

El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central

Magdalena Martínez-Almeida de Navasqués | Administradora en la DG Justicia y Asuntos de Interior, Secretaría General del Consejo de la UE.

Tema¹

Durante el año 2013 la presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE se ha incrementado de manera notoria, principalmente a causa del conflicto en Siria y de la inestabilidad en Egipto, Libia y en menor medida Túnez. Todo apunta a que durante 2014 la presión migratoria continuará siendo fuente de preocupación para los Estados miembros en primera línea y para la UE en general. La pregunta es qué medidas se deben tomar a nivel europeo para controlar el fenómeno migratorio.

Resumen

El 3 de octubre de 2013, un barco lleno de inmigrantes africanos se incendió y se hundió al sur de la isla italiana de Lampedusa. El buque, que se cree transportaba entre 450 y 500 personas, la mayoría eritreos y somalíes, había salido de Misrata en Libia y se hundió a no más de 1 km de la costa de Lampedusa. El total de muertos se sitúa por encima de los 330 inmigrantes.

Cuando estas tragedias ocurren, todas las miradas se vuelven hacia Bruselas, preguntando ¿cómo la UE no ha podido evitarlo?, ¿cómo deja la UE que esto pueda pasar a sus puertas?, ¿dónde está la solidaridad de la que la UE hace gala a menudo y que está consagrada en los Tratados? Estas reacciones dejan translucir que para la opinión pública estas cuestiones son eminentemente europeas.

Por eso quiero plantear la cuestión siguiente: ¿qué más pueden hacer las instituciones europeas y FRONTEX para que la política de control de las fronteras exteriores y la prevención de la inmigración ilegal, que son competencias compartidas, sean más eficaces y si hay medidas adicionales a nivel de la UE para ayudar a los Estados miembros que están en primera línea a evitar que se produzcan tragedias humanas de tal envergadura?

¹ Las opiniones expresadas en este documento pertenecen únicamente al autor y no reflejan la posición u opinión del Consejo de la UE.

Análisis

Tras la tragedia acontecida el 3 de octubre de 2014 en Lampedusa, a petición de Italia, este tema se incluyó en el orden del día del Consejo JAI del 7-8 de octubre. El ministro italiano, Angelino Alfano, pidió la solidaridad de la UE y de sus Estados miembros, con el fin de prevenir tragedias similares y hacer frente a la situación de emergencia humanitaria. En concreto, instó a una acción rápida y propuso el establecimiento de un Grupo de Trabajo con el objetivo de fijar una serie de medidas operativas para reforzar, en particular, el control de los flujos migratorios en el Mediterráneo central.

Trabajos de la “Task Force Mediterráneo”

La Comisión reaccionó rápidamente y la comisaria Cecilia Malmström anunció que la Comisión tenía la intención de organizar una operación de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, desde España hasta Chipre, coordinada por FRONTEX y acogió con satisfacción la propuesta de Italia de crear un Grupo de Trabajo para el Mediterráneo (que ha sido denominada en la jerga comunitaria “Task Force Mediterráneo”).

El Grupo de Trabajo celebró su primera reunión el 24 de octubre de 2013. Aunque al principio parece que Italia quería que únicamente fuera bilateral (Italia-Comisión), los Estados miembros solicitaron que no se les excluyese y por lo tanto en los trabajos han participado los 28 Estados miembros y los representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), así como ciertas agencias europeas como FRONTEX, EUROPOL, FRA y EMSA. Los días 24-25 de octubre, el Consejo Europeo discutió esta cuestión y adoptó algunos párrafos sobre los flujos migratorios (párrafos 46-49), pidiendo al Grupo de Trabajo “que defina, basándose en los principios de prevención, protección y solidaridad, acciones prioritarias que permitan utilizar con más eficacia y a corto plazo las políticas y los instrumentos europeos”.

El Grupo de Trabajo ha sido presidido por la Comisión, que se encargó de elaborar un documento de síntesis, posteriormente revisado a la luz de los comentarios recibidos por los Estados miembros, SEAE y las Agencias. Tal documento ha dado lugar a la Comunicación de 4 de diciembre² sobre los trabajos del Grupo de Trabajo Mediterráneo. La Comisión presentó esta Comunicación al Consejo JAI de 5 de diciembre.

La labor del Grupo de Trabajo ha de considerarse exitosa puesto que en un plazo muy corto de tiempo se han conseguido identificar 38 medidas complementarias y que abarcan las diferentes facetas de la lucha contra la inmigración ilegal. Las medidas concretas que se han puesto sobre la mesa están recogidas en cinco capítulos:

² COM (2013) 869.

