

1356870
C3 796389

S14.7
Migración

MARÍA EUGENIA ANGUIANO TÉLLEZ
ANA MARÍA LÓPEZ SALA (eds.)

MIGRACIONES Y FRONTERAS

NUEVOS CONTORNOS PARA
LA MOVILIDAD INTERNACIONAL

CIDOB

Icaria & Antrazyt
ANÁLISIS CONTEMPORÁNEO



III. LA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICA DEL CONTROL MIGRATORIO EN LA FRONTERA MARÍTIMA DEL SUROESTE DE EUROPA: LOS CASOS DE ESPAÑA Y MALTA

Ana María López Sala
Valeriano Esteban Sánchez

Desde mediados de esta década la intensificación de la migración irregular a través de la frontera marítima sur de Europa ha impregnado el debate político europeo y ha activado y enriquecido la reflexión teórica y la práctica política sobre la inmigración irregular y los mecanismos de control migratorio. Este fenómeno ha puesto de manifiesto, de forma expresiva, las enormes desigualdades económicas de la región; la creación de una cultura de la emigración y de la salida en diversos países africanos; las crecientes tensiones en la arena europea entre los países que son frontera exterior de Schengen y los que no, y las dificultades de gobernabilidad y de gestión de este tipo de migración sin el apoyo de los países de origen y de tránsito.

En la dimensión teórica, el abordaje académico del control ha experimentado un amplio desarrollo. A las influyentes tesis del desajuste y de la convergencia formuladas en los noventa por Cornelius, Martín y Hollifield, se han añadido en los últimos años un conjunto de análisis que han descrito y subrayado los nuevos mecanismos y rasgos de la intervención política, sus vínculos con la seguridad y la creciente red de actores, privados y públicos, y de niveles de gobierno que participan en la gestión y la toma de decisiones (Andreas, 2003; Bigo, 2001). Resultan de particular interés las aportaciones que subrayan la creciente extensión y desterritorialización del control a través de su expansión más allá de los contornos geográficos de los estados (Zolberg, 2003; Lahav y Guiraudon, 2006), un aspecto adicional vinculado a las migraciones, que impacta de lleno en el

tradicional encaje entre jurisdicción política y territorio. Otros análisis muestran las nuevas formas que ha adoptado el control interno a través de la intromisión del Estado en la esfera privada de los migrantes (Doomernik en este volumen). Este nuevo *locus* de la intervención ha conformado una arquitectura política del control de los flujos migratorios novedosa, con acciones en diversas esferas, que tiene por objetivo mejorar su eficacia y contener las formas no deseadas de movilidad humana. Paradójicamente, la globalización también produce, como afirmaba recientemente Bryan S. Turner en un artículo sobre «la sociedad enclave», formas significativas de inmovilidad en la regulación política de las personas (Turner, 2007). En este contexto, las fronteras constituyen una esfera secundaria de la intervención, a pesar de que han llegado a convertirse, como espacios de tránsito, en un excelente laboratorio para la observación, así como en el escenario de los efectos de la acción política sobre los propios migrantes.

Las fronteras, sin embargo, se han revelado como mecanismos relativamente eficaces al servicio de los objetivos de la política migratoria por su capacidad para regular la permeabilidad de los flujos de personas y la selectividad de los migrantes (Godenau, 2009: 79). Las prioridades de estas políticas de control han variado significativamente en diferentes momentos históricos. De ahí los análisis teóricos que subrayan su carácter crecientemente diferenciado en la actualidad —a través de la promoción de ciertas formas de movilidad humana y de la contención de otras (Rumford, 2006) y los que, como en el caso español, han mencionado, las distinciones en el ejercicio político entre fronteras «duras» y fronteras «blandas» (López-Sala, 2009b).

En segundo lugar, las dificultades para contener los flujos migratorios han hecho emerger la investigación y el debate teórico en torno a la inmigración irregular. Aunque hubo algunas aportaciones seminales en la academia norteamericana en los sesenta, la investigación sobre inmigración irregular aparece en Europa en los noventa. La pluralidad terminológica, las dificultades metodológicas y de medición del fenómeno, los dilemas éticos que acarrea el trabajo de campo con este tipo de poblaciones y su consideración como un tema excesivamente sensible y arduo hicieron de esta línea de investigación un camino menos transitado (Düvell, 2008). Algo

similar ha ocurrido con los análisis sobre las políticas de control y las migraciones de tránsito.

