuestro país, causa de los verdaderos estragos humanos y sociales que estamos presenciando día a día y que se presentan tan difíciles de reconducir.

### **Propuestas para incentivar la inmigración legal**

No es aventurado predecir que en los próximos años España va a necesitar seguir incorporando mano de obra extranjera al mercado laboral, en función del desarrollo de nuestra economía que mantiene su ciclo expansivo, y que, por el momento, no presenta signos aparentes de agotamiento. No obstante, el gran reto para nuestro país es conseguir armonizar la incorporación de los trabajadores extranjeros en situación de legalidad en los límites que requiera nuestro mercado laboral, con la lucha decisiva y contumaz contra la inmigración irregular. Sólo si somos capaces de conseguir tales objetivos podremos mantener un orden económico, laboral, educativo, social, sanitario, etc., en armonía, que incorporará e integrará a la población extranjera a nuestra sociedad con plenitud de derechos y obligaciones sin producir tensiones que puedan poner en peligro nuestro actual marco de convivencia.

A su vez, el acceso de los trabajadores extranjeros en situación de legalidad evitará su indefensión laboral, es decir, el que sean contratados en situaciones muy precarias en cuanto a sus condiciones laborales, jornadas de trabajo, mínima seguridad laboral, escasa formación profesional, lo que, además, a la larga se traduciría en una muy baja productividad de nuestra economía.

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

Y en este sentido, son muchas y de muy variado tipo las actuaciones que deberán adoptarse a muy corto plazo, porque los movimientos migratorios espontáneos, como las cifras oficiales nos muestran, se presentan incesantes en estos momentos a través no sólo del litoral marítimo sino también, incluso, en mayor número aunque con menor alarma social, por los lugares fronterizos de los Pirineos y de los aeropuertos. Las actuaciones para frenar tales movimientos espontáneos y potenciar, a su vez, la inmigración legal podrían centrarse en los siguientes aspectos:

1. El fortalecimiento de una política europea de inmigración en el ámbito de la Unión Europea. El fenómeno migratorio irregular ha adquirido tales perfiles de complejidad que sólo en el seno de la Unión Europea, y armonizando las legislaciones de los Estados miembros, se podrá llevar a cabo una política común que frene y dé respuesta eficaz a todos los problemas que subyacen en este fenómeno: control de las fronteras con los medios técnicos y humanos adecuados y suficientes, ayuda a la repatriación y retorno de los inmigrantes a sus países de origen, control de las mafias que trafican en el ámbito de inmigración irregular, establecimiento y desarrollo de medidas que favorezcan la inmigración legal, etc. A este respecto, desde que el Tratado de Amsterdam creara las competencias comunitarias en este ámbito pocos han sido los avances a reseñar. Las actuaciones de la Agencia Europea para el Control de Fronteras, de los Estados miembros de la Unión Europea en los recientes episodios de los cayucos llegados a las islas Canarias, han dejado mucho que desear.
2. El desarrollo de políticas de cooperación con los países de origen mucho más ambiciosas que las seguidas actualmente, asignándoles mayor porcentaje del producto interior bruto, para hacer posible un desarrollo avanzado de sus sectores económicos más productivos, y evitar, en lo posible, el éxodo masivo de sus capas de población más preparadas intelectualmente, que aunque a corto plazo contribuya a levantar el nivel de vida de los países de origen a través de las remesas de divisas de los propios inmigrantes, a la larga dicha salida descapitaliza a las sociedades de origen al privarles de su material humano más valioso.
3. La modificación de la legislación de extranjería que prevé la posibilidad de conceder una residencia temporal y autorización de trabajo por situación de arraigo, concibiendo esta situación como un dere-

cho subjetivo que puede ser alegado por los propios extranjeros en situación irregular en nuestro país, siempre que puedan acreditar su permanencia durante los espacios de tiempo que se regulan (dos años en el caso del arraigo laboral y tres en el social) y se cumplan el resto de los requisitos establecidos al efecto (o bien relación laboral, o bien vínculos familiares o acreditar a través del correspondiente ayuntamiento inserción social y presentar contrato de trabajo). Con esta medida se evitarían las perspectivas que se abren a la inmigración irregular que conociendo esta posibilidad se arriesga a entrar y permanecer en situación irregular en nuestro país sabiendo que tarde o temprano legalizará su situación, operando verdaderamente la regulación actual de la situación de arraigo como «efecto llamada». La posibilidad de regularizar la situación de trabajadores en situación irregular en España debería quedar configurada en la legislación de extranjería como una facultad de nuestras autoridades para ejercer en aquellos casos en que se valore que concurren circunstancias excepcionales.

4. La mejora del procedimiento del contingente de trabajadores extranjeros. Dentro de las políticas activas de inmigración que se están desarrollando desde el ámbito laboral, no cabe duda que el modelo que brinda el contingente de trabajadores extranjeros es el que se muestra más acorde con la filosofía que debe presidir la regulación ordenada de flujos migratorios. A su vez, el hecho de poder anticipar de forma global las necesidades de los puestos de trabajo que cada año requiere cubrir nuestro mercado laboral es una medida que también se inserta dentro de los planes anuales de la política general de empleo. Sin embargo, el llevar a cabo el procedimiento del contingente en los términos actualmente regulados (presentación de las ofertas a nivel provincial, autorización de las mismas, remisión de las ofertas al país de origen elegido, preselección y contratación de los trabajadores en origen, expedición de los visados, etc.), requiere de una actuación administrativa compleja desarrollada en distintos órganos administrativos que, aunque sometida a plazo, necesariamente se alarga en el tiempo, por lo que este mecanismo parece especialmente diseñado para dar satisfacción a las grandes y medianas empresas que cuentan con estructuras que les permite realizar previsiones de mano de obra de cara al futuro. Por tanto, para generalizar el Sistema a las necesidades de las pequeñas empresas que requieren

