

La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea

Gil Arias *

Tema: Los procesos de cambio político que se suceden en el Norte de África tienen un impacto inmediato en la inmigración irregular hacia Europa. Una visión desde Frontex.

Resumen: Este análisis se realiza desde la perspectiva del impacto que la crisis en el Norte de África puede tener en los flujos de inmigración ilegal hacia la UE a corto y medio plazo y, de forma particular, desde la perspectiva de la gestión fronteriza, planteando diferentes escenarios posibles. No se abordan, por tanto, las consecuencias políticas o económicas de la misma, ni tampoco la capacidad de los Estados Miembros de la UE para acoger a los inmigrantes desplazados ni su eventual impacto en el actual sistema europeo de asilo. Desde el punto de vista geográfico el análisis se circunscribe al Norte de África, sin tener en cuenta otros conflictos existentes o emergentes en el continente africano y en Oriente Medio (Bahréin, Yemen, Siria y Costa de Marfil).

En cuanto al marco temporal, los posibles escenarios analizados en este estudio se circunscriben al corto y medio plazo, es decir, considerando la situación actual y lo que podría ocurrir de aquí a finales de 2012. Esta es el plazo que aplica la Agencia Frontex en cuanto al marco temporal de sus análisis de riesgos. Teniendo esto en cuenta, no debe sorprender al lector que no se contemplen escenarios brillantes en los que las actuales revueltas tuvieran como consecuencia la instauración de regímenes democráticos en los países del Norte de África y estos, a su vez, llevaran al fin de la inmigración ilegal hacia la UE, pues en el plazo considerado tal eventualidad no sería en absoluto realista.

Análisis:

La situación de la inmigración irregular en la UE: principales rutas

Al objeto de poner este análisis en perspectiva, se efectúa en primer lugar un somero análisis de la situación de la inmigración ilegal en la UE (presión de la inmigración irregular en las fronteras exteriores) en los meses precedentes al estallido de la crisis.

Aunque los analistas de Frontex¹ utilizan diversos indicadores para medir la presión de la inmigración ilegal en las fronteras exteriores de la UE, el que mejor refleja dicha presión es el número de personas detectadas cruzando o intentando cruzar irregularmente dichas fronteras.

* Director ejecutivo adjunto de Frontex

¹ Frontex es la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE. Véase el Reglamento (CE) 2007/2004 de 26/X/2004.

En este sentido, la tendencia decreciente apreciada en los años 2008 y 2009, respecto de los años precedentes, se ha detenido, estabilizándose en 2010. El número de cruces irregulares de la frontera detectados en el año 2010 se ha mantenido al mismo nivel que en el año 2009 (104.000). Aunque se ha apreciado un descenso en el número de entradas ilegales en la práctica totalidad de los Estados Miembros, el drástico incremento en Grecia (+15%) ha compensado los descensos en las demás países.

Los demás indicadores (denegaciones de entrada en los puestos fronterizos, facilitadores arrestados, solicitudes de asilo, etc.) muestran todos ellos una tendencia decreciente, salvo el uso de documentos falsos, que se incrementó en un 20% en comparación con los detectados en 2009.

Mapa 1. Principales áreas de cruce irregular

El mapa muestra los sectores de la frontera exterior de la UE donde se ha detectado el mayor número de entradas irregulares. El tamaño de las esferas indica el volumen (en número) de entradas ilegales en cada sector fronterizo y con los colores se destacan, de una parte, el tipo de frontera (azul para las marítimas, marrón para las terrestres) así como las nacionalidades predominantes de los inmigrantes detectados cruzando en dichos lugares (según la intensidad del color).

Con algunas precisiones (como el traslado de flujos desde las islas a la frontera terrestre en el caso de Grecia) este mismo mapa reflejaría también la situación correspondiente al año 2009.

Grecia, con más de 89.000 entradas ilegales, acumula el 86% del total de cruces ilegales de la UE. Su frontera con Turquía es la más vulnerable, con 47.700 cruces ilegales (46% del total UE) a través de la frontera terrestre, y 6.000 por vía marítima. La segunda frontera más vulnerable es la terrestre entre Grecia y Albania, en la que se han producido en 2010 aproximadamente 35.300 cruces ilegales, lo que equivale al 34,5% del total de la UE.

España ocupa el segundo lugar en número de entradas ilegales, a gran distancia de Grecia, con un 5% del total. Alrededor de 1.500 se produjeron en las fronteras de Ceuta y Melilla y unas 3.500 en las costas peninsulares. En Canarias se produjeron únicamente 196 llegadas en 2010, mientras que en 2009 se contabilizaron 2.244. En tercer lugar se encuentra Italia, con 4.400 entradas irregulares (4% del total de la UE).

Mapa 2. Rutas de inmigración ilegal (sur)

Las tres rutas tradicionales de inmigración ilegal en el Sur de la UE tienen su origen en África y como último escalón el cruce marítimo. Sólo la denominada ruta del Mediterráneo Occidental finaliza (en una de sus variantes) en la frontera terrestre de Ceuta y Melilla.

La ruta de África Occidental ha sido tradicionalmente utilizada por ciudadanos de Mali, Mauritania y Guinea Bissau, mientras que la del Mediterráneo Occidental es la elegida por la mayoría de marroquíes y argelinos. La ruta del Mediterráneo Central tiene su origen en el Golfo de Guinea y en el Cuerno de África y como destino final Malta y las

islas Pelágicas, principalmente Lampedusa. La ruta del Mediterráneo Oriental sigue siendo la más importante en cuanto al volumen de inmigrantes irregulares a través de las fronteras terrestres y marítimas (Grecia), utilizada tradicionalmente por ciudadanos de Afganistán, Pakistán, Iraq y Somalia, pero desde 2009 también por ciudadanos magrebíes, sobre todo argelinos que utilizan vuelos de bajo coste desde Casablanca a Estambul.

Mapa 3. Rutas de inmigración ilegal (este)

Análisis de escenarios: consecuencias migratorias para la UE

Se puede establecer la siguiente breve cronología:

- 14/I/2011: después de más de dos meses de revueltas, Ben Ali abandona Túnez. Comienza la ola de revueltas en el Norte de África.
- 11/II/2011: Hosni Mubarak dimite tras importantes manifestaciones de protesta en El Cairo y otras ciudades del país.
- 11-14/II/2011: más de 5.000 inmigrantes irregulares llegan a Lampedusa durante el fin de semana. Se trata principalmente de nacionales tunecinos que huyen de la pobreza y de las malas perspectivas económicas para el país (40% de pérdida de turismo en el mes de enero). La mayoría busca viajar a Francia donde hay importantes colonias de tunecinos.
- 15/II/2011: comienzan las revueltas en Libia. Italia solicita a Frontex una operación conjunta para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes.
- 20/II/2011: Frontex lanza la operación Hermes (extendida) inicialmente planeada para comenzar en junio.
- 10/III/2011: desde el comienzo del conflicto en Libia, más de 200.000 personas han huido del país (parte a Egipto y parte a Túnez), la mayoría trabajadores que desean retornar a sus países. A los tunecinos y egipcios se unen otros extranjeros residentes en Libia (Bangladesíes, vietnamitas, etc.).
- 15/III/2011: Frontex amplía el área operativa de la operación Hermes al sur de Cerdeña.
- 17/III/2011: el Consejo de seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 1973 por la que se autoriza la intervención armada en Libia para asegurar la restricción del espacio aéreo. Desde entonces se han producido más desplazamientos desde la zona oriental de Libia hacia Egipto.

Libia, con o sin Gadafi ostentando el poder.

Mientras Gadafi se mantenga en el poder y el conflicto persista, continuará la evacuación de ciudadanos de otros países. La Guerra civil ha tenido ya consecuencias en este sentido, con más de 560.000 trabajadores desplazados a Egipto y Túnez y, en menor medida, a Argelia, Níger y Chad. La mayoría han sido o serán repatriados a sus países. Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el 10 de marzo la mayoría de egipcios y tunecinos habían abandonado Libia. Sin embargo, desde que se inició la intervención militar se ha reproducido la huida masiva de personas desde la parte oriental de Libia hacia Egipto, a una media de 2.000-3.000 personas diarias, de las cuales aproximadamente el 12% son nacionales libios.

Desde el punto de vista migratorio se presentan dos factores de riesgo: (1) la ayuda financiera a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para las evacuaciones se ha agotado; y (2) el número de desplazados es superior al que las

organizaciones internacionales son capaces de evacuar. Por otra parte, algunos países carecen de capacidad suficiente para retornar a sus nacionales (por ejemplo, Bangladesh), los cuales, como consecuencia, podrían permanecer en los países de la UE a los que han sido inicialmente evacuados.

Las probables acciones de represión contra los opositores tendrán como consecuencia la huida de éstos, en busca de protección, hacia los países vecinos (Túnez, Egipto y Argelia) pero también hacia la UE, en principio por vía marítima.

De acuerdo con las estimaciones de la OCHA, en el peor de los escenarios unos 200.000 libios podrían huir a Egipto y Túnez y otros 600.000 podrían necesitar ayuda humanitaria dentro de Libia. Es aventurado predecir el número de libios que podrían emigrar a la UE.

En el caso de que el régimen de Gadafi recupere el control, la UE y sus Estados Miembros no podrán reanudar la cooperación con un régimen totalmente desacreditado. Se producirá el cese en la aplicación de acuerdos de cooperación policial que en el pasado (desde mayo de 2009) sirvieron para detener los flujos de inmigración irregular desde Libia hacia Italia y Malta. La posibilidad de que ciudadanos de otros países africanos bloqueados en Libia sean obligados o “ayudados” a emigrar a la UE no debe descartarse. De hecho, Gadafi ha amenazado con “abrir la puerta” de la inmigración ilegal hacia Europa.

La OIM estima la cifra de extranjeros presentes en Libia entre 0,5 y 1,5 millones. No obstante, no todos serían candidatos a la inmigración ilegal. Se trata fundamentalmente de trabajadores empleados por empresas extranjeras asentadas en el país, por lo que su intención primaria no sería la emigración a la UE y por otra parte una buena parte de ellos ya han abandonado Libia.

En el peor de los casos, la consecuencia de ese “abrir la puerta” sería la reactivación de los flujos por vía marítima hacia Lampedusa y Malta (eventualmente también Creta, que se encuentra a 200 km de distancia de la costa libia) en un escenario similar al de 2008 (40.000 inmigrantes llegaron a Italia y Malta, con origen en las costas libias) agravado por el efecto adicional de la inestabilidad en el país. Su destino principal serían los países con presencia importante de ciudadanos norteafricanos (Italia, Francia, España, Bélgica y el Reino Unido). El destino de los nacionales de países subsaharianos se encontraría más repartido por toda la UE.

Si Gadafi es derrocado resultará clave la capacidad y rapidez de la oposición para reorganizarse. La oposición se encuentra, por el momento, bastante desorganizada y es probable que se produzcan luchas internas por el poder, especialmente por el control de los campos petrolíferos. Ello podría conducir a un estado persistente de disturbios y a una ausencia de control por un largo periodo de tiempo.

La eventual reactivación de las rutas migratorias hacia la UE dependerá de la capacidad del nuevo régimen para imponer la ley y el orden en el país así como el control efectivo sobre los 2.000 km de costas y 4.000 km de fronteras terrestres libias. En el peor de los escenarios podría darse una situación similar a la de Somalia.

En este escenario, la economía libia puede deteriorarse y elevarse los niveles de desempleo. Actualmente se desconoce la tasa de desempleo en Libia, pero se presume baja. Previsiblemente, la mayoría de los trabajadores desempleados intentará regresar a

sus países, pero parte de ellos (sobre todo los nacionales de países inseguros) buscaran otras oportunidades, entre ellas la emigración clandestina a la UE.

La ausencia de ley y orden, especialmente la ausencia de control sobre las fronteras marítimas, llevará rápidamente a las mafias al tráfico de inmigrantes hacia la UE. Los candidatos serían primariamente trabajadores desempleados no deseosos de volver a sus países (mayormente de África Occidental y Oriental, pero eventualmente también libios, egipcios, argelinos y tunecinos). Esta situación impediría, por otra parte, el retorno de quienes fuesen detectados cruzando ilegalmente las fronteras exteriores de la UE.

En tales circunstancias se puede prever un flujo constante de inmigración ilegal durante meses, mayoritariamente por vía marítima, pero también por vía aérea a través de Turquía. La duración en el tiempo de este escenario dependerá de la rapidez con la que la UE o los Estados Miembros y las nuevas autoridades sean capaces de restablecer la cooperación. En este sentido, serán determinantes los acuerdos de readmisión efectivos.

Por último, ha de tenerse también en cuenta el riesgo marginal de que los vencedores realicen acciones de persecución sobre los partidarios de Gadafi, lo que provocaría la huida de éstos del país en busca de refugio.

Túnez y Egipto: dificultades para restablecer la ley y el orden

Se asume que las nuevas autoridades tunecinas no serán igual de firmes y represoras como lo fue el régimen de Ben Ali en su tratamiento de la emigración irregular. Ello ha conducido ya a una disminución del control y a una mayor libertad de movimientos para las mafias tunecinas. Una buena prueba ha sido la salida masiva de inmigrantes hacia Lampedusa desde enero.

En este escenario, es previsible la aparición de flujos migratorios de media o baja intensidad pero constantes hacia Italia, y también por vía aérea a través de Estambul y posteriormente a través de la frontera greco-turca. La persistencia exitosa de estos flujos podría también animar a ciudadanos subsaharianos a la utilización de estas rutas.

En Egipto se han producido recientemente conflictos interreligiosos que dificultan la tarea del nuevo gobierno. Los ataques a los cristianos coptos ya han producido un incremento en las solicitudes de asilo en la UE por ciudadanos de esta minoría.

La ausencia de control sobre las zonas costeras podría dar lugar a la aparición de rutas migratorias hacia Chipre y Grecia, donde existen importantes comunidades egipcias, por vía marítima, pero también por vía aérea a otros Estados de la UE, especialmente en vuelos de bajo coste a través de Estambul.

En el caso de que las dificultades en el establecimiento de regímenes democráticos en Túnez y Egipto se prolongasen por largo tiempo se podría producir, además de un flujo de emigración económica, una crisis humanitaria.

La población de ambos países espera que sus respectivos gobiernos cumplan sus expectativas de creación de empleo y de establecimiento de sistemas democráticos. Si la evolución económica no crea suficientes puestos de trabajo, muchos desempleados buscarán sus oportunidades en la UE. Si la ausencia de ley y orden perdura en el tiempo ambos países se convertirán en puntos de salida para inmigrantes ilegales de países del

África Occidental y del Magreb. Los países de destino serían fundamentalmente Italia, Malta y Grecia.

Los procesos democráticos en ambos países aun pueden descarrilar, conduciendo a gobiernos represivos. En tal caso, las protestas podrían multiplicarse con riesgo de producir una crisis humanitaria o un escenario de opositores huyendo del país. Potenciales países de destino serían los ya citados Italia, Malta y Grecia. En este sentido, puede ser determinante el resultado de las elecciones a la Asamblea Constitucional en Túnez en junio, la evolución de las protestas callejeras en ambos países y la evolución de las tasas de desempleo.

Marruecos y Argelia

Por el momento, las autoridades de Argelia y Marruecos han ido cediendo gradualmente a las demandas de reforma política y no se ha producido una situación de enfrentamiento.

Sin embargo, si las protestas persisten y los países vecinos van accediendo progresivamente a sistemas democráticos, esta situación podría llevar a una radicalización de las protestas en ambos países, con amenaza a la estabilidad actual y posible uso de la fuerza, provocando ausencia de control sobre el territorio.

En Argelia, por el momento, las autoridades vienen impidiendo las salidas de inmigrantes desde sus costas hacia la UE. El fenómeno de los *haragas* (jóvenes que se embarcan en pequeñas naves para cruzar el Mediterráneo) es percibido como el resultado del fracaso de las autoridades en la creación de empleo. Muchos jóvenes argelinos esperan la oportunidad de emigrar a la UE.

En el hipotético escenario antes descrito de ausencia de control, los traficantes intensificarían el uso de la ruta marítima desde las costas occidentales argelinas hacia el sur de España, así como la ruta aérea vía Estambul y posteriormente la vía terrestre a través de Grecia.

Durante el año 2010 gran número de argelinos han sido detectados cruzando ilegalmente la frontera greco-turca, después de haber viajado por vía aérea a Estambul, en vuelos de bajo coste, beneficiándose de la política turca de exención de visados para ciudadanos magrebíes.

En Marruecos, en el hipotético escenario descrito de ausencia de orden, los traficantes de inmigrantes reabrirían los antiguos canales de inmigración ilegal hacia la UE, principalmente la vía marítima hacia el sur peninsular español, así como el cruce de las fronteras terrestres con Ceuta y Melilla, sin descartar la vía aérea a través de Estambul. En un escenario de ausencia de control y de puestos de trabajo por largo tiempo, al flujo de los inmigrantes locales, marroquíes y argelinos, se unirían ciudadanos subsaharianos.

Es conocida la presencia de ciudadanos subsaharianos en pequeños campamentos distribuidos por el norte de Marruecos y en zonas próximas a Ceuta y Melilla. Por el momento, las autoridades marroquíes les han mantenido bajo cierto control, pero en un escenario de inestabilidad se reproducirían los ataques masivos a las vallas fronterizas como los acaecidos en 2005.

Asimismo, es conocida la presencia de ciudadanos subsaharianos en Argelia, que si bien ocupan empleos (infra-remunerados) en el país, aprovecharían la situación para unirse a los nuevos flujos de inmigración ilegal hacia la UE. Paralelamente, se reactivarían las conexiones (rutas terrestres) desde África Occidental hacia ambos países.

Conclusión

La intervención de Frontex

Existe una correlación directa entre la amplitud geográfica de la crisis y el tipo de flujo que la misma produciría: Una crisis local conlleva flujos de inmigración de tipo económico (inmigrantes motivados por razones económicas que aprovechan la oportunidad para entrar en la UE) y de personas en busca de protección internacional. Por su parte, una crisis regional (por ejemplo Túnez-Libia-Egipto) produciría fundamentalmente flujos mixtos, compuestos por solicitantes de asilo y emigrantes económicos.

Una crisis a nivel de toda la región (de Marruecos a Egipto) produciría una crisis humanitaria, que conllevaría una evacuación masiva de personas o huidas masivas de las zonas de conflicto, con o sin intención de permanecer en la UE, pero cruzando irregularmente o presentándose en las fronteras exteriores.

Paradójicamente, teniendo en cuenta la naturaleza de los flujos y el ámbito del mandato de Frontex, el grado de involucración de la Agencia sería inversamente proporcional a la magnitud geográfica de la crisis. Cuanto más localizada sea ésta y mayor naturaleza económica tengan los flujos migratorios, más activo será el papel de Frontex.

En cuanto a la respuesta operativa de Frontex, esta se centraría fundamentalmente en:

- Refuerzo de la vigilancia aérea y marítima con fines de detección temprana de embarcaciones al objeto de incrementar la capacidad de reacción para interceptación y salvamento.
- Asistencia a las autoridades relevantes en las operaciones de salvamento.
- Apoyo a las autoridades nacionales competentes en tareas de identificación efectiva de inmigrantes y de las personas necesitadas de protección internacional.
- Asistencia a las autoridades nacionales competentes en la detección y arresto de traficantes de personas.

Actualmente Frontex está ya apoyando a los Estados Miembros de la frontera Sur, mediante la coordinación de varias operaciones conjuntas focalizadas en las áreas más sensibles, las cuales deben contribuir a reducir la actual crisis migratoria. Sin embargo, sus limitados recursos (en personal y presupuesto) no son actualmente los adecuados para hacer frente a una crisis de tal magnitud por largo tiempo. Por ello se ha solicitado a la UE la adjudicación de medios presupuestarios adicionales que permitan al menos mantener dichas operaciones con el adecuado nivel de recursos materiales y humanos hasta finales del presente año.

La asunción de que la modificación del Reglamento de Frontex, que está siendo actualmente objeto de negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, supondrá un reforzamiento de las capacidades operativas de la Agencia y la situará en una mejor posición para hacer frente a la crisis del Mediterráneo, ha hecho que el Consejo Europeo haya recomendado recientemente a las instituciones europeas y a los Estados Miembros acelerar las negociaciones de manera que el Reglamento pueda estar

aprobado en Junio de 2011. Ello supondría la posibilidad para la Agencia de gestionar fondos europeos para desarrollar proyectos en terceros países, adquirir sus propios medios técnicos, etc., lo cual, sin duda, ayudaría a mejorar la situación. No obstante, la gran incógnita es en qué medida la UE estará dispuesta a flexibilizar su política de austeridad económica y liberar los fondos necesarios para hacer realidad dichos proyectos.

Gil Arias
Director ejecutivo adjunto de Frontex