- (1) Medidas de cooperación con terceros países.
- (2) Protección regional, reasentamiento y vías legales para acceder a Europa.
- (3) Lucha contra la trata de seres humanos, el contrabando y la delincuencia organizada.
- (4) Asistencia y solidaridad.
- (5) Vigilancia fronteriza para ayudar a salvar vidas.

La estructura de los capítulos refleja la prioridad que una gran mayoría de Estados miembros quieren dar a las medidas de cooperación con terceros países de origen y de tránsito, Son, sobre todo, medidas de carácter preventivo destinadas a evitar que los inmigrantes se suban a los barcos y arriesguen sus vidas en travesías de incierto final.

De hecho, una de las medidas que solicitó Italia a la UE a través de sus ministros de Defensa y de Interior fue la posible planificación de una operación PESD en el Mediterráneo para luchar contra el tráfico de personas y la inmigración ilegal a través de la detección, intercepción y detención de los traficantes y facilitadores. Sin embargo, por razones jurídicas, políticas y operativas no fue apoyada por los demás Estados miembros.

De las 38 medidas incluidas en la Comunicación, no todas ellas han recibido igual apoyo por parte de los Estados miembros. Existe un gran consenso sobre las medidas de los capítulos 1, 3 y 5. Las medidas más controvertidas han sido las relativas a la facilitación y la apertura de nuevas vías de acceso legal a Europa.

Queda por ver a qué ritmo y de qué manera todas estas medidas se irán aplicando. La Comisión deberá informar al próximo Consejo Europeo de junio sobre los avances realizados. Debido a la presión de los Estados miembros directamente afectados, en las conclusiones del último Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de diciembre 2013 se “hace un llamamiento para la movilización de todos los esfuerzos a fin de aplicar con un calendario preciso, que habrá de indicar la Comisión, las medidas propuestas en la Comunicación”. Asimismo, el Consejo Europeo “volverá a tratar este asunto del asilo y las migraciones en junio de 2014 con una perspectiva política más amplia y a más largo plazo, cuando se definan las orientaciones estratégicas para el refuerzo de la planificación legislativa y operativa en materia de libertad, seguridad y justicia”.

La vigilancia de las fronteras exteriores en el Mediterráneo central y las medidas a nivel europeo

Desde principios de 2013 hasta finales de septiembre, las cifras de FRONTEX indican que más de 45.000 inmigrantes cruzaron o intentaron cruzar el Mediterráneo para llegar a la UE. La mayoría de estos inmigrantes eran de nacionalidad siria y eritrea. La mayoría de los inmigrantes que se dirigieron hacia las Islas Pelágicas, Sicilia o Cerdeña salieron en barco desde Libia, Túnez, Egipto o

Argelia. En comparación con 2012, la presión migratoria se ha concentrado en la ruta del Mediterráneo central.

Para apoyar a Italia, la Comisión anunció que destinaria 30 millones de euros para cubrir los costes de reforzar las operaciones de vigilancia fronteriza de Frontex, así como para la mejora de las capacidades de acogida y tramitación de los procedimientos relativos a los inmigrantes o solicitantes de asilo.

Los Estados miembros consideran que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores –fronteras comunes– es su responsabilidad en cuanto que lo consideran como una cuestión de soberanía nacional por lo que afecta a la defensa y protección de su territorio. Por esta razón, la Agencia FRONTEX sólo presta su apoyo si el Estado miembro afectado lo solicita y su papel es de coordinador. Además, es importante recordar que la Agencia cuenta con unos medios limitados y su capacidad operativa depende de las aportaciones de los Estados miembros. Las operaciones conjuntas marítimas son las más costosas por la extensión de las áreas operativas que se tiene que someter a vigilancia y los medios necesarios para garantizar la eficacia de este tipo de operaciones. Por esta razón, en la última revisión del mandato de esta Agencia en 2011, se reforzaron las obligaciones para que los Estados miembros contribuyesen con los medios necesarios y, asimismo, se dotó a FRONTEX de la posibilidad de adquirir medios materiales propios, posibilidad ésta que todavía no se ha utilizado y que deberá ser precedida de un cuidadoso análisis de costes.

FRONTEX presentó al Grupo de Trabajo Mediterráneo un nuevo concepto operativo destinado a reforzar la vigilancia aérea y marítima y la capacidad de efectuar rescates en el mar en las tres operaciones que FRONTEX coordina en Grecia e Italia. En concreto, esto supone ampliar las zonas geográficas donde FRONTEX estaba anteriormente llevando a cabo las operaciones HERMES, AENEAS y POSEIDON SEA, necesitando mayores medios técnicos. Según estimaciones de FRONTEX, el coste de los nuevos activos ascendería a unos 14 millones de euros en 2014. Los esfuerzos nacionales de vigilancia fronteriza estarán plenamente coordinados con las operaciones llevadas a cabo por FRONTEX, que forman parte de la ya existente Red Europea de Patrullas.

El papel de FRONTEX en la coordinación de operaciones de vigilancia de fronteras marítimas, apoyando al Estado miembro que ha solicitado la asistencia de la Agencia y coordinando los medios aportados por otros Estados miembros, lógicamente ha atraído la atención sobre la responsabilidad de la Agencia en este tipo de operaciones, en las que a menudo se tiene que hacer frente a situaciones en las que la vida de los inmigrantes está en peligro.

Uno de los aspectos más controvertidos de las operaciones marítimas conjuntas coordinadas y financiadas por FRONTEX es el de las reglas relativas a las operaciones de búsqueda y salvamento y las modalidades de desembarco de los

inmigrantes interceptados o rescatados en el mar. El Consejo adoptó en comitología³ la Decisión 252/2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de las operaciones conjuntas organizadas por FRONTEX. El Tribunal de Justicia anuló la Decisión,⁴ dándole la razón al Parlamento Europeo en septiembre del 2012 por un defecto de forma. El Tribunal consideró que unas normas con consecuencias de gran calado sobre los derechos fundamentales debían ser adoptadas a través del procedimiento legislativo ordinario. Actualmente se está discutiendo la propuesta de Reglamento que sustituye a la Decisión. El art. 4 de la propuesta de la Comisión incorpora la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso HIRSI contra Italia.⁵ Uno de los objetivos de la propuesta de la Comisión es suplir la falta de claridad sobre qué reglas deben de aplicarse para decidir el sitio donde se debe desembarcar a los inmigrantes que, según la opinión de la Comisión, es una de las causas por la que ciertos Estados miembros han dejado de participar en las operaciones marítimas conjuntas.

EUROSUR

En la Comunicación del 4 de diciembre, así como en las declaraciones que siguieron al drama de Lampedusa del 3 de octubre, se mencionan las enormes posibilidades para mejorar el conocimiento de la situación en las fronteras exteriores y de los instrumentos que ofrece el recién estrenado Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), establecido por el Reglamento 1052/2013 de 22 de octubre.

EUROSUR empezó a funcionar el 2 de diciembre de 2013 en los Estados miembros con fronteras exteriores en el sur y este de la UE, Croacia incluida. EUROSUR ha sido diseñado para el intercambio de información y cooperación sobre las fronteras exteriores terrestres y marítimas. Sin embargo, a instancias del ponente del Parlamento Europeo, se ha incorporado en el Reglamento la posibilidad de que se incluya información sobre la vigilancia de las fronteras aéreas. Éste sin duda será uno de los aspectos que se desarrollará con más detalle cuando dentro de unos años se revise el sistema.

EUROSUR está basado en la idea de proporcionar a los Estados miembros la infraestructura y las herramientas necesarias para detectar y responder a las nuevas rutas y métodos utilizados para la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza. Por esta razón, EUROSUR contribuirá a mejorar el conocimiento de la situación en las fronteras exteriores, entendidas en sentido amplio, ya que cubren el espacio pre-fronterizo pero definido éste con mucha amplitud. Este mejor

³ Comitología es una palabra de la jerga comunitaria que designa el conjunto de comités compuestos por expertos de los Estados miembros que asisten a la Comisión en la ejecución de los actos legislativos.

⁴ Sentencia del TJ en el caso C-355/10 (Parlamento Europeo contra Consejo).

⁵ Asunto Hirsi Jamaa y otros contra Italia (Demanda nº 27765/09). Sentencia del TEDH de 23/II/2012.

conocimiento debe ser acompañado de una respuesta más rápida y eficaz por parte de los Estados miembros y de FRONTEX.