cubrir necesidades perentoria de mano de obra que no puedan preverse en el tiempo, se deberá acudir a otras fórmulas legales dentro del contingente que den respuesta inmediata a tales necesidades, de tal manera que no se precise incorporar al mercado laboral mano de obra irregular, siendo que es en este punto en el que los empresarios se refugian para justificar la contratación ilegal. Y en este sentido, dentro del sistema del contingente, partiendo de la bondad de que se trata de una política activa de inmigración que permite la selección de los trabajadores en el exterior según las necesidades del mercado laboral, cabría dar mayor relevancia a los visados de búsqueda de empleo, ya que en estos casos, incluso, los trabajadores seleccionados se anticiparían con su llegada a España a los requerimientos concretos de las propias empresas. Ahora bien, esta variedad de contingente habría que experimentarla con sumo cuidado porque en el caso de no producirse la contratación de los trabajadores durante el tiempo de vigencia del visado con el que fueron documentados en sus lugares de origen, deberían abandonar nuestro país, ya que en otro caso, pasarían a englobar las cifras de la inmigración irregular, lo que supondrá un esfuerzo adicional para la Administración que deberá contar con los medios técnicos suficientes para controlar y tutelar tales situaciones.

5. La coordinación permanente con las autoridades de los países de origen con los que España tiene suscritos acuerdos de regulación de flujos migratorios (Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania, Polonia y Bulgaria) para velar por el perfeccionamiento del Sistema, dándole credibilidad al mismo y mostrándolo como procedimiento idóneo para satisfacer las necesidades empresariales con trabajadores extranjeros dotados de los perfiles profesionales requeridos para cada puesto de trabajo. En este ámbito de coordinación permanente cabría insertar la realización de acciones formativas en los mismos lugares de origen, de tal manera que la incorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo pudiera realizarse desde el principio con total preparación y pleno rendimiento.
6. La negociación y firma de nuevos acuerdos de regulación de flujos migratorios, poniendo el punto de mira en los países de donde recibimos un mayor número de inmigración espontánea o irregular. Con ello se trataría de obrar pedagógicamente demostrando las ventajas de la inmigración legal y ordenada, sin contrapartidas aparentes, y sin poner en serio riesgo la integridad física de los propios inmigrantes.

7. La mejora y simplificación del procedimiento de las autorizaciones de trabajo a través del denominado Régimen General (que requiere la presentación nominativa por parte de las empresas de ofertas de trabajo en favor de trabajadores que se hallan en el exterior), a través de medidas de gestión que posibilitaran la documentación de los trabajadores requeridos en breves espacios de tiempo. Dicha mejora es una de las asignaturas pendientes de la política de ordenación de flujos migratorios laborales, teniendo en cuenta los periodos de tiempo tan elevados que se emplean en la tramitación de tales autorizaciones, y que éste sigue siendo el procedimiento a través del cual se documenta al mayor número de trabajadores extranjeros. Por otra parte, es sobradamente conocido que en multitud de ocasiones se utiliza dicho procedimiento en relación con las ofertas fraudulentas o las denominadas de complacencia, es decir, para posibilitar la entrada legal en España de trabajadores extranjeros que posteriormente no van a ser contratados por el empresario solicitante. Esta actuación que cabe describir como el típico ejemplo de malas prácticas en el terreno de la inmigración, por las circunstancias descritas, podría ser corregida requiriendo la firma del contrato de trabajo en el lugar de origen del trabajador, como paso previo a su documentación. Esta medida podría disuadir a las mafias o a los empresarios aparentes ante las obligaciones que se derivarían de la firma de unos contratos exigibles ante el orden laboral y judicial.
8. La potenciación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la dotación de nuevos efectivos que les permita controlar muy de cerca la contratación de trabajadores extranjeros en situación irregular, siendo que la legislación de extranjería tipifica esta conducta como infracción muy grave con sanciones desde 6.001 hasta 60.000 euros por cada uno de los trabajadores ocupados.
9. La integración de todas las competencias de inmigración en un solo organismo dependiente de la Administración General del Estado. En este sentido, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, otorga autorización legal para la creación de la Agencia Estatal de Inmigración y Emigración, para el desarrollo y la ejecución de las competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes y emigrantes. En principio, la posible creación de esta Agencia apunta en el sentido correcto, pero habrá que esperar al desarrollo que se haga

## INMIGRACIÓN Y MERCADO LABORAL

de dicha autorización y ver como se configura y con que medios se dota la mencionada Agencia, para valorar si da satisfacción tanto a los problemas serios de carencia de medios de gestión en el ámbito de la inmigración laboral, como a los de coordinación entre los distintos Ministerios (Trabajo y Asuntos Sociales, Interior, Asuntos Exteriores y Administraciones Públicas), que actualmente ostentan competencias en el ámbito de la inmigración.

10. La creación dentro de la Administración General del Estado de cuerpos específicos de funcionarios especializados en la ordenación y gestión de los flujos migratorios, a semejanza de los cuerpos especializados que existían dentro del extinguido Instituto Español de Emigración.

Con esta medida se trataría de contar con funcionarios expertos en una materia que tiene muchas ramificaciones (laboral, de interior, de asuntos exteriores, de asuntos sociales, de seguridad social, etc.), y cuyo conocimiento conjunto de hace imprescindible para actuar eficazmente a la hora de potenciar los flujos migratorios legales.