La extensión del control migratorio se ha materializado de forma sobresaliente en la práctica política en la frontera marítima del suroeste de la Europa comunitaria. La intensificación de la inmigración irregular a través de embarcaciones desde mediados de los años noventa hacia España, Italia y Malta ha convertido a estos países en objetivo excepcional de los análisis que sobre esta dimensión se realizan en el campo de las políticas públicas comparadas. En el caso español, esta política ha ampliado sus objetivos y perfeccionado sus prácticas, ha incorporando a un número creciente de actores nacionales e internacionales, estatales y privados y ha perfeccionado sus mecanismos de control remoto.¹ Externalización, desterritorialización y cooperación han sido otros de los rasgos de la intervención a partir de la no siempre fácil gestión concertada con diversos países y niveles de gobierno. La vigilancia fronteriza y su externalización han sido los dos elementos que mayor desarrollo han experimentado en los últimos años (véase López-Sala, 2009a).

Desde mediados de la década, el fortalecimiento de las rutas africana y mediterránea occidental hacia España y de la africana oriental hacia Italia y Malta ha complicado aún más la lucha contra la inmigración irregular y el control de flujos en estos países, a través de lo que podemos llamar una acción disuasiva en origen, tránsito y destino. Sus instrumentos han sido la disuasión informativa, la disuasión coercitiva y la represión disuasiva, aplicadas con distinto énfasis e intensidad en los tres países mediterráneos. En el juego de la ejecución de esta política ha sido especialmente relevante la intervención realizada en lo que podemos denominar «territorios enclave», espacios que por sus características geográficas y políticas representan puntos importantes de entrada y llegada o

1. Como veremos a lo largo de las siguientes páginas, y fruto de una investigación realizada sobre el terreno desde 2003. La investigación ha incluido el análisis documental, más de un centenar de entrevistas en profundidad, estructuradas y no estructuradas, con actores de la política e inmigrantes (técnicos, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, políticos, especialistas, activistas, etc.), observación participante y varias visitas sobre el terreno realizadas en Canarias, Andalucía, Ceuta y Malta entre 2004 y 2009.

nodos de migraciones de tránsito y que, en la mayor parte de los casos, debido a su aislamiento geográfico y a su carácter periférico, representan la primera puerta-barrera del continente europeo. Nos referimos a territorios insulares como las islas Pelágicas, Sicilia o las islas Canarias, a ciudades como Ceuta y Melilla y, en el caso de Malta, al conjunto del territorio. Estos espacios se han transformado en «islas tapón», en «islas red», donde se ejercen formas de control periférico de otros territorios continentales europeos que les convierten en «espacios interfaz», en barreras naturales o, por utilizar un símil geográfico, en espacios intersticiales de la trama migratoria.

Los límites que impone un artículo de estas características han determinado que obviemos el contexto jurídico y político de la gestión de la inmigración irregular y las fronteras exteriores en el seno de la Unión Europea, un aspecto por otro lado bien conocido y sobre el que existe una amplia literatura académica. También mencionaremos de forma muy sucinta la evolución regulatoria y los rasgos de esta intervención política, que han sido adecuadamente desarrolladas en otros trabajos anteriores de los autores y de otros especialistas. Por último, obviaremos el debate sobre las diferencias en las prácticas de control en los distintos tipos de fronteras europeas, especialmente las diferencias entre fronteras terrestres y marítimas, y nos centraremos en la parte occidental de la frontera marítima sur y en los flujos que transitan por ella, en su mayoría procedentes del continente africano.

El objetivo de este artículo es presentar de forma más detallada esta emergente y reciente arquitectura política del control migratorio en España y Malta. Como veremos, el análisis no sólo servirá para conocer los rasgos más recientes de la acción, sino para evaluar los intereses y objetivos que inspiraron este tipo de medidas, las diferencias que aparecen entre estos países, así como los efectos que han producido en la dinámica reciente de los flujos. La principal conclusión es que mientras en el caso español la disuasión coercitiva ha sido el instrumento determinante en la práctica del control durante los últimos años, en el caso maltés ha predominado el empleo de formas de represión disuasiva. Sin embargo, esta última estrategia también ha ganado protagonismo en la práctica política española, al igual que ha sucedido en el caso italiano.

La frontera marítima del sur de Europa y las rutas migratorias

La frontera marítima de la Europa comunitaria tiene una extensión de ochenta mil kilómetros, un poco menos de la mitad en su vertiente sur. Esta se extiende desde Portugal y España hacia el este, abarcando Francia, Italia, Malta, Chipre, Eslovenia y Grecia. La proximidad de estos países con la ribera sur del Mediterráneo y el Magreb, los Balcanes y Turquía los ha convertido en destino de las principales rutas marítimas de la migración irregular desde el sur y el este. Grecia e Italia son los países con «fronteras azules» más extensas, con 13.676 y 7.600 kilómetros respectivamente, seguidos de España, con casi cinco mil kilómetros. Estos países incorporan también territorios archipiélagos cercanos a las costas exteriores de la Unión.

