

Control de la inmigración en el sur de Europa (1ª parte): estrategias de “cerco” (*fencing*)

Anna Triandafyllidou *

Tema: Para reducir la inmigración hará falta algo más que controles fronterizos más estrictos, como ponen de manifiesto las experiencias de Italia, España y Grecia.

Resumen: Hacer frente a la inmigración ilegal se ha convertido en una prioridad tanto a nivel nacional como a nivel de la UE, aunque no todos los países de la UE se ven afectados de la misma manera por este fenómeno. Los países situados en la periferia de la UE y, en particular, los Estados miembros meridionales situados cerca de importantes países de origen y tránsito de inmigrantes, tienen que hacer frente a considerables entradas de inmigrantes a través de sus fronteras terrestres y marítimas.

En este ARI se repasan de forma crítica las políticas adoptadas por los distintos países del sur de Europa (Italia, España y Grecia) para gestionar la inmigración irregular, con el objeto de demostrar que, para reducir este tipo de inmigración, hará falta algo más que controles más estrictos en las fronteras. Tanto los votantes como los expertos deberían cuestionar los discursos de los políticos y los medios de comunicación en los que se habla de “avalanchas” u “oleadas” de inmigrantes irregulares a través de las fronteras exteriores de la UE y que les llevan a considerar la posibilidad de aprobar, o a aprobar directamente, medidas más duras de control fronterizo como principal forma de combatir eficazmente la inmigración irregular.

Análisis:

Distintas dimensiones del control de la inmigración

Para reducir la inmigración irregular hace falta un completo régimen de políticas de inmigración que combine el control fronterizo con mecanismos de aplicación en paralelo, tanto dentro de los países como fuera de sus fronteras. Para analizar mejor los regímenes de control de la inmigración ilegal podemos hacer dos tipos de distinciones que nos ayudarán a entender mejor las distintas opciones (Vogel, 2000). El primer tipo de distinción sería entre políticas de migración externas y políticas de migración internas: las externas serían las dirigidas a los potenciales inmigrantes fuera del Estado regulador y en la frontera, mientras que las internas serían aquellas que afectarían a los inmigrantes una vez dentro de las fronteras del país.

En segundo lugar, las políticas de control de la inmigración irregular podrían diferenciarse en función de si aplican una estrategia de “cerco” (*fencing*) o de “retención en el punto de

* Profesora en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia y analista principal en la Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP) de Atenas.

entrada” (*gate-keeping*): las estrategias de retención en el punto de entrada tienen por finalidad restringir el acceso legal práctico a una nación y a sus instituciones, mientras que las medidas de cerco están específicamente destinadas a detener y expulsar a los inmigrantes ilegales. Por norma general, la retención en el punto de entrada implica revisar la documentación de quien trata de entrar en el país o de personas que no se ocultan, mientras que el cerco implica detectar a personas que se ocultan y tratar de impedir/evitar la entrada en el país a quienes tratan de entrar sin la debida autorización.

En este documento se defiende que el éxito de las actividades exteriores de cerco (celda superior derecha de la Tabla 1 que se muestra a continuación) se sobrevalora enormemente en los debates públicos y políticos, ya que su éxito depende en gran medida de las otras tres celdas del cuadro. En este breve documento analizaremos las políticas exteriores de cerco de Grecia, Italia y España para determinar qué ha funcionado y qué no en la gestión de sus fronteras. Estos tres países están situados en la periferia geográfica de Europa y tienen como vecinos (en ocasiones con agua de por medio) a importantes países de origen y tránsito de inmigrantes. Estos tres países comparten también una cultura general de tolerancia con respecto a la irregularidad y cuentan con amplias economías sumergidas que, aunque ya existían antes del fenómeno de la inmigración a gran escala, han actuado como importante factor de atracción y se han visto además alimentadas por éste (Baldwin Edwards, 2001). En la segunda parte de este documento se analizan las políticas y prácticas de retención en el punto de entrada de estos países y la forma en que éstas se combinan con las estrategias de cerco.

Tabla 1. Distintas dimensiones de los regímenes de control de la inmigración

	Retención en el punto de entrada	Cerco
Políticas de control externo	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos de visado • Sanciones a los responsables de los medios de transporte • Control de los documentos en los puertos de entrada (fronteras terrestres o marítimas o aeropuertos) • Procedimientos para tratar cuestiones de asilo en las fronteras • Cooperación con los países de origen y tránsito para evitar la inmigración irregular 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles fronterizos fuera de los puertos de entrada, en tierra o en mar • Cooperación con los países de origen o tránsito en materia de procedimientos de expulsión y readmisión
Políticas de control interno	<ul style="list-style-type: none"> • Regularización de los indocumentados • Procedimientos de asilo dentro del territorio del país • Controles del mercado laboral y del acceso a servicios de bienestar y de otra índole 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles internos en lugares públicos y procedimientos de detención, de expulsión y de otro tipo para forzar el retorno de los inmigrantes irregulares

Fuente: el autor, basándose en Vogel (2000, p. 397).