PILAR PELIGERO ESCUDERO

*Técnico Superior de la Seguridad Social.*

## **HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **Introducción: panorama migratorio en la Unión Europea-25**

Dentro del marco general «El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación» se analiza la actual política de inmigración de la Unión Europea y el proceso de desarrollo de una política de inmigración común a los 25 Estados miembros, para concretizar medidas comunitarias de prevención de conflictos sociales derivados de la inmigración, y en particular la prevención de flujos migratorios irregulares.

En el año 2004 el número total de inmigrantes en la Unión Europea alcanzaba los 25 millones<sup>1</sup>, lo que significa algo menos del 5,5% de la población total. El mayor número de ciudadanos extranjeros se registran en Alemania, Francia, España, Reino Unido e Italia. En todos los Estados miembros de la Unión Europea exceptuando Luxemburgo, Bélgica, Irlanda y Chipre, la mayoría de los extranjeros proceden de países que no forman parte de la Unión Europea-25.

Entre los años 1990 y 2004 el porcentaje de inmigrantes en la Unión Europea-25 se ha mantenido estable o ha aumentado, localizándose los aumentos más significativos en Luxemburgo, España, Chipre, Grecia, Irlan-

---

<sup>1</sup> «Populations non nationales dans les États membres de l'UE», número 8/2006, Eurostat, 2006, disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-NK-06-008](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-NK-06-008).

da y Austria. Los programas nacionales de regularización, a los que la Unión Europea se opone por considerar que animan a otros inmigrantes irregulares a realizar viajes de alta peligrosidad, han tenido consecuencias importantes sobre el número de extranjeros en Grecia, Italia, Portugal y España.

La inmigración atiende a razones de proximidad geográfica, histórica y cultural, así como a cuestiones políticas. De este modo, los grupos de inmigrantes más numerosos están compuestos por turcos en Alemania, Dinamarca y Holanda; por habitantes de las antiguas colonias en Portugal (Cabo Verde, Brasil y Angola) y España (Marruecos y Ecuador); por albaneses en Grecia; de inmigrantes procedentes de la antigua Yugoslavia en Eslovenia; de inmigrantes checos en Eslovaquia; y originarios de otros países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en Estonia, Letonia y Lituania.

### **Evolución de la política común de inmigración**

El Acta Única Europea (febrero de 1986) introduce la noción de mercado interior, por el que se establece la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Entonces el concepto de «persona» aún debería ser definido para determinar si incluye a nacionales de terceros países. La búsqueda de un marco jurídico y de competencias de acción común sobre la política relativa a los extranjeros está presente desde Schengen (junio de 1985) hasta Maastricht (1992).

En el Tratado de Maastricht la política de inmigración comunitaria fue presentada como un objetivo común para todos los Estados miembros, quedando enmarcada en el tercer pilar: Justicia y Asuntos de Interior. A partir de Amsterdam (en vigor desde mayo de 1999), pasa a integrar el denominado «espacio de libertad, de seguridad y de justicia». Poco después, en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, quedaron establecidos los principios básicos para una política común de inmigración.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>2</sup>, firmado el 29 de octubre de 2004 recopilando todos los tratados comunitarios

---

<sup>2</sup> El proceso de ratificación de la Constitución para Europa se vio frenado tras el rechazo al texto constitucional de Francia y Holanda, el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005 respectivamente; y la suspensión del referéndum en el Reino Unido. El Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005 ha previsto una revisión en noviembre de 2006, aunque deberá ser retrasada hasta el año 2007.

firmados hasta la fecha, establece como uno de los objetivos de la Unión Europea la garantía de un *espacio de libertad, seguridad y justicia* sin fronteras interiores (artículo I,3), caracterizado por la ausencia de controles en las fronteras interiores de la Unión y el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores, tanto en las fronteras reales con terceros países como en puertos y aeropuertos internacionales de cada Estado miembro. El espacio de libertad, seguridad y justicia también significa una política común de inmigración orientada a garantizar la gestión eficaz de los flujos migratorios y el trato equitativo de los nacionales de terceros países, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como la creación de un estatuto uniforme de asilo.

### **Legislación sobre la política europea de inmigración**

Los dirigentes de la Unión Europea establecieron los principios básicos de una política europea de inmigración en el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999. Desde entonces fueron propuestas y adoptadas diferentes acciones, hasta que en noviembre de 2004 se estableció el Programa Plurianual de La Haya, para la consolidación del *espacio de libertad, seguridad y justicia*, con un Plan de Acción que incluye las diez prioridades específicas y las acciones que se han de tomar hasta el año 2010. Las prioridades que se plantean para el periodo señalado son las que siguen<sup>3</sup>:

1. Crear políticas de gran alcance que cubran los derechos fundamentales y la ciudadanía.
2. Trabajar por una respuesta global en la lucha contra el terrorismo.
3. Establecer un procedimiento armonizado y eficaz para la creación de un espacio común de asilo que respete los valores y la tradición humanitaria de la unión.
4. Gestionar la migración; incluyendo la definición de un planteamiento equilibrado para la gestión de la misma.
5. Desarrollar medidas de apoyo a los Estados miembros e implantar una política en materia de integración que permita aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en los ámbitos sociales y económicos.

---

<sup>3</sup> COM (2005) 184 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

6. Desarrollar una gestión integrada de las fronteras exteriores, fronteras interiores y una política de visados para una unión más segura.
7. Lograr el equilibrio adecuado entre el derecho a la intimidad y la seguridad cuando se comparte información entre autoridades policiales y judiciales.
8. Desarrollar y poner en práctica un concepto estratégico en materia de lucha contra la delincuencia organizada a nivel comunitario.
9. Garantizar un espacio europeo eficaz de justicia para todos.
10. Compartir la responsabilidad y la solidaridad aportando los recursos financieros adecuados que permitan contribuir a los objetivos de libertad, seguridad y justicia de la manera más eficaz.