En el caso griego, las islas del Egeo han sido el principal destino de la inmigración irregular, procedente de Asia y de algunos países africanos, que atravesando Turquía llega a las costas de las islas de Lesbos, Samos, Quíos, Rodas, Cos y Leros. La ruta del Egeo es, en realidad, un ramal de la denominada ruta del Mediterráneo oriental, que se origina en Asia, Asia central, Oriente Medio y África, y que, a través de Turquía, tiene a Grecia, Chipre e Italia como destinos. Al igual que en el caso chipriota, este tipo de inmigración no ha alcanzado en Grecia la dimensiones que se observan en el caso italiano y español o, en términos relativos, maltés.

A principios de los años noventa se inicia la llegada de migración irregular por vía marítima a Italia a través del Adriático y del canal de Otranto. La inestabilidad política de la zona no sólo activó los flujos de ciudadanos albaneses, sino también de kosovares, bosnios y kurdos. Los números de la inmigración irregular han mostrado el efecto de las crisis políticas en Albania, la guerra en Yugoslavia y en Kosovo. Esta ruta, que afectó a la región italiana de Apulia, también fue empleada por inmigrantes pakistaníes, afganos, iraquíes, chinos e indios y por algunos de los nacionales de Sri Lanka que llegaban a través de la ruta del canal de Suez. Este tipo de inmigración hizo que la mejora de la vigilancia de las fronteras marítimas se convirtiera desde principios de los años noventa en una prioridad de la agenda política italiana (Albahari, 2006; Sciortino, 1999). Los datos mostraban a principios de esta década la pérdida de importancia de la ruta balcánica, por la estabilización en la zona, y el impulso de las

rutas desde el continente africano hacia las costas del sur de Italia;² en un primer momento hacia Calabria, Sicilia y las islas Egadas y desde 2002, hacia Pantelaria y Lampedusa, en las Pelágicas, un nombre cada vez menos asociado al escritor y más a la dinámica de la inmigración irregular en Europa (Monzini, 2008; Coslovi, 2007). Este cambio en las rutas se ha acompañado de la transformación en el perfil nacional de los migrantes, que en la actualidad proceden tanto de los países del Magreb como de los del Cuerno de África. A lo largo de los últimos años Libia se ha consolidado como principal país de tránsito y de salida de las embarcaciones tras los acuerdos llevados a cabo con Túnez. Esta ruta, que se conoce entre los especialistas como la ruta africana oriental (ICMPD, 2007), también alcanza las costas de Malta.

Malta es el país más pequeño y más densamente poblado de la Unión Europea tras su incorporación en 2004. Sus reducidas dimensiones, su aislamiento, su densidad y su localización hacen de la geografía y de la demografía factores determinantes para explicar la dinámica de la inmigración irregular en este país y su transformación en una de las prioridades de la política pública. Aunque el número de llegados en embarcaciones alcanza desde 2002 una media que no supera las dos mil personas anuales, excepto en 2008, en que el número se incrementó significativamente, este flujo es el más elevado, en términos relativos, de la Unión si tenemos en cuenta que la población maltesa supera ligeramente las cuatrocientas mil personas. Los migrantes que llegan a las costas maltesas proceden de países del golfo de Guinea —Nigeria, Ghana y Costa de Marfil— y del Cuerno de África —Somalia, Eritrea y Etiopía—. Según la información proporcionada por diversas fuentes,³ en la actualidad el número de inmigrantes residentes llegados a Malta a través de esta

2. Esta ruta se inicia a principios de los años noventa. La inmigración irregular que se dirigía a Sicilia por vía marítima en las barcas conocidas como *carrette del mare*, procedía de los países del Magreb y tenía por destino las costas de Agrigento. Se trató de una corriente migratoria que permitió el reclutamiento de trabajadores para la agricultura siciliana y que se convirtió en una alternativa cuando Italia introdujo el visado a los países del Magreb (Pastore, Monzini y Sciortino, 2006).

3. Entrevistas realizadas en Malta (IOM y Jesuit Refugee Service). El Gobierno maltés no ha proporcionado una cifra oficial.

ruta se encuentra en torno a las siete mil personas, un volumen que representa algo más del 1% de la población, en uno de los países de menor inmigración de Europa.

El aumento en la llegada de embarcaciones a Malta se produjo a partir de 2002 por la acción combinada del control en otras rutas tradicionalmente más importantes, la mediterránea occidental a través de la vigilancia del estrecho de Gibraltar y la ruta del Adriático, en Italia. Esta acción en otros puntos de la geografía de los países del sur del Mediterráneo ha convertido el corredor marítimo entre las costas de Libia y las del sur de Italia en uno de los más activos de Europa. De ahí el repunte de las llegadas de nuevo a partir de 2008 (National Statistics Office; Gobierno de Malta, 2009).