Estrategias de cerco en el sur de Europa

Italia, España y Grecia, las tres fronteras mediterráneas de la UE, se ven desproporcionadamente afectadas por los cruces irregulares de sus fronteras terrestres y marítimas si se les compara con otros importantes países comunitarios elegidos como destino migratorio, como Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos, cuya ubicación geográfica está mucho más alejada de los países de origen y tránsito de esos inmigrantes. Los cruces irregulares de fronteras supusieron una importante fuente de inmigración en la década de 1990 para los tres países. España se vio afectada principalmente por las entradas irregulares a través del estrecho de Gibraltar, fundamentalmente procedentes de Marruecos, mientras que Italia y Grecia

experimentaron llegadas masivas de ciudadanos albaneses a través del estrecho de Otranto (Italia) y de las montañas del Epiro (Grecia). Los tres países han intensificado sus controles fronterizos en estas zonas “conflictivas” y han buscado activamente la cooperación de los países vecinos en los que se origina esa inmigración, aunque con distintos resultados.

En España, tras el despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), un sofisticado mecanismo de vigilancia por medios electrónicos que comenzó a operar en 1999 y que desde entonces se ha ampliado para abarcar la costa meridional de España, el estrecho de Gibraltar y, más recientemente, también las Islas Canarias, y tras el inicio de una eficaz colaboración con Marruecos para la gestión de los inmigrantes marroquíes, las entradas irregulares de individuos procedentes de dicho país se redujeron enormemente y las embarcaciones empezaron a detectarse de forma sistemática y sus pasajeros a ser devueltos a Marruecos (González Enríquez, 2008; Carling, 2007).

Grecia creó un cuerpo especial de guardias fronterizos en 1998, fundamentalmente para combatir la inmigración irregular a través de la frontera montañosa existente entre Grecia y Albania. Durante la década de 1990, sobre todo, las personas cruzaban a pie (con o sin la ayuda de traficantes de indocumentados) o eran introducidas de forma clandestina en lanchas rápidas a través del mar Jónico hasta la costa noroccidental de Grecia y la isla de Corfú. Lógicamente, los guardias fronterizos también ayudaron a patrullar las fronteras terrestres septentrionales de Grecia con Bulgaria, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía, que en aquel momento constituían también puntos de entrada importantes de inmigrantes irregulares (Antonopoulos y Winterdyk, 2006, p. 453).

Italia también intensificó las patrullas en su frontera marítima con Albania en 1997, con la *Operazione Polizia Interforze* destinada a patrullar el estrecho de Otranto y a dismantelar las redes de traficantes de indocumentados implicadas en la preparación de lanchas rápidas y tripulaciones para transportar de forma ilegal a los inmigrantes por las noches (Martin, Martin y Pastore, 2002).

En los últimos 10 años los tres países han tenido que hacer frente a persistentes problemas relacionados con la gestión de sus fronteras. Aun así, el foco de las presiones migratorias ha variado ligeramente. De esta forma, en el caso de España la entrada ilegal de inmigrantes se ha convertido en el principal desafío para la efectiva supervisión policial de las fronteras marítimas, especialmente en el caso de las Islas Canarias. Hasta 2004 las autoridades marroquíes se negaban a readmitir a los inmigrantes irregulares detenidos en la frontera española procedentes de Marruecos a menos que fueran ciudadanos marroquíes. Sin embargo, presionado por la UE, el gobierno marroquí aceptó readmitir en su territorio también a los individuos del África subsahariana, para posteriormente devolverlos a sus respectivos países de origen. Marruecos también restringió, presionado por España, la concesión de visados a ciudadanos de países del África subsahariana, a fin de reducir la migración de tránsito en su país (Carling, 2007).

Esto ha incidido en las estrategias empleadas por los subsaharianos para atravesar las fronteras: en un principio éstos salían de África a través de Mauritania pero, al empezar Mauritania a colaborar con las fuerzas fronterizas de España/la UE, empezaron a utilizar Senegal y Costa de Marfil como puntos de salida, sirviéndose de las Islas Canarias como punto de tránsito. De hecho, 2006 fue un año de “crisis”, en el que fueron detenidos unos 30.000 inmigrantes irregulares (datos del Ministerio del Interior de España citados en Arango y Finotelli, 2008).

Es interesante señalar que, mientras que las patrullas en las fronteras marítimas y la operación conexas de FRONTEX¹ en el Océano Atlántico en 2006 no consiguieron obtener resultados importantes (Triandafyllidou, 2007), la “ofensiva” diplomática del gobierno español en el África occidental sí lo hizo. En los últimos dos años España ha conseguido firmar acuerdos de readmisión con Cabo Verde, Malí, Guinea, Guinea-Bissau y Nigeria, y distintos acuerdos de cooperación con otros Estados de la región, lo que ha generado una sustancial mejora de la gestión fronteriza y, por ende, una considerable reducción de las llegadas de inmigrantes irregulares procedentes de África (González Enríquez, 2009). Las detenciones de inmigrantes irregulares que llegan a las Islas Canarias se han reducido desde más de 30.000 en 2006 hasta aproximadamente 12.000 en 2007 (datos del Ministerio del Interior de España citados en Arango y Finotelli, 2008). Este descenso puede atribuirse en cierta medida a la intensificación de las patrullas de las fronteras marítimas y a las operaciones conjuntas de FRONTEX en la zona, que han llevado a los inmigrantes irregulares y a las redes de traficantes de indocumentados a probar vías alternativas.

La vigilancia y el control de las fronteras no habrían resultado eficaces si España no hubiera conseguido que Marruecos, fundamentalmente, pero también muchos otros países del África occidental más al sur, colaboraran para la readmisión de sus nacionales. Durante el período comprendido entre 2002 y 2004 se ejecutaron menos de un tercio de las órdenes de expulsión emitidas; en 2007 la tasa de ejecución aumentó hasta el 92% (datos del Ministerio del Interior de España citados en González Enríquez, 2009). Aunque los marroquíes aparecen sobrerrepresentados entre los expulsados, los asiáticos y los latinoamericanos siguen infrarrepresentados, ya que su expulsión resulta mucho más costosa (unos 7.000 euros para un nacional chino y 4.000 euros para un ecuatoriano, frente a los 2.000 euros que cuesta expulsar a un senegalés y la suma muy inferior que cuesta expulsar a un marroquí, según datos del Cuerpo Nacional de Policía citados en *El País*, 27/V/2004).

En los últimos años la ruta más utilizada por los inmigrantes irregulares para llegar a Grecia ha sido a través de Turquía. Aunque los cruces irregulares de fronteras y las consiguientes detenciones en la frontera greco-albanesa representan una amplia proporción del total de detenciones (en torno al 60% de todas las detenciones efectuadas en 2006, 2007 y 2008), las autoridades griegas consideran estas entradas irregulares menos problemáticas que otras, probablemente porque el porcentaje de expulsiones ejecutadas con éxito con respecto al número de detenciones efectuadas es muy superior en el caso de los albaneses y otros nacionales europeos (aproximadamente un 67% en 2006, un 62% en 2007 y un 58% en 2008) que en el de individuos procedentes de países asiáticos (en 2006 fueron expulsados cerca del 4%, en 2007 el 3% y en 2008 menos del 2%) o de países africanos (en 2006 fueron expulsados aproximadamente un 16% de los detenidos, en 2007 un 8% y en 2008 un 5%).²

Los inmigrantes irregulares que entran por Turquía suelen cruzar los angostos estrechos que separan la costa turca de varias de las islas griegas del mar Egeo (Mitilini, Samos, Quíos y Leros), o el río Évros en la parte nororiental de la frontera de Tracia, empleando

¹ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), véase también <http://www.frontex.europa.eu/>.

² Los datos aquí citados fueron facilitados por el Ministerio del Interior a la oficina del ACNUR en Atenas, por petición expresa, y posteriormente transmitidos al autor por dicha oficina. Los porcentajes hacen referencia a las personas “detenidas para ser expulsadas” y no al número total de detenciones.

embarcaciones pequeñas. Otra ruta empleada por las embarcaciones que transportan inmigrantes es la que va de Egipto a Creta (Maroukis, 2008). La creación de la guardia fronteriza griega y la intensificación de las patrullas de la guardia costera a partir de 1998 dificultaron a los inmigrantes la entrada en Grecia sin la ayuda de redes organizadas, o al menos de lo que en EEUU se han denominado “coyotes” (individuos que ayudan a otros a cruzar fronteras no vigiladas de forma ilegal).

En los últimos 10 años ha aumentado el número de inmigrantes irregulares procedentes de Asia, África y Oriente Medio que eligen Grecia como destino o como puente hacia otros destinos europeos. De hecho, algunos de los inmigrantes que llegan a Grecia son transportados posteriormente de forma ilegal a Italia (escondidos en *ferries*) o atraviesan Albania (escondidos en camiones) o vuelven a ser transportados en avión (con documentos de identidad falsos). El tráfico hacia Italia es intenso y en los últimos dos o tres años el puerto de Patras situado en la parte occidental de Grecia se ha convertido en el centro de dicho tráfico. Más común, sin embargo, es el caso de los inmigrantes irregulares que, tras ser detenidos en la frontera griega y recibir una orden de expulsión, continúan su viaje hasta Atenas e ingresan, junto a sus familiares o conacionales, en el mercado laboral no estructurado (Papadopoulos, 2004).

Aunque la inversión en recursos humanos y técnicos aumentó en Grecia en 2007 y 2008,³ y a pesar de las operaciones de FRONTEX en el mar Egeo y en las fronteras septentrionales de Grecia, no está del todo claro que los controles fronterizos hayan conseguido reducir con mayor eficacia la inmigración irregular. Según los datos publicados por el Ministerio del Interior el 5 de abril de 2009 (en respuesta a nuestra solicitud), las detenciones de extranjeros que entraban o residían ilegalmente en el país habían aumentado de 66.000 en 2005 a 95.000 en 2006 (32.000 de ellas en la parte continental), a unas 112.000 en 2007 (30.000 en la parte continental) y, por último, a unas 145.000 in 2008 (54.000 en la parte continental).

Sin embargo, en esos mismos años el número de órdenes de expulsión ejecutadas no aumentó considerablemente: en 2005 se ejecutaron 21.000 órdenes de expulsión, en 2006 y 2007 tan sólo 17.000 y en 2008, unas 20.000. Por tanto, aunque en 2005 se consiguió expulsar a un tercio de los detenidos, en 2008 la proporción general expulsados/detenidos disminuyó hasta aproximadamente un 13%. Aunque esa proporción ha disminuido en términos generales, existen grandes disparidades entre las distintas regiones de origen. Como ya se ha señalado anteriormente, más de la mitad de los inmigrantes irregulares procedentes de países de Europa del Este o los Balcanes se terminan expulsando, mientras que los procedentes de países asiáticos o africanos muy rara vez son expulsados.

Parte de esta falta de eficacia en la expulsión de extranjeros no admisibles procedentes de países asiáticos y africanos se debe a la falta de cooperación de Turquía, el principal país de tránsito de los inmigrantes irregulares que terminan llegando a Grecia por la ruta este-oeste. Turquía se ha negado sistemáticamente a aplicar el Protocolo de readmisión firmado por los dos países en 2002. En el período comprendido entre 2002 y 2008 Grecia solicitó a Turquía la readmisión de más de 50.000 individuos, de los cuales Turquía sólo readmitió a 2.278 (*Kathimerini*, 19/VII/2009, p. 8). Por el contrario, la cooperación entre

³ Según los datos disponibles (*Athens News*, 22/V/2009), el país habría recibido 13,7 millones de euros del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores en 2008, para reforzar su guardia costera y contratar a más guardias de patrulla fronteriza en la frontera septentrional.

Grecia y Albania a este respecto ha sido relativamente buena y las relaciones entre estos dos países han mejorado en términos generales.

Actualmente (2009) Grecia está en trámites de firmar acuerdos de readmisión (según una declaración del Viceministro para el Comercio Marítimo y el Mar Egeo televisada el 6 de julio de 2009 en el canal *Alter TV*) con otros países de origen de inmigrantes, pero es demasiado pronto para poder hacer comentarios sobre ellos o sobre su aplicación.

Por lo que respecta a Italia, entre los puntos críticos de entrada de inmigrantes en su territorio figuran la frontera italo-eslovena, atravesada fundamentalmente por ciudadanos de Europa del Este, pero también por inmigrantes procedentes de Asia central, Oriente Medio, el subcontinente indio y el este de Asia, y la frontera italo-francesa, por la que cruzan los inmigrantes africanos tras entrar por España y cruzar España y Francia. También llegan inmigrantes a sus costas oriental y meridional por barco, procedentes de la antigua Yugoslavia y Albania o del norte de África. En los últimos años, las llegadas de inmigrantes ilegales procedentes de los Balcanes han disminuido considerablemente (tras la gradual estabilización de la zona y los esfuerzos cada vez mayores por realizar patrullas marítimas conjuntas entre Italia y Albania), pero las llegadas de inmigrantes procedentes de África, y de Libia en particular, han aumentado radicalmente. Los inmigrantes africanos proceden fundamentalmente del norte de África (Marruecos, Libia, Argelia, Túnez y Egipto), pero también del África subsahariana y del Cuerno de África (Fasani, 2008).

En los últimos años, la principal ruta de entrada de inmigrantes ilegales en Italia ha sido el cruce desde Túnez y Libia hasta Sicilia y Lampedusa. Allí, las patrullas marítimas parecen resultar menos eficaces, porque cuando las embarcaciones que transportan a los inmigrantes ilegales son detectadas, ya están demasiado cerca de la costa italiana y por tanto tienen que ser llevadas a tierra. También existen conflictos entre Italia y Malta por las patrullas de la amplia zona marítima situada al sur de estos dos países. Las autoridades italianas han acusado a sus homólogos malteses de no vigilar debidamente estas aguas (Mainwaring, 2008).

En los últimos años Italia ha intensificado su cooperación con Túnez y Libia, a pesar de la creciente preocupación en torno a la legalidad de las prácticas de readmisión del Gobierno italiano, que fue duramente criticado a principios de 2009 por fletar vuelos chárter de ciudadanos del África subsahariana a Libia, sin asegurarles un buen trato y sin asegurar su posterior readmisión por sus respectivos países de origen (Pastore y Trincerì, 2008). A pesar de las duras tácticas empleadas por el gobierno de Berlusconi (que también colaboró en expulsiones en vuelos chárter con destino a Libia durante su anterior mandato, de 2002 a 2006), el paso de Libia a Italia parece seguir siendo la ruta preferida de los inmigrantes irregulares procedentes del África subsahariana, frente a las Islas Canarias o el estrecho de Gibraltar, donde las llegadas de este tipo de inmigrantes se han reducido drásticamente.

Aunque en el período comprendido entre 2002 y 2006 la administración de Berlusconi se caracterizó por una política migratoria cada vez más restrictiva, esta política no parece haber conseguido detectar y expulsar con mayor eficacia a los extranjeros en situación irregular. Aunque el número de detenidos en territorio italiano aumentó considerablemente, la tasa de expulsión disminuyó de un 37% a un 20% en 2006 (Pastore, 2008).

De este modo, tanto en Grecia como en Italia parece existir una aparente contradicción, ya que el mayor rigor de los controles fronterizos no ha llevado a una mayor eficacia en la expulsión de inmigrantes ilegales, como ha sucedido en España. Nuestro análisis demuestra que la detención de estos inmigrantes en las fronteras no tiene demasiado sentido si las autoridades no son capaces posteriormente de tramitar sus casos, entre otras cosas de garantizarles el derecho de defensa en los posibles casos de solicitud de asilo, y deportar a los extranjeros no admisibles. En pocas palabras, las políticas de cerco no bastan por sí solas para combatir con eficacia el problema de la inmigración irregular.

Conclusión: Los controles fronterizos sitúan a los países en el punto de mira de la opinión pública, pero no consiguen controlar la llegada de inmigrantes irregulares, especialmente si se tiene en cuenta que, una vez que llegan al país, estos inmigrantes a menudo no pueden ser expulsados por no poder determinarse su nacionalidad. Además, cuando los países de origen o tránsito de estos inmigrantes no cooperan, resulta prácticamente imposible devolver a dichos inmigrantes a sus países de origen, de forma que lo único que puede hacerse es ponerles en libertad tras un prolongado período de detención policial, como ocurre en España, Italia y Grecia. Los inmigrantes irregulares entran en el mercado laboral no estructurado y en las redes de inmigrantes de esos países, o de algún otro país más al oeste o al norte de la UE. Además, las condiciones de arresto y detención al cruzar ilegalmente una frontera suscitan importantes problemas de derechos humanos si los países receptores se centran sobre todo en controlar la inmigración sin prestar la debida atención a la dignidad de esas personas y a la posible necesidad de protección de los solicitantes de asilo. Como la experiencia de Grecia ha demostrado en los últimos dos o tres años (Pro Asyl, 2007; Triandafyllidou y Marouf, 2008), existe el riesgo de que los controles fronterizos resulten costosos e ineficaces, y de que además vulneren los derechos humanos de los inmigrantes irregulares.

Anna Triandafyllidou

Profesora en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia y analista principal en la Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP) de Atenas