EUROSUR ha sido presentado en ciertas declaraciones como un instrumento que pudiese haber evitado el drama del barco de Lampedusa. Sin embargo, no es así exactamente porque los trabajos de desarrollo de una tecnología capaz de detectar por satélite el tipo de embarcación que usan los traficantes para llevar a los inmigrantes desde Libia o Túnez hasta Lampedusa no ha conducido todavía a un resultado del todo satisfactorio.

Sin embargo, es importante subrayar que el establecimiento de EUROSUR es un hito en la política comunitaria de fronteras exteriores y que está llamado a jugar un papel de primer orden por contener una enorme fuerza integradora que proviene de una mayor coordinación a nivel nacional de todas las autoridades que tienen responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores. Asimismo, deberá promover una armonización al alza de los estándares de vigilancia de fronteras a nivel europeo.

La Agencia FRONTEX será el eje central de EUROSUR. La Agencia deberá establecer y mantener la red de comunicación para EUROSUR y con la información que reciba de los centros nacionales de coordinación, así como de sus propias fuentes, deberá establecer y mantener el mapa de situación europeo y el mapa común de información prefronteriza. Esto debería conducir, al menos a medio y largo plazo, a una mayor conexión entre las prioridades nacionales y europeas desde el punto de vista de la gestión y vigilancia de las fronteras.

Un aspecto innovador y prometedor es el uso de modernas tecnologías de vigilancia, tales como la fusión de los datos derivados de los sistemas de notificación para buques e imágenes de satélites que será coordinado por FRONTEX. Con estos instrumentos se podrá mejorar el seguimiento de los puntos de partida conocidos de la migración irregular en las costas del Mediterráneo en el norte de África, en particular de las actividades en los puertos y en las costas que sirven como centros para reunir a los inmigrantes irregulares. La detección y el seguimiento de los barcos pequeños se llevarán a cabo en el marco de EUROSUR, con el apoyo financiero del futuro programa Copérnico, así como con los resultados de varios proyectos de investigación como Perseo, Closeye, Lobos y Sagres y con el apoyo técnico y los consejos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

En el marco del Reglamento de EUROSUR (art. 20), y bajo ciertas condiciones, es posible la creación de redes regionales entre los miembros de la UE (países de Schengen) y vecinos de terceros países para el intercambio de información y cooperación en materia de inmigración ilegal y delincuencia transfronteriza. Basándose en los resultados positivos logrados por España y algunos países de África occidental en un proyecto llamado SEAHORSE ATLÁNTICO en materia de

lucha contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza (España, Portugal, Mauritania, Marruecos, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Cabo Verde), España propuso la creación de una red regional similar en el Mediterráneo (SEAHORSE Mediterráneo) con el apoyo de otros Estados miembros de la UE y con el de la Comisión, que ha aportado financiación comunitaria. Los costes estimados para 2011-2020 son aproximadamente de 5,37 millones de euros. El proyecto SEAHORSE Mediterráneo se presentó en Madrid el 19 de septiembre de 2013 y se desarrollará durante los próximos tres años en España, Italia, Francia, Malta, Portugal, Chipre, Grecia y Libia, mientras que se espera que Argelia, Túnez y Egipto lo firmen en 2014.

EUROSUR debe conducir a un enfoque más específico y a una aplicación más efectiva de las operaciones organizadas por FRONTEX y las autoridades nacionales así como a impulsar la cooperación entre distintas Agencias europeas y el Servicio Europeo de Acción Exterior y las delegaciones de la UE.

Aunque los Estados miembros tienen la responsabilidad de contar con sistemas eficientes de asilo, inmigración e integración, debe prestarse apoyo especial a aquellos que sufren una elevada presión migratoria, lo que hace necesarias nuevas herramientas.

Conclusiones

Las fronteras exteriores del espacio Schengen no son sólo fronteras de los Estados miembros donde están situadas sino que son fronteras comunes: una vez que el nacional de un tercer país ha accedido al espacio Schengen, puede entrar en cualquier otro Estado miembro. Por lo tanto, la manera en que los Estados miembros que están en primera línea protegen las fronteras exteriores y aplican las normas comunitarias en materia de control y de vigilancia es un asunto de interés común para todos los Estados del área Schengen.

La UE es y seguirá siendo un polo de atracción para muchos inmigrantes. Las estadísticas demuestran que la crisis no ha reducido de manera significativa la llegada de inmigrantes irregulares. El fenómeno migratorio hacia Europa es muy variable y la UE necesita estar mejor preparada para adaptarse a estos cambios y a situaciones de emergencia que surgen a raíz de los conflictos y guerras en regiones vecinas.