España es el destino de la inmigración irregular que transcurre por la ruta mediterránea y africana occidental. Las embarcaciones con inmigrantes irregulares empezaron a llegar a las costas andaluzas a finales de los años ochenta, primero a la provincia de Cádiz, la más cercana, y posteriormente a Huelva, Málaga, Granada y Almería. Los inmigrantes marroquíes también comenzaron a entrar en territorio español ocultos en los bajos de los turismos y camiones que cada día cruzaban el Estrecho. A mediados de los noventa se incrementó la vigilancia terrestre en los cruces de Gibraltar y se empezaron a reforzar los perímetros fronterizos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La ruta africana occidental apareció a mediados de los noventa. Las primeras embarcaciones llegaron a Canarias procedentes del sur de Marruecos con destino a la isla más cercana a las costas africanas, Fuerteventura. Aunque la inmigración irregular que empleaba esta ruta procedía en un primer momento de Marruecos y del Sahara, cada año aumentaba el número de nacionales de países del África occidental. Este flujo, que continuó a lo largo de los primeros años de esta década, alcanzó también, en este primer ramal que incluía un tramo terrestre y otro marítimo, las islas de Lanzarote y Gran Canaria. En 2004 el número de llegadas a Canarias superaba al de las que arribaban a las costas de Andalucía. La implantación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en la provincia de Cádiz y en las islas orientales del archipiélago canario, el reforzamiento de la vigilancia en Ceuta y Melilla y el aumento del control en territorio marroquí, convertido en país de tránsito principal de la inmigración

irregular que se dirigía a España, impulsó desde finales de 2005 una nueva dinámica en las rutas de acceso. En primer lugar, se abrió una ruta con destino a las islas Baleares, Murcia y Alicante procedente del norte de Marruecos y de Argelia. Esta ruta, aunque de volumen reducido, sigue funcionando en la actualidad y es la que emplean mayoritariamente los migrantes marroquíes. En segundo lugar, a finales de 2005 se apreció la llegada de las primeras embarcaciones con destino a las islas más occidentales del archipiélago canario. La nueva ruta, mucho más larga, en la que se empleaba como embarcación los tristemente famosos y coloridos cayucos senegaleses, se originaba en el interior de los países del golfo de Guinea y tenía como puntos fundamentales de salida las costas de Senegal, Gambia, Guinea Conakry y Mauritania. A lo largo de 2006, esta ruta, fundamentalmente marítima, fue empleada especialmente por inmigrantes senegaleses y Senegal se convirtió en el principal país de tránsito. La intensidad de las llegadas a lo largo de 2006, más de treinta y dos mil sólo al archipiélago canario, desencadenó la transformación de la política española de control de los flujos migratorios.

Desde 2006 la ruta ha experimentado importantes transformaciones: a partir de 2007 Mauritania se convirtió en el principal país de tránsito, la ruta ha incorporado un tramo terrestre y otro marítimo, los coloridos cayucos senegaleses han sido sustituidos por los cayucos mauritanos, más pequeños y de color blanco, y ha sido cada vez menos empleada por los migrantes senegaleses y más por malienses, guineanos y menores de edad. Desde 2008 la acción de las nuevas iniciativas de control y la crisis económica han reducido enormemente la inmigración y la inmigración irregular por vía marítima hacia España. En 2009, las llegadas apenas superaron las siete mil personas, la cifra más pequeña de la última década. Esta disminución ha sido particularmente aguda en la ruta africana occidental. Por primera vez en diez años no llegaron embarcaciones a Canarias durante cuatro meses y el número total de detenidos en sus costas apenas superó las dos mil personas.

El nuevo *locus* del control migratorio

A lo largo de los últimos años la búsqueda de eficacia en el control de los flujos migratorios ha transformado enormemente la acción

política de los estados a través de diversas prácticas. La acción se ha desplazado de las fronteras al exterior del territorio y, de forma creciente en los últimos años, a su interior. Este nuevo *locus* del control, que trunca en cierta medida la tradicional identificación entre territorio y soberanía, supone una extensión, un despliegue político del control migratorio, que empieza en los países de origen, continúa en los de tránsito, incorpora acciones en la frontera y penetra el territorio de los países receptores. Las acciones en origen pretenden disuadir de la salida y seleccionar en origen. El control remoto, a través de la política de visados y los programas de reclutamiento de trabajadores, se compagina con acuerdos bilaterales de vigilancia y readmisión que han transformado a los países de origen y de tránsito en guardianes fronterizos de territorios ajenos. Las acciones en origen también incorporan lo que podemos llamar medidas de disuasión informativa, las campañas dirigidas a mostrar a los migrantes los peligros de los cruces migratorios.⁴ A esta nueva forma de control remoto se han unido acciones de disuasión coercitiva en tránsito que pretenden impedir o dificultar la salida o el desarrollo de una parte del viaje. La vigilancia conjunta de las costas africanas por parte de la Guardia Civil española y la Policía mauritana y senegalesa, o las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex en el Mediterráneo y el Atlántico, son algunos ejemplos recientes de la externalización de la vigilancia. Esta se vuelve más intensa en la frontera, donde se ha implantado tecnología eficaz para la identificación y la detección de documentación fraudulenta con el fin de permitir o prohibir la entrada y frenar el número de inmigrantes irregulares que llegan de forma inadvertida. La externalización de la disuasión, en tránsito y origen, se ha conjugado con formas de represión disuasiva en destino. En el interior de los estados receptores, el control interno ha incorporado la creación de bases de datos biométricas, el aumento de las acciones policiales de identificación y «la investigación» de los matrimonios mixtos. Sin embargo, las acciones de represión

4. Son famosas las campañas desarrolladas desde 2004 en la frontera entre México y Estados Unidos, que han incluido el uso de algunos «migracorridos» como *El respeto*, *Veinte Años*, *En la raya* y *Esperanza perdida*. España desarrolló una campaña en Senegal en 2007 después de la crisis de los cayucos. Estos son también los objetivos del proyecto Infomigra.

disuasiva más habituales han sido el impulso de las repatriaciones, la política de detención de los extranjeros en situación irregular y el fin de las denominadas «derivaciones»⁵ (véanse cuadros 1 y 2).

CUADRO 1
LA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICA DEL CONTROL MIGRATORIO
(CUADRO RESUMEN)

Antes de la frontera	En la frontera	Después de la frontera
Expansión y despliegue exterior del control	Intensificación del control	Expansión interior del control. Nuevas formas de control interno
Países de origen y de tránsito	Fronteras marítimas, aéreas y terrestres	País de destino
Exportación y subcontratación del control: readmisión y devolución.	Implantación de medidas más complejas y sofisticadas: tecnología para la identificación.	Política de repatriación, devolución y expulsión.
Exportación de la vigilancia, la identificación y la detención.	Tecnología para la vigilancia.	Política de detención e internamiento.
Bilateralidad y multilateralidad.	Tecnología para la detección de las llegadas en las fronteras marítimas.	Política de confinamiento (contención de las derivaciones.)
Control remoto y política de visados «selectivas».	Tecnología para la detección de documentación falsa.	Control policial e identificación (redadas policiales y chequeos de la identidad).
Concepción «securitista» del control y aplicación de tecnología militar.	Tecnología para la producción de bases de datos.	Creación de bases de datos con información biométrica.
Desajuste entre territorio y soberanía: «desterritorialización» del control.	Sistemas de información e inteligencia. Fronteras digitales.	Investigación de matrimonios mixtos.

5. Como las llevadas a cabo en España o Italia desde los archipiélagos o Ceuta y Melilla a la parte continental del territorio de los estados.

CUADRO 2
ACCIONES DISUASORIAS COMO INSTRUMENTOS POLÍTICOS
EN EL CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS
EN LA FRONTERA SUROESTE DE EUROPA

DISUASIÓN COERCITIVA
<p>Incremento del control en tránsito, «en salida» y externalización de la vigilancia</p> <p>Aumento de la eficacia en la detención, la identificación y la repatriación en tránsito</p> <p>Sistemas de información y de inteligencia</p> <p><i>El efecto disuasivo de la vigilancia para evitar las salidas</i></p> <p><i>El efecto disuasivo de la interceptación</i></p> <p>Incremento del control en frontera</p> <p>Identificación rápida y readmisión a través de acuerdos bilaterales</p> <p>Sistemas de identificación más sofisticados y lucha contra la documentación fraudulenta</p> <p><i>El efecto disuasivo de la devolución</i></p> <p><i>El efecto disuasivo de la vigilancia y de la identificación en la entrada</i></p>
REPRESIÓN DISUASORIA
<p>Incremento del control interno</p> <p>Redadas policiales e identificación de extranjeros</p> <p>Política de internamiento y períodos de detención</p> <p>Confinamiento geográfico: fin de las medidas de distribución geográfica</p> <p>Política de repatriación a través de acuerdos bilaterales y multilaterales</p> <p><i>El efecto disuasorio de las repatriaciones, el internamiento, el confinamiento y la vigilancia en los países de acogida</i></p>
DISUASIÓN INFORMATIVA
<p>Incremento del control en los países de origen. Campañas informativas sobre los riesgos y los peligros de la inmigración irregular</p>

El control de los flujos migratorios en España después de la crisis de los cayucos: externalización de la vigilancia e incremento del control interno

El desarrollo de la política española de control de flujos desde principios de la década de los noventa ha estado marcado por la tensión entre una creciente demanda de trabajadores para la economía y la condición española de frontera sur de Europa. Esta tensión se ha articulado a través de una política regulatoria reactiva, diferenciada y selectiva, que en la esfera del control interno ha empleado procedimientos extraordinarios de documentación, mientras que en la acción fronteriza ha desarrollado mecanismos indirectos de selección a través de un control más férreo de las fronteras marítimas y los territorios periféricos, y de una acción más laxa en las fronteras terrestres y aéreas. Por eso en el caso español puede hablarse de una diferenciación en la acción entre fronteras duras y fronteras blandas a lo largo de la última década. No debemos olvidar que la contingencia, las creencias, los prejuicios y los intereses determinan el uso del control fronterizo que hacen los estados.

La intensificación de la inmigración irregular por vía marítima activó en 2006 esta política a través de prácticas de disuasión coercitiva en tránsito y el impulso de la «exportación» de la vigilancia y de la cooperación con países de origen cuyo mejor ejemplo han sido los acuerdos bilaterales con estados de África occidental. En los últimos años también se ha incrementado el control interno y las medidas de represión disuasoria con el aumento de las repatriaciones.

Las iniciativas desarrolladas a lo largo de los noventa incluyeron la modernización de las instalaciones fronterizas y la especialización y capacitación de las fuerzas de seguridad del Estado implicadas en materia de extranjería; el incremento del control y el perfeccionamiento de los perímetros fronterizos en las ciudades de Ceuta y Melilla y de los procedimientos de identificación en los aeropuertos; el desarrollo de la política de visados y el inicio de los programas de readmisión. Durante los noventa la regulación migratoria fue una política en desarrollo con un carácter marcadamente reactivo.

En la esfera interna, las necesidades del mercado de trabajo produjeron una política ambivalente, incluso errática en ciertos momentos. La permeabilidad real de la frontera se alejó durante años de la permeabilidad formal (Godenau, 2009) que se incorporaba como

objetivo en los documentos políticos. Por eso, pese al discurso explícito de una política restrictiva de inmigración, imbuida de los acuerdos que surgieron en la arena europea y del clima de opinión de la ciudadanía, esta esfera de la política española permitió, en la práctica, que el mercado de trabajo español pudiera satisfacer su demanda de trabajadores extranjeros (Aparicio y Roig, 2006) a través de las regularizaciones, de la regularización continuada y encubierta que supuso la política de cuotas y de un control débil de las fronteras, cuya excepción fue, quizás, desde finales de los noventa, la mejora del control en Andalucía y el Estrecho a través de la aplicación del Plan Sur y del SIVE.

Durante la década actual las necesidades del mercado de trabajo y el crecimiento económico español también han marcado la acción política de forma sobresaliente. Desde 2000 los flujos se intensificaron, como muestra la estadística de variaciones residenciales, con años en que los nuevos inmigrantes superaban el medio millón. Entre 2000 y 2003 se produjo la gran inmigración ecuatoriana y colombiana, y desde 2003 la boliviana, el incremento de la marroquí y la silenciosa inmigración rumana. En estos años el control remoto fue relativamente débil, con un efecto limitado de la política de visados, que se empleó, asimismo, de forma reactiva, cuando los flujos habían alcanzado cuotas elevadas. En este sentido podemos afirmar que «el modelo de inmigración irregular» que ha imperado en España y que ha supuesto que la irregularidad fuera una condición habitual en las trayectorias migratorias ha sido consecuencia de la acción, o mejor dicho, de la falta de acción política. Las dificultades y la escasez de las vías de entrada legal, a pesar de la demanda y de la creación de una política de cuotas, forzaron la entrada de muchos migrantes con visado de turista a través de las fronteras aéreas y terrestres, con la indiferencia, o la complicidad, del Estado.

En 2001 se firmaron los primeros acuerdos de contratación de trabajadores en origen, siguiendo las pautas marcadas por el Plan Greco, con países latinoamericanos, de la Europa del Este y Marruecos; unos acuerdos que intentaban materializar lo que se había denominado una regulación ordenada de las migraciones que respondiera a las necesidades del mercado de trabajo. Estos acuerdos suponían, por tanto, al menos en su filosofía, formas de selección y canalización de la población extranjera a través de la determinación de sus perfiles, su procedencia y su integración en el mercado y el

territorio nacional. Sin embargo, en la práctica, el acceso al territorio y al mercado de trabajo español continuó con las dinámicas y las prácticas de los noventa debido a los desiguales resultados del programa y a las limitaciones de la oferta.

En la esfera de la vigilancia fronteriza la aplicación del SIVE se compaginó, a partir de 2002, con la firma de acuerdos bilaterales de cooperación con países africanos en materia de gestión de la inmigración irregular, dos estrategias que se tornaron decisivas, como antecedentes, del posterior desarrollo de la política española. Además, a partir de 2004 el programa de readmisiones con Marruecos empezó a funcionar con cierta regularidad como resultado de la mejora de las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos y la revitalización del acuerdo de 1992.

En 2002 y 2003 España firmó tres nuevos acuerdos migratorios con Argelia, Guinea Bissau y Mauritania, que incluían una cláusula de readmisión. Aunque en la práctica han sido muchas las dificultades para hacerlos efectivos, uno de los principales obstáculos administrativos ha sido el de la identificación de los inmigrantes indocumentados (Asín, 2008a). Sin embargo, sólo dos de estos acuerdos, los firmados con Marruecos y Mauritania, prevén la readmisión de nacionales de terceros países.

La aprobación del Plan África, en respuesta a la denominada crisis de los cayucos de 2006, marcó la reorientación de la política española de control de flujos con los países del África Subsahariana. Las líneas de acción desarrolladas en el plano bilateral se han concretado en los acuerdos marco de cooperación migratoria de «nueva generación» firmados entre 2006 y 2008 con Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde, Malí y Níger (Asín, 2008b; Ferrero y López-Sala, 2009). Otras medidas han sido el incremento de la presencia diplomática en la zona, la extensión de agregados de interior a los países de la fachada occidental de África y la creación de las oficinas de inmigración y de consejerías de trabajo, para la contratación en origen, como la creada en Dakar.⁶ En el caso de Senegal, aunque

6. España también ha apoyado económicamente el desarrollo y la consolidación del Centro de Información y Gestión de la Migración (CEGIM), un proyecto pionero en África inaugurado en octubre de 2008 en Malí y el desarrollo de escuelas taller para jóvenes.

no ha llegado a rubricarse un acuerdo formal de cooperación en materia migratoria, se firmó un memorando de entendimiento en 2006 a través del que se han articulado acciones, con desiguales resultados, tanto de contratación en origen como de repatriación. También se han firmado dos acuerdos de cooperación bilateral con Senegal y Marruecos para la prevención de la inmigración irregular de menores no acompañados.

A la firma y la aplicación de los acuerdos de readmisión, el impulso de las repatriaciones y el aumento de los efectivos policiales en las zonas fronterizas se ha añadido el impulso de la vigilancia en la costa africana y en otros enclaves territoriales importantes en las rutas que trascurren por los países de origen y de tránsito. La acción de los oficiales de enlace y de los agregados de interior se ha fortalecido a través de la colaboración bilateral y multilateral en materia policial. El ejemplo más expresivo de esta acción es la red Seahorse, proyecto desarrollado por España en el marco de AENEAS.

La colaboración policial bilateral entre España y los países africanos para la vigilancia en la ruta marítima africana occidental se remonta a 2004. En julio de ese año se inició, en el marco establecido por el Grupo de Trabajo Permanente Hispano-Marroquí sobre Inmigración y dentro del Convenio de Colaboración entre la Gendarmería Real Marroquí y la Guardia Civil, la realización de patrullas marítimas conjuntas en el litoral atlántico y mediterráneo de la costa de Marruecos (Gabella, 2005). En 2006 se puso en funcionamiento también Atlantis, un proyecto bilateral de vigilancia conjunta con la Gendarmería mauritana dirigida al control de la inmigración irregular en aguas de este país africano. La ejecución del Seahorse, el programa más complejo, se inicia en 2006 contando con esta experiencia bilateral previa. El Seahorse tiene como objetivos la prevención de la inmigración irregular y la lucha contra el contrabando de personas. Se trata de un programa desarrollado por el Ministerio del Interior y gestionado operativamente por la Guardia Civil con una dotación de 2,5 millones de euros, en el que participan las policías de Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Sus actividades se centran en la realización de operaciones conjuntas y en el despliegue de oficiales de enlace. El desarrollo más importante de este programa en los últimos tiempos ha sido la constitución de la llamada Seahorse Network,

un red regional segura coordinada por España para intercambiar información sobre inmigración irregular por vía marítima. En 2009 participaban en esta red España, Portugal, Cabo Verde, Mauritania, Marruecos, Senegal, Gambia y Guinea Bissau.⁷ También se han realizado operaciones terrestres en Senegal —Operación Goreé— y en Mauritania —Operación Caboblanco— para evitar la salida de embarcaciones de las costas.

El Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), creado en 2006 por el Gobierno español, desarrolla una experiencia inédita en España y en la UE para facilitar la coordinación entre los distintos órganos nacionales, europeos y locales en la lucha contra la inmigración irregular por vía marítima. Sus funciones son múltiples: controlar la inmigración irregular, conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, centralizar y difundir la información de inteligencia recibida, coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras y articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo (Arteaga, 2007). Desde esta fecha, el CCRC ha hospedado las operaciones conjuntas de Frontex en la zona.

Esta vigilancia conjunta y multilateral, a la que se han unido las operaciones realizadas por Frontex, como Hera, Minerva e Indalo, han tenido el efecto de incrementar las intercepciones en África, dificultando enormemente el acceso a través de esta ruta, lo que explica, en parte, la desviación del flujos hacia Italia a partir de mediados de 2007.⁸ Como indicamos previamente, las acciones de vigilancia marítima en tránsito, en aguas africanas y en las costas españolas, junto con la política de expulsiones y la crisis económica, explican la enorme disminución de las llegadas por esta ruta en 2009.

7. Se trata de un sistema pionero y seguro que permite disponer de datos en tiempo real por satélite para controlar la salida y la trayectoria de embarcaciones clandestinas. Es, por tanto, una red segura de intercambio de información entre España y los países de origen y de tránsito. Para ello se han establecido puntos locales de contacto en los países africanos que se convertirán en el futuro en centros de cooperación similares al Centro de Coordinación Regional de Canarias.

8. Antes de las operaciones de Frontex ya se habían realizado algunas operaciones de vigilancia en las costas españolas financiadas por el Gobierno español o la Unión Europea, entre ellas la *Operación Noble Centinela* o las *Operaciones Guanarteme*.

Desde 2008 ha aumentado también el control en las fronteras aéreas españolas y el control interno, con un aumento de la presencia policial y de la identificación de extranjeros en zonas públicas. También se han producido nuevos progresos en la vigilancia de los cruces fronterizos, particularmente a través de la lucha contra las redes organizadas y la falsedad de documentos.

En definitiva, y a modo de conclusión, podemos afirmar que en los últimos años la política española de control migratorio ha transitado desde una política reactiva y ambivalente a una política activa con un creciente énfasis desde 2006 en: *a)* la disuasión coercitiva a través del control en tránsito y el control posterior a la llegada, *b)* la represión disuasiva, con el impulso de la política de repatriaciones y del fin de la política de derivaciones o reparto desde regiones fronterizas a otras regiones españolas, *c)* la sofisticación de los mecanismos de identificación fronteriza y el incremento de la vigilancia de la fronteras aéreas, y *d)* la disuasión informativa, en origen, a través de campañas de información sobre los peligros de la inmigración irregular.

La isla fortaleza: Malta y la represión disuasiva como instrumento de gestión interna de la inmigración irregular

Malta es un país diminuto situado en el centro del Mediterráneo e integrado por las islas de Malta y Gozo. Se localiza al este de Túnez, a noventa kilómetros al sur de la isla de Sicilia y a trescientos kilómetros al norte de las costas de Libia. Se trata del país más densamente poblado de la Unión Europea, con una extensión de 316 kilómetros cuadrados y algo más de 413.000 habitantes. Su localización en el Mediterráneo explica el dominio de este territorio por diversas potencias hasta su independencia en 1964.

Al igual que los otros países del sur de Europa, Malta tiene una larga historia migratoria. Las duras condiciones de vida activaron la emigración hacia Estados Unidos, Canadá, Australia y Gran Bretaña especialmente a principios del siglo XX (Cassar, 2000). Las estimaciones oficiales indican que el tamaño de la diáspora exterior es similar a la población residente en el archipiélago. La inmigración extranjera en Malta es, sin embargo, un fenómeno reciente y poco numeroso. El clima cálido explica la presencia de pequeñas comunidades de europeos, especialmente británicos. A las migraciones

de retiro hay que añadir el mantenimiento de algunas migraciones de retorno, tanto de malteses que regresan de largas estancias en el exterior como de descendientes de antiguos migrantes.

La sociedad maltesa es muy homogénea en su composición étnica y religiosa. Se trata, además, de un país cuya construcción nacional se ha articulado alrededor de una fuerte identidad religiosa y en el que la Iglesia católica mantiene un enorme poder de influencia en los asuntos públicos. Esta narrativa se remonta al período de la presencia de la Orden de Malta en la isla y al Gