

Migración clandestina en el Mediterráneo en 2006

Michael Collyer

Universidad de Sussex

Los esfuerzos, recursos y atención dedicados al número relativamente bajo de personas que intentan cruzar el Mediterráneo sin la documentación adecuada alcanzaron nuevos niveles de intensidad en 2006. Se celebraron un total de tres conferencias internacionales de tipo ministerial que trataban aspectos relacionados con las migraciones y el desarrollo en la zona mediterránea, y en todas ellas se prestó una atención destacable a los movimientos clandestinos (de hecho, podría decirse que ésa fue la temática principal). Dentro de la Unión Europea, la Comisión identificó las emigraciones de África hacia Europa como una de las prioridades del año y ello se vio reflejado en comunicaciones periódicas. Por su lado, el Consejo, bajo las presidencias de Austria y Finlandia, concedió un peso muy considerable a los aspectos relacionados con el control de las migraciones en el Mediterráneo como conclusión de las cumbres principales. Asimismo, 2006 fue el primer año en el que la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) estuvo plenamente activa y llevó a cabo varias operaciones de coordinación destacadas en el Mediterráneo y el Atlántico. En la esfera nacional, España completó el mayor proceso de regularización de inmigrantes indocumentados en la zona mediterránea de los últimos años, durante el cual se regularizó a cerca de 600.000 personas, y Francia e Italia anunciaron programas similares aunque más modestos. En este mismo plano, en Francia se aprobaron nuevas leyes relativas a la inmigración (también en el Reino Unido, un poco más lejos del Mediterráneo) y en Italia también se presentaron propuestas de legislación en este ámbito.

Los datos empíricos limitados que existen acerca de las migraciones clandestinas sugieren que el número total de migrantes que intentaron evitar las operaciones

de control fronterizo en el Mediterráneo y en su proximidad fue mayor en 2006 que en 2005, aunque el aumento notable de las llegadas a las Islas Canarias encubrió un descenso generalizado de las intercepciones que se realizaron en el Mediterráneo. Asimismo, en 2005 también se registró una caída aparente en la emigración clandestina a través del Mediterráneo en comparación con los años anteriores, por lo que, a excepción de las Canarias, la imagen de que el número de «inmigrantes irregulares» está en aumento continuo es muy cuestionable. En contraposición a esta atención política sin precedentes consagrada a las migraciones clandestinas en un sentido muy general, en 2006 pasaron más desapercibidos actos migratorios concretos que en años anteriores. Por ejemplo, el envío de cientos de emigrantes al desierto remoto que marca la frontera entre Marruecos y Argelia a finales de diciembre no provocó el mismo grado de indignación internacional que habían generado situaciones idénticas en 2005. Las consideraciones relativas a la «inmigración clandestina» hacen referencia solamente a la práctica de evitar deliberadamente los controles migratorios. Ésta se suele denominar «inmigración ilegal» en los debates políticos y de los medios de comunicación, sin embargo «inmigración ilegal» es un término mucho más amplio que también abarca el uso de documentación falsa o la permanencia superior a la indicada en los visados, casos en los que los individuos entran a través de canales de inmigración legales. La inmigración clandestina se caracteriza por eludir estos canales y es precisamente esta necesidad de esquivar los controles migratorios oficiales lo que la convierte en una actividad tan peligrosa y lo que aumenta la vulnerabilidad de los inmigrantes clandestinos ante la explotación y la victimización. Esta vulnerabilidad se ha visto incrementada a medida que los métodos de control migratorio en todo el Mediterráneo han extendido el ámbito de actuación desde los puntos

tradicionales de inspección en puertos y aeropuertos hasta la vigilancia extensiva a lo largo de todas las fronteras, como queda ejemplificado por el Sistema integrado de vigilancia exterior (SIVE) desplegado por España, o incluso en áreas más amplias fuera de las fronteras europeas, como las operaciones que coordina FRONTEX. A efectos de controles migratorios, el Mediterráneo empieza ahora en la región del Sahel y las operaciones de control tienen como objetivo a los inmigrantes clandestinos en el Norte de África (Collyer, 2006), lo que los redirige de vuelta hacia África Occidental, el nuevo punto de salida hacia las Islas Canarias durante el año. Este artículo empieza con una descripción de los acontecimientos migratorios más destacados de 2006 y, a continuación, examina el desarrollo de las políticas y estudia las trayectorias de los debates internacionales que han tenido lugar a lo largo del año. A pesar de la constatación cada vez más clara de que la relevancia de las migraciones clandestinas es más bien limitada, los debates políticos en curso a lo largo de 2007 tienden a conferir un protagonismo aún mayor a las migraciones en el Mediterráneo.

Migraciones clandestinas en 2006

El aumento de las llegadas a las Islas Canarias ha sido el principal foco de atención durante 2006 y las noticias de embarcaciones que transportaban hasta varios centenares de personas de procedencias tan lejanas como Senegal o, más tarde, Gambia, han ido apareciendo de manera regular, especialmente durante los meses de verano. Inevitablemente, cualquier cifra indicativa del número de inmigrantes que ha llegado está muy connotada políticamente y acarrea un enorme grado de incertidumbre. La información acerca del número de personas detenidas es la única referencia fiable en la que se pueden basar las estimaciones. Los datos de los que se dispone para los cuatro puntos de llegada principales a la UE revelan que en 2006 el total de personas interceptadas ha subido

considerablemente. Sin embargo, el notable incremento de las detenciones en las Islas Canarias ha sido suficiente para enmascarar su caída gradual en las rutas del Mediterráneo desde 2004 (tabla 36, donde cabe destacar que las cifras de 2006 para Malta e Italia sólo abarcan el período hasta el mes de agosto). Estos números ofrecen, como mínimo, una explicación parcial a la mayor atención política constante que han recibido las migraciones clandestinas a lo largo del año, sin embargo la interpretación que se da a estas cifras es por lo menos tan significativa como las propias cifras a la hora de ejercer influencia sobre la respuesta política.

No existe una relación directa entre el número de personas detenidas y el número de personas que logran evitar los controles, de modo que la relevancia que se puede atribuir a estas cifras es bastante incierta. En 2005, el Ministerio de Interior español interpretó la caída en el número de inmigrantes detenidos como un indicador del éxito de sus políticas de control de las migraciones, y la lógica de ello residía presuntamente en la asunción de que la eficacia de los controles fronterizos no había disminuido, con lo que un número inferior de detenciones significaba que había menos personas que decidían emigrar. FRONTEX utiliza un razonamiento diferente y atribuye el notable aumento de detenciones en 2006 a que el trabajo que llevan a cabo se ha desarrollado con éxito y es de vital importancia. Un incremento sustancial de los recursos destinados al control migratorio, como las operaciones HERA que FRONTEX ha coordinado en las Islas Canarias, es probable que conduzca a un *aumento* de las detenciones, aunque el número de emigrantes no suba. Dada la intensificación extraordinaria de los recursos en 2006, la subida excepcional del número de detenciones obviamente no implica una correspondiente subida del número de inmigrantes, aunque ello se haya sugerido con frecuencia en los informes políticos, como el documento de la Comisión COM (2006) 733 final *Refuerzo de la gestión de las*

TABLA 36 Detenciones de inmigrantes clandestinos en 4 puntos significativos de llegada a la UE en 2004-06

	2004	2005	2006
Islas Canarias	8.426	4.715	33.126
Estrecho de Gibraltar	7.249	7.066	6.976
Malta	1.680	1.822	1.508
Italia (Sicilia/Lampedusa)		22.939	14.567
Total	17.355	36.542	56.177

Fuentes: España APDHA (2007); Malta (Ministerio de Relaciones Exteriores); Italia (Comisión Europea, 2006). Los datos para el 2006 de Malta e Italia incluyen solamente los 8 primeros meses del año.

fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, en el que estas estadísticas se describen como «llegadas indocumentadas» en lugar de «detenciones». Aún así, dado el tamaño relativamente pequeño de las Canarias, es razonable presuponer que el número de personas que evaden los controles y se diluyen en la comunidad local es relativamente pequeño y que la cifra de detenciones constituye un dato indicativo bastante bueno del número total de población que emigra.

El aumento de las migraciones ha ido acompañado por un incremento acentuado del número registrado de fallecimientos de emigrantes. La asociación marroquí *Association des Amis et Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine* (AFVIC) estima que las travesías clandestinas del Mediterráneo desde Marruecos se han cobrado 5.000 vidas desde 1995 a 2005, y no hay ninguna estadística similar para el resto de regiones mediterráneas. La travesía en mar abierto hasta las Canarias es bastante más larga y entraña un peligro mucho mayor que la del Mediterráneo, que es más corta, y en lugar de hacerse con pequeñas pateras de madera, que pueden llevar de 10 a 15 personas, la travesía atlántica se realiza con embarcaciones más grandes, construidas para la ocasión y capaces de transportar a varios centenares de personas. En estas circunstancias, cuando ocurre un accidente se pierden muchas más vidas. La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) ha documentado el fallecimiento de 1.049 personas durante la travesía hasta suelo canario sólo en 2006 y de otros 118 inmigrantes en otros pasos u otros puntos de la ruta hacia las costas españolas. Sin embargo, estima que el número real de decesos puede llegar a la cifra de 7.000 anuales. En los otros puntos del Mediterráneo la información es mucho menos sistemática. La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Emigrantes Indocumentados (PICUM) documentó 84 fallecimientos de inmigrantes clandestinos en las costas de Grecia y diez en la región de Lampedusa, aunque es probable que la cifra en ambas áreas sea muy superior.

Como en los años precedentes, la gran mayoría de estas muertes ha sido debida a ahogamientos, si bien las más preocupantes han sido aquellas pocas debidas directamente a la acción de los agentes de control fronterizo. El 3 de julio, dos inmigrantes perdieron la vida en la valla que rodea la ciudad de Melilla en circunstancias muy similares al deceso de 14 inmigrantes en octubre de 2005, aunque esta vez, como los sucesos ocurrieron poco después

de la cumbre euroafricana celebrada en Rabat, la respuesta internacional fue particularmente silenciosa. Incluso a final de año seguía sin haber información pública disponible acerca de los fallecimientos de 2005 y el clima de impunidad no habrá hecho más que acentuarse después de estos últimos casos (Amnistía Internacional, 2006). En agosto se produjeron expulsiones en masa desde Marruecos, como cuando 53 personas fueron enviadas a Mauritania a través de la frontera del Sáhara Occidental, o como a finales de diciembre, cuando se volvieron a trasladar varios centenares de emigrantes a áreas remotas de las fronteras de Argelia y Marruecos (Valluy, 2007; APDHA, 2007). Pese a que las críticas siguieron siendo duras, se continuaron llevando a cabo expulsiones a y desde Libia, aunque es especialmente difícil obtener información detallada acerca

Dada la intensificación extraordinaria de los recursos en 2006, la subida excepcional del número de detenciones obviamente no implica una correspondiente subida del número de inmigrantes, aunque ello se haya sugerido con frecuencia en los informes políticos

del número, el origen o el destino de los afectados (Hamood, 2006).

A pesar del claro aumento en el número de personas que intentan emigrar a las Islas Canarias, el total de emigrantes que optan por rutas clandestinas a la hora de cruzar el Mediterráneo sigue siendo relativamente bajo. El Sindicato Unificado de Policía español informó que en 2006 sólo el 5 % de los inmigrantes indocumentados que llegaron a España lo hicieron en barco, en comparación con el 80 % que entraron en el país a través de los aeropuertos de Madrid y Barcelona (*El País* 04/01/2007). De manera similar, el *Financial Times* cita un estudio sin fuentes según el cual sólo el 10 % de los inmigrantes sin papeles de Italia accedieron al país por mar (*Financial Times* 07/08/2006). El total de detenciones del año también parece menos relevante si se compara con el número de inmigrantes indocumentados residentes en Europa y a los que se ha regularizado durante el año o en

	Concesiones	Solicitudes
Francia	6.924	33.538
Italia	170.000	450.000
España	573.275	

programas que finalizaron durante el año (tabla 37). Esta perspectiva se ha dejado de lado en los debates políticos relativos a las migraciones clandestinas, que han tendido a considerarlo un «problema» aislado independiente del contexto en el que se producen los movimientos más amplios de personas.

Trayectoria de las políticas: ¿establecer un programa de trabajo con África?

Las migraciones en el Mediterráneo durante 2006 no se pueden entender sin hacer referencia a los 14 inmigrantes que perdieron la vida en las fronteras de Ceuta y Melilla a finales de septiembre y principios de octubre de 2005. Aunque no fueron los primeros, ni desgraciadamente los últimos, cuya muerte fue provocada por los agentes de control fronterizo, estos acontecimientos tuvieron un impacto sin precedentes en las reflexiones sobre las migraciones. Una amplia representación de ONG marroquíes y europeas emitieron comunicados de prensa y publicaron informes que describían los acontecimientos; tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo enviaron equipos de expertos a la zona para investigar, y el Consejo JAI de la UE, que se reunió en Londres unas semanas después, instó a la Comisión a hacer de los movimientos migratorios de África a Europa un punto prioritario en la agenda de 2006. Como resultado, se utilizaron estos sucesos para justificar toda una serie de diálogos políticos que han tenido lugar a lo largo de 2006. El «Planteamiento global sobre migración: Acciones prioritarias en África y el Mediterráneo» se aprobó en el último Consejo Europeo de 2005, el 16 de diciembre, y afectará a la trayectoria de las políticas comunitarias en los próximos tiempos.

A finales de 2006, la Comisión hizo pública una valoración de los avances en el programa de este «planteamiento global» durante su primer año (COM 2006 735 final). Este informe se refiere al 2006 como a un año consagrado a «establecer un programa de trabajo con África» y en él ocupan un lugar destacado los diálogos y conferencias políticas que han tenido

lugar. La conferencia euroafricana sobre migración y desarrollo que se celebró en Rabat en julio obtuvo una cobertura mediática muy amplia, pero el siguiente encuentro que tuvo lugar en Trípoli en noviembre fue más significativo en muchos aspectos. En abril, Argelia acogió una reunión de expertos de la Unión Africana sobre migración y desarrollo, por lo que la ausencia de representantes argelinos en la conferencia de Rabat fue todavía más patente de lo que lo hubiera sido en otras circunstancias. Argelia, junto con países de África Subsahariana que también habían estado ausentes en Rabat, sí que estuvo representada en Trípoli y, de este modo, la conferencia de noviembre se convirtió en el primer encuentro UE-África auténtico sobre migración y desarrollo. Los temas que se debatieron fueron muy similares en ambos encuentros y la lucha contra la migración ilegal en general y la inmigración clandestina en particular fueron cuestiones recurrentes. Hubo algunas conversaciones para abrir canales legales para la inmigración de mano de obra, pero muy limitadas. Aunque es algo que nunca se ha declarado explícitamente, condicionar la ayuda al desarrollo a la cooperación en el control de las migraciones se reveló como un tema central y se

A pesar del claro aumento en el número de personas que intentan emigrar a las Islas Canarias, el total de emigrantes que optan por rutas clandestinas a la hora de cruzar el Mediterráneo sigue siendo relativamente bajo

hicieron referencias frecuentes al Artículo 13 del Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países ACP (2000) y a las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla (2002).

El control coordinado de las migraciones también se menciona en el informe de la Comisión como uno de los éxitos del año. Se han llevado a cabo varias

operaciones coordinadas de manera individual por Estados Miembros y financiadas mediante el programa ANEAS: por ejemplo, el Gobierno español ha establecido los proyectos «Seahorse» y «Atlantis» para desarrollar operaciones de control conjunto con varios países de África Occidental. 2006 también ha sido el primer año completo de funcionamiento de FRONTEX, que se creó para organizar la coordinación y solidaridad paneuropea en respuesta a «crisis migratorias» concretas. A lo largo del Mediterráneo se ha establecido una amplia gama de operaciones. A menudo, éstas han consistido en acciones piloto cortas de una duración de pocas semanas, como «Poseidon» durante los meses de junio y julio en el este del Mediterráneo o «Nautilus», en octubre en el sur de Lampedusa, mientras que la operación HERA II alrededor de las Islas Canarias se estableció en agosto y sigue funcionando en febrero de 2007. En un espacio de tiempo muy corto, la agencia parece haber logrado su primer objetivo en el plano político y, a pesar de determinadas dificultades, se ha ganado una sólida reputación en términos organizativos. Estos éxitos políticos, junto con el grado de inercia institucional procedente de la apertura de sus oficinas en Varsovia, su presencia en un abanico de contextos internacionales y su nada desdeñable presupuesto significan que es probable que FRONTEX se convierta en una fuerza notable a la hora de elaborar los programas de control migratorio en el Mediterráneo en un futuro cercano. Dada la experiencia y capacidad particulares de la agencia, parece destinada a moldear la agenda internacional de maneras muy particulares, que llevarán a la presencia de mayores controles y los justificarán. Como contraste, 2006 también ha constituido un recordatorio más claro que nunca de que la «agenda» no puede ser un proceso de arriba hacia abajo exclusivamente, y el año ha estado repleto de diálogos exitosos que han puesto en tela de juicio los argumentos oficiales de los estados. Entre ellos, ha destacado la atrevida iniciativa de organizar una cumbre alternativa a la conferencia de Rabat coordinada por un amplio colectivo de grupos de migrantes y de base comunitaria, así como el Foro Social Mundial sobre las migraciones que se celebró en Madrid. Estos grandes acontecimientos transnacionales reúnen a una amplia participación de gran calidad e ilustran

cómo ahora los colectivos disidentes son capaces de movilizarse en redes transnacionales de un modo tan rápido y eficaz como las instituciones estatales para dar un mayor protagonismo a las voces de aquellos que no están representados. En esta misma línea de acción encontramos las protestas de base local integradas por muchos de estos participantes, como las protestas periódicas ante los centros de detención de todo el Mediterráneo. El impacto de estas acciones en la «agenda oficial» ya es evidente por el modo en que las propuestas más difíciles de digerir que salen de las conferencias ministeriales se formulan en un lenguaje suave y cuidado, y por el énfasis deliberado que se hace en el equilibrio entre el control y la posibilidad de una mayor libertad de circulación, por pequeña que sea. El ritmo de los diálogos y debates internacionales debe continuar en 2007, con un encuentro euromediterráneo centrado en las migraciones en Lisboa y la primera reunión del Foro mundial sobre Migración Internacional en Bruselas. Los diversos movimientos de protesta han organizado una serie de actos en respuesta a estas citas (incluyendo su boicot total), pero el éxito de estas nuevas iniciativas se medirá principalmente por la medida en que las agendas oficiales que emerjan tengan en cuenta las preocupaciones de las organizaciones de migrantes y de las organizaciones de base comunitaria.

Referencias

- Amnistía Internacional (2006) «España y Marruecos: Falta de protección de los derechos de las personas migrantes: Ceuta y Melilla un año después», Índice AI: EUR4100906.
- APDHA (2007) *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006*, disponible en www.apdha.org
- COLLYER, M. (2006) «States of insecurity: consequences of Saharan transit migration», Informe de trabajo de COMPAS, Universidad de Oxford.
- HAMOOD, S. (2006) *African transit migration through Libya to Europe: the human cost*, Forced Migration and Refugee Studies Programme, Universidad Americana de El Cairo.
- VALLUY, J. (2007) *Raffles de Subsahariens au Maroc a Noël 2006*, disponible en www.migreurop.org