### INMIGRACIÓN REGULAR

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa apunta que la Unión Europea:

«Desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos» (artículo III-266).

El 11 de enero de 2005 la Comisión presentó el Libro Verde referente al *Planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica*<sup>4</sup> con el objetivo de abrir un proceso de debate, en el que participen las instituciones comunitarias, los Estados miembros y la sociedad civil, sobre las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y sobre el valor añadido que supondrá la adopción de dicho marco común. Posteriormente y teniendo en cuenta todas las aportaciones recibidas, incluidos los dictámenes respectivos del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones, la Comisión adoptó un *Plan de política en materia de migración legal*<sup>5</sup> por el que

---

<sup>4</sup> COM (2005) 811 final.

<sup>5</sup> COM (2005) 669 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

define el plan de trabajo para el periodo 2006-2009, enmarcado en el Programa de La Haya de noviembre de 2004<sup>6</sup> sobre la prioridades de la Unión para la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años y en el Programa de Lisboa de julio de 2005<sup>7</sup> *sobre las acciones comunes para el crecimiento económico y el empleo*.

### *PERSPECTIVA GENERAL Y ESTADÍSTICAS*

El segundo informe anual sobre inmigración e integración fue presentado por la Comisión Europea en julio de 2006<sup>8</sup> respondiendo a la invitación del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 y con el objetivo de ofrecer una visión general de las tendencias migratorias en la Unión Europea, que analice los cambios y describa las acciones tomadas en materia de admisión e integración de inmigrantes a nivel nacional y europeo.

En cuanto a las estadísticas del año 2005, la población de la Unión Europea-25 aumentó dos millones (con un crecimiento anual de un 0,44%), gracias fundamentalmente a la aportación de la inmigración de 1,7 millones de personas. La contribución final de la migración, que continúa siendo el factor determinante del crecimiento demográfico en la Unión Europea-25, ha sido de +3,7 por 1.000 habitantes. Chipre (con un +27,2%), España (con un +15,0%) e Irlanda (con un +11,4%) registraban los porcentajes más altos. La reunificación familiar es decisiva en ciertos Estados miembros: en Francia supone el 75% de los flujos migratorios y más del 50% en Dinamarca y Suecia. El número de concesiones de nacionalidad es especialmente elevado en Suecia, Holanda, el Reino Unido y Francia.

### *TRABAJADORES*

La admisión de inmigrantes corresponde a cada Estado miembro, aunque dicha admisión puede afectar a los otros países miembros, a sus eco-

---

<sup>6</sup> El Programa de La Haya dispone de un sitio *web* exclusivamente en inglés, que además recoge los documentos relativos al Programa de La Haya y a sus prioridades en diferentes lenguas comunitarias en: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm)

<sup>7</sup> COM (2005) 330 final.

<sup>8</sup> *Second Annual Report on Migration and Integration* (SEC (2006) 892).

nomías y mercados de trabajo. La Unión Europea apuesta por una legislación comunitaria en materia de admisión de inmigrantes económicos, que debe adoptarse progresivamente para favorecer el paso gradual y fluido de las normas nacionales a las comunitarias, y acompañarse por otras políticas como las de integración de nacionales de terceros países y la lucha contra la inmigración y contratación ilegal y contra el tráfico ilícito.

Los flujos migratorios se presentan como una posible solución al problema demográfico europeo y una respuesta a las necesidades del mercado laboral comunitario, que asegura, a corto y medio plazo, el crecimiento económico de la Unión Europea. En este sentido es necesaria una política de inmigración económica que ofrezca un estatuto jurídico seguro y un conjunto de derechos garantizados para favorecer la integración de los admitidos. La falta de criterios comunes de admisión de inmigrantes económicos, apunta el Libro Verde titulado: *El planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica*<sup>9</sup> aprobado por la Comisión en enero de 2005, hará que aumente el número de ciudadanos de terceros países que entran en la Unión Europea irregularmente y sin ninguna garantía de empleo declarado.

En diciembre de 2005 la Comisión presentaba el *Plan de política en materia de migración legal*<sup>10</sup> apuntando la idoneidad de *realizar los objetivos de transparencia, eficacia de la legislación comunitaria y no discriminación, a través de un conjunto selectivo de medidas complementarias –una Directiva–Marco General y cuatro instrumentos específicos*, que ofrezcan un *planteamiento equitativo y respetuoso de los derechos de todos los inmigrantes laborales y unas condiciones atractivas para las categorías específicas de inmigrantes que necesita la Unión Europea*–, siempre teniendo en cuenta el principio de preferencia comunitaria (acudir a los inmigrantes para los trabajos en los que no existan trabajadores nacionales de los países miembros que lo puedan realizar). Las Directivas específicas que se proponen en el plan de política de migración legal conciernen:

1. Las condiciones de entrada y residencia de trabajadores muy cualificados.
2. Las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales.

---

<sup>9</sup> COM(2004) 811 final.

<sup>10</sup> COM(2005) 669 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

3. Los procedimientos de regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa.
4. Las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados.

### *REAGRUPACIÓN FAMILIAR*

La reagrupación familiar constituye una de las principales fuentes de inmigración hacia la Unión Europea e integración de los nacionales de terceros países, desde hace más de 20 años. Una propuesta a nivel comunitario fue presentada por la Comisión y posteriormente aprobada por el Consejo de Ministros en 2003<sup>11</sup> sobre el derecho a la reagrupación familiar de los inmigrantes procedentes de terceros países y residentes legalmente en la Unión Europea. Dicha Directiva, que debía incluirse en las legislaciones nacionales de cada país miembro<sup>12</sup> en octubre de 2005, fija las condiciones en las que se puede ejercer el derecho a la reagrupación familiar –que los lazos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del inmigrante regular– así como los derechos de los miembros de la familia. Los Estados miembros pueden exigir que el demandante de la reagrupación familiar haya permanecido legalmente en el país de acogida durante un cierto periodo, que no supere los dos años; también pueden limitar la entrada a los hijos menores de 15 años, a los menores de 12 años que no viajen con algún miembro de su familia, a los matrimonios de personas con menos de 21 años; así como autorizar la entrada de las parejas que no han contraído matrimonio, los ascendientes e hijos mayores de edad que están a cargo del inmigrante regular con derecho a reagrupación familiar<sup>13</sup>.

### *ESTUDIANTES*

El marco europeo actual para la acogida de nacionales de terceros países como estudiantes o investigadores, incluye dos Directivas. La primera de ella, que debe ser incluida en las legislaciones nacionales de los Esta-

---

<sup>11</sup> 2003/86/CE.

<sup>12</sup> La Directiva no se aplica al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

<sup>13</sup> Consultado el 15 de agosto de 2006 en: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/family/fsj\\_immigration\\_family\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/family/fsj_immigration_family_en.htm).

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

dos miembros hasta el 12 de enero de 2007, fue adoptada por el Consejo el 13 de diciembre de 2004<sup>14</sup> y se refiere a *los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado*. El objetivo es promover Europa como centro mundial de excelencia de la enseñanza y formación profesional y contribuir a la mejor comprensión entre las culturas.

La segunda, adoptada el 12 de octubre de 2005<sup>15</sup>, se refiere a *al procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica*. El objetivo, complementario al de la primera Directiva, es reforzar la capacidad de la Comunidad Europea de atracción de investigadores de todo el mundo para así mejorar su capacidad de polo de investigación a escala mundial, para responder a la *estrategia de Lisboa*<sup>16</sup> que pretende hacer de Europa la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

### INMIGRACIÓN IRREGULAR

La Comisión Europea<sup>17</sup> define la inmigración irregular o ilegal como una serie de fenómenos que *incluye a los nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro por tierra, mar y aire, incluidas las zonas de tránsito de los aeropuertos*. Dicha entrada irregular se lleva a cabo *con la utilización de documentos falsos o falsificados, o con la ayuda de redes de delincuencia organizada formadas por contrabandistas y traficantes*. Se incluyen, del mismo modo, *las personas que entran legalmente con un visado válido o por medio de un régimen sin visado, pero prolongan o modifican el motivo de su estancia sin la autorización de las autoridades*; también existen casos de *solicitantes de asilo que no se han marchado tras una decisión final negativa*.

---

<sup>14</sup> 2004/114/CE.

<sup>15</sup> 2005/71/CE.

<sup>16</sup> La «estrategia de Lisboa» se lanza en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, y un primer balance fue presentado por la Comisión en febrero de 2005 en su Comunicación «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo, relanzamiento de la estrategia de Lisboa» (COM [2005] 24 final).

<sup>17</sup> COM (2006) 402 final.

Las dificultades para cuantificar y establecer las características de los inmigrantes y los flujos migratorios, tanto regulares como irregulares, son reconocidas por todos los estudiosos. Las estimaciones de los flujos de migración irregular derivan de indicadores relacionados con dicho fenómeno: número de entradas denegadas y traslados, arrestos de inmigrantes irregulares en las fronteras o en el propio país, solicitudes de asilo denegadas, solicitudes en procedimientos nacionales de regularización, etc. También han de ser tenidos en cuenta aquellos inmigrantes que no solicitan ningún tipo de protección porque han entrado legalmente o porque permanecen finalizado su plazo legal. Según estos indicadores, las estimaciones de los flujos anuales de migración irregular en la Unión Europea superan los 10 millones de personas<sup>18</sup>.

### VÍNCULOS ENTRE LA INMIGRACIÓN REGULAR Y LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

En un estudio llevado a cabo por la Comisión Europea<sup>19</sup> se puso de manifiesto que independientemente de las vías legales que se instauren siempre existirá un cierto nivel de inmigración irregular. La lucha contra la inmigración irregular se inicia con medidas preventivas y la supresión de incentivos que puedan provocar un «efecto llamada». El enfoque prioritario para abordar el problema de los residentes irregulares es garantizar la vuelta a su país de origen. Si el diálogo reforzado y la cooperación con los países de origen es un medio eficaz para reducir los flujos migratorios irregulares, siempre que éstos no se basen en el unilateralismo; también resulta necesaria una información completa sobre las vías legales y el modelo de migración hacia la Unión Europea de los nacionales de países terceros para presentárselo a estos últimos y hacer frente a la problemática.

Las medidas sobre visados, por ejemplo, tienen un impacto preventivo en los flujos de migración irregular, ya que una vez finalizado el plazo podrían permanecer en el país de acogida. Las regularizaciones deberían evitarse o limitarse a situaciones excepcionales, y no pueden ser consideradas como un modo de gestionar los flujos migratorios puesto que en muchas ocasiones se presentan como *la consecuencia negativa de la política de migración en otras áreas*. Además, la tasa de desempleo de los

---

<sup>18</sup> COM (2004) 412 final.

<sup>19</sup> COM (2004) 412 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

nacionales de terceros países residentes en los Estados miembros continúa siendo muy elevada.

Existe un vínculo entre la migración regular e irregular, concluye el mencionado estudio, *pero la relación es compleja y ciertamente no es directa, puesto que se deben tener en cuenta diversos factores*. Si bien acciones particulares pueden tener impactos específicos, lo cierto es que no existe ninguna medida que aisladamente pueda tener un gran impacto decisivo.

### *PLAN DE ACCIÓN GENERAL CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR Y EL RETORNO DE INMIGRANTES*

En la Cumbre de Tampere el Consejo destacó la necesidad de garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, en la que se incluía la lucha contra la inmigración irregular. Posteriormente, en noviembre de 2001, la Comisión adoptaba una comunicación<sup>20</sup> sobre una política común de inmigración irregular, que establecía seis materias de acciones posibles para prevenir y combatir la inmigración irregular:

1. Política de visados.
2. Infraestructura para intercambio de información.
3. Cooperación y coordinación.
4. Gestión de fronteras.
5. Cooperación policial.
6. Ley de Extranjería y Derecho Penal.
7. Política de repatriación y readmisión.

El 19 de julio de 2006 la Comisión Europea adoptó una nueva Comunicación<sup>21</sup> que examina los avances conseguidos en la lucha contra la inmigración irregular hasta la fecha y determina las futuras prioridades de la Unión Europea en la materia. Los nueve ámbitos prioritarios son los que siguen:

- La cooperación con terceros países.
- La gestión integrada de las fronteras exteriores.

---

<sup>20</sup> COM (2001) 672 final.

<sup>21</sup> COM (2006) 402 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

- La lucha contra la trata de seres humanos.
- La protección de los documentos de identidad y de viaje.
- Las regularizaciones y la creación de un sistema de información mutua sobre las medidas nacionales tomadas por los Estados miembros en los ámbitos de inmigración y asilo que pueden tener consecuencias más allá de las fronteras nacionales.
- La lucha contra la contratación ilegal.
- La política en materia de retorno.
- La mejora del intercambio de información a través de instrumentos ya existentes, como la ICONnet.
- La responsabilidad de los transportistas en la prevención de la inmigración irregular.

### AYUDA A TERCEROS PAÍSES

La dimensión exterior de la Justicia y de los Asuntos de Interior fomenta y refuerza el *espacio interior de libertad, seguridad y justicia*, al mismo tiempo que apoya los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la Unión Europea. La acción concertada a nivel regional se presenta muy eficaz para hacer frente a los retos transfronterizos como la migración, la gestión de fronteras y la delincuencia organizada. De este modo, la Unión Europea deberá apoyar e intensificar el diálogo y la cooperación regional en materia de *libertad, seguridad y justicia* en regiones clave como Europa Oriental y el Oriente Medio, y con organizaciones regionales como la Unión Africana<sup>22</sup>.

La mejora de la capacidad de los terceros países para gestionar la migración y proteger a los refugiados, de conformidad con el Derecho Internacional; el apoyo a su capacidad operativa de gestión de fronteras; la mejora de la seguridad de los documentos; la prevención de la migración irregular; el fomento de las sinergias entre migración y desarrollo; un mejor acceso de los refugiados a soluciones duraderas y la garantía del retorno de los inmigrantes irregulares, ya se presentaron como acciones prioritarias del Programa de La Haya<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> COM (2005) 491 final.

<sup>23</sup> COM (2005) 184 final.

En la gestión del flujo migratorio hacia la Unión Europea es esencial una asociación con terceros países que garantice la coherencia entre las acciones comunitarias interiores y exteriores. Dicha cooperación, destinada a reducir y prevenir la inmigración irregular a corto plazo, está acompañada de medidas de apoyo a terceros países que contribuyan al tratamiento de las causas y factores principales que fomentan los flujos de inmigración irregular. El fenómeno de la inmigración irregular debe abordarse en sus múltiples dimensiones, una de las cuales concierne precisamente la cooperación con terceros países<sup>24</sup>.

La Unión Europea mantiene un diálogo sobre la migración y la cooperación con los países de origen y de tránsito, que será reforzado en un futuro. La cooperación se establece con los países del Mediterráneo Oriental y Meridional, y también está presente en los programas de relaciones con América Latina y otros países asiáticos. La creciente inmigración irregular en la región del mediterráneo también ha sido tratada en el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005, en el que se decidió asignar hasta el 3% de los instrumentos financieros pertinentes para acrecentar la ayuda económica en zonas de migración o afectadas por la misma. Entre las medidas a corto y medio plazo destacan las patrullas conjuntas y las de vigilancia y mejora de la capacidad de respuesta. También se ha adoptado un instrumento destinado a la gestión de migración para los países África, Caribe y Pacífico con un presupuesto de 25 millones de euros.

A largo plazo, las medidas presentadas tienen como objetivo la consolidación de la cooperación y el diálogo en materia de migraciones con los Estados subsaharianos y los países vecinos de toda la región mediterránea, incluidos en el diálogo político del Acuerdo de Cotonú, el diálogo político de los países asociados a la Unión Europea, el diálogo con y entre organizaciones organizaciones regionales o subregionales, entre las que se encuentran la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental y la Unión Africana; y las iniciativas regionales especiales, como la conferencia de Rabat.

La Unión Europea estudia además en el contexto de sus políticas y programas de cooperación al desarrollo las causas y factores determinantes de la inmigración irregular. La migración forma parte de las estrategias de la Unión Europea para ayudar a los países en vías de desarrollo. En el *Plan político en materia de migración legal* también se incluyen medidas para

---

<sup>24</sup> COM (2006) 402 final.

ampliar las fuentes de información en los países de origen sobre las posibilidades, peligros y consecuencias de dicha inmigración irregular.

*POLÍTICA EUROPEA DE INTEGRACIÓN*

La cuestión de la integración de los nacionales de terceros países que residen y trabajan en la Unión Europea está adquiriendo una relevancia cada vez mayor en los programas europeos. El Consejo Europeo de junio de 2003 invitó a la Comisión a presentar un informe anual sobre migración e integración, el primero de los cuales tuvo lugar en 2004<sup>25</sup>. En noviembre de 2004, fue publicada la primera edición del Manual de integración titulado: *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*<sup>26</sup>, siendo su objeto de estudio los cursos de acogida para inmigrantes y refugiados reconocidos oficialmente, la participación cívica y la integración. La creación de un Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, que se complementará con el Fondo Social Europeo, forma parte de los instrumentos de solidaridad propuestos por la Comisión en las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013.

Un *Programa común para la integración* fue presentado en 2005<sup>27</sup> por la Comisión con el objetivo de establecer el *marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. El Programa se basa en la promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades, y pretende regular las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países, promover actividades específicas de cooperación, y fomentar y desarrollar el intercambio de información sobre la integración. Así, las acciones que deberán ser adoptadas a nivel comunitario incluirán los siguientes objetivos:

- Consolidar la red de puntos de contacto nacionales.
- Intensificar la cooperación entre las instituciones y servicios responsables de las cuestiones relacionadas con la integración.
- Incorporar los objetivos de la integración en los programas generales pertinentes a nivel europeo.
- Desarrollar instrumentos estadísticos e indicadores comunes.

---

<sup>25</sup> COM(2004) 508.

<sup>26</sup> Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf)

<sup>27</sup> COM (2005) 389 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

- Fomentar el intercambio de información sobre los instrumentos de evaluación nacionales y, cuando proceda, elaborar criterios europeos para el proceso de aprendizaje comparado.
- Fomentar la mejora del conocimiento de los procesos de integración, incluido el análisis del impacto de los componentes obligatorios en las políticas de integración nacionales.
- Ampliar, a través de la investigación, la base de conocimientos de las políticas de integración.
- Desarrollar la red europea de migración.

Además, en junio de 2005 la Comisión Europea presentaba la *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007): Hacia una sociedad justa*<sup>28</sup>, en el marco del reto para *aumentar la conciencia de las ventajas de una sociedad justa y cohesionada en la que todos tengan iguales oportunidades* señalado en las respuestas al Libro Verde de la Comisión *Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada*<sup>29</sup>. Dicha propuesta fue aprobada por el Parlamento y el Consejo el 17 de mayo de 2006<sup>30</sup>. En octubre del mismo año, la Comisión presentaba otra *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Año Europeo del diálogo intercultural (2008)*<sup>31</sup>, como instrumento de sensibilización para reafirmar la prioridad del diálogo intercultural y estimular la participación de los ciudadanos en la diversidad europea, cada vez más mestiza y transformada por los fenómenos derivados de la globalización.

### *POLÍTICA DE ASILO*

Los grandes principios de la política de asilo fueron establecidos en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, en el cual los jefes de Estado o Gobierno decidieron la puesta en marcha de una política común de asilo y el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo.

---

<sup>28</sup> COM (2005) 225 final.

<sup>29</sup> COM (2004) 379.

<sup>30</sup> Decisión núm. 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 146 de 31 de mayo de 2006.

<sup>31</sup> COM (2005) 467 final.

## HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa apunta en su artículo III-266 que:

«La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del derecho de no devolución.»

La Unión Europea garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con la Constitución<sup>32</sup>; y prohíbe las expulsiones colectivas en la Unión al apuntar que:

«Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes»<sup>33</sup>.

El Programa de La Haya, establecido en 2004, se propone profundizar en el Sistema Europeo Común de Asilo para su adopción en 2010 y se inclina hacia el establecimiento de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para las personas que poseen el derecho de asilo u otra protección subsidiaria.

Además, la creación de un Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2005-2010<sup>34</sup> asegura la solidaridad entre los Estado miembros en la acogida de solicitantes de asilo y de las personas necesitadas de una protección internacional, a partir de la cofinanciación de determinadas acciones para apoyar los esfuerzos realizados a nivel nacional en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la aceptación de las consecuencias de dicha acogida de acuerdo con la legislación comunitaria pertinente.

### Conclusiones

Entre las causas de los flujos migratorios hacia la Unión Europea predominan aquellas de tipo socioeconómico: mercado de trabajo favorable y

---

<sup>32</sup> TCE: Artículo II-78.

<sup>33</sup> TCE: Artículo II-79.

<sup>34</sup> Decisión del Consejo: 2004/904/CE.

existencia de acuerdos bilaterales de mano de obra de diferentes países miembros; facilidades para la reagrupación familiar; expectativas de los inmigrantes de alcanzar un mayor bienestar, tanto individual como del grupo familiar o social al que pertenecen. En el proceso de inmigración también están presentes las razones de índole político.

Las migraciones internacionales han existido siempre, con consecuencias e impactos sociales, culturales, demográficos, y, por supuesto, económicos. La inmigración puede presentarse como la solución al envejecimiento de la población europea (que combina una baja natalidad con un también débil nivel de mortalidad) y como una respuesta al desafío del mercado laboral. A nivel social, la inmigración tiene consecuencias que deben ser tratadas desde la política: una eficaz política de integración e inmigración es imprescindible para evitar los conflictos sociales en el seno de la sociedad, en respuesta a una situación de inseguridad económica, rechazo social, xenofobia u otras dificultades sociales. A nivel cultural, la inmigración puede enriquecer la sociedad europea en su diversidad y la sociedad europea del conocimiento, pero para ello son necesarias políticas de integración que eviten el choque de culturas.

La Unión Europea es consciente del beneficio de la inmigración, a corto y medio plazo, sobre la demografía europea y el mercado de trabajo, necesitado de más mano de obra y trabajadores tanto cualificados como no cualificados. También lo es del perjuicio de los flujos de inmigración irregulares, a nivel económico y humano, tanto para los propios inmigrantes irregulares como para el país de acogida. Por ello, la inmigración en la Unión Europea pasó de ser un objetivo secundario a constituir una prioridad para todos los países miembros, y aunque todavía no se haya alcanzado una auténtica política común de inmigración se avanza, a partir de un enfoque global que incluye aspectos económicos, sociales y políticos, en los ámbitos de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración irregular, la política de asilo y la elaboración de una política europea de integración.

Hasta ahora la política de inmigración ha sido y es competencia de cada Estado miembro. Ahora bien las consecuencias que dicha política pueden tener para el resto de los países europeos son evidentes, dada la existencia de un espacio único interior en el que existe la libertad para circular personas. Todos los países deben garantizar la protección de sus fronteras pero no todos se ven obligados hacer frente al mismo problema, ni en sus aspectos cualitativos ni cuantitativos: los países del Mediterráneo reciben cons-

tantemente flujos migratorios masivos procedentes de sus vecinos del Sur. En este sentido, el Gobierno español ha considerado necesario pedir ayuda económica a la Unión Europea, como lo hizo en la reunión informal de los ministros de Justicia e Interior en septiembre de 2006 en Tampere (Finlandia), para afrontar el problema, y las críticas no se hicieron esperar por parte de Alemania que considera que cada Estado debe asumir su responsabilidad para con la inmigración. Las medidas españolas de regulación de la inmigración ilegal fueron tomadas como una señal equivocada, por su efecto llamada.

También en Tampere, la Presidencia de turno de la Unión Europea, Finlandia, planteó la posibilidad de financiar una parte significativa de los costes derivados del proceso de identificación, mantenimiento y repatriación de los inmigrantes irregulares de los Estados miembros.

El 29 de septiembre de 2006 tuvo lugar en Madrid una conferencia sobre inmigración irregular a la que acudieron los ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de siete países mediterráneos: Francia, Italia, Portugal, Grecia, Eslovenia, Chipre y Malta, entre cuyos objetivos estaba la consolidación de argumentos y proyectos para que la Unión Europea atribuya a los países del sur europeo una parte sustancial del plan financiero 2007-2013 asignado al control de fronteras exteriores. En ella, además, Francia propuso la prohibición de las regulaciones masivas en el futuro.

De todo lo anterior se desprende que las medidas para controlar la inmigración irregular deben abordarse desde una doble perspectiva: nacional y comunitaria. También han de resultar de la combinación de medidas de promoción de la inmigración regular y de lucha contra la inmigración irregular.

La amplitud del fenómeno de la inmigración y sus consecuencias hace necesaria la creación de organismos propios, una autoridad europea o nacional, o incluso un ministerio, que coordinen y lleven a cabo una política de inmigración global.

Las medidas para combatir la inmigración ilegal deben endurecerse, al mismo tiempo que se ven reflejadas en los medios de comunicación: es necesario obtener una alta repercusión a partir de los medios y de la publicidad, tanto a nivel nacional como comunitario y de los países terceros.

Sería conveniente proceder a la creación de un censo de inmigrantes, de cuya inscripción dependan ciertos derechos de los inmigrantes (como la sanidad, ayudas sociales, etc.). Los irregulares no deberían contar más que con los derechos básicos de todo ser humano. El Censo se presenta como

fundamental para el control de la inmigración en el país. Podría ser interesante tener centros de acogida en todas las regiones europeas (equiparables a las comunidades autónomas), para que la gestión de la inmigración no se centre exclusivamente en ciertas zonas.

Los acuerdos con los países terceros son fundamentales: los acuerdos de cooperación amparan una cláusula que expresa la obligatoriedad de admitir sus nacionales (inmigrantes irregulares en Europa); esta cláusula debería hacerse realmente efectiva limitando las ayudas al cumplimiento de la misma. También se podría considerar la posibilidad de otorgar ayudas económicas a las familias que se queden en el país para reducir la inmigración familiar de reunificación, e incluso apoyar efectivamente a aquellos inmigrantes que deciden volver a su país de origen.

En todo caso, la promoción de la inmigración legal y el fomento de la misma es la clave para frenar la ilegal. Se debe acordar de antemano con los países de origen las necesidades exactas de migración.

BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA  
*Investigadora en Relaciones Internacionales.*

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. FRANCISCO JAVIER CASAS ÁLVAREZ

*Vocal asesor. Gabinete del Ministro de Defensa.*

*Licenciado en Derecho Europeo (U.L. Bruselas). Licenciado en Derecho.*

*Secretario:* D. JOSÉ MARÍA SANTÉ RODRÍGUEZ

*Capitán de navío. (G). Profesor del CESEDEN.*

*Vocales:* D. RAMÓN CORTÉS MÁRQUEZ

*Teniente coronel de la Guardia Civil. Dirección General de la Guardia Civil.*

D.<sup>a</sup> BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA

*Investigadora en Relaciones Internacionales. Licenciada en Periodismo.*

D.<sup>a</sup> ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS

*Subdirectora del Máster en Ciencias Forenses de la Universidad.*

*Autónoma de Madrid. Doctora en Derecho.*

D. ANTONIO MEDINA CRESPO

*Coronel del Ejército de Tierra (DEM). Subsecretaría de Defensa.*

D.<sup>a</sup> PILAR PELIGERO ESCUDERO

*Técnico Superior de la Seguridad Social. Licenciada en Derecho.*

D. FERNANDO VILLENA SÁNCHEZ

*Analista de conflictos. Licenciado en Derecho.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

## **DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

- 1.** Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa
- 2.** Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
- 3.** Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
- 4.** El futuro de la OTAN después de Riga.
- 5.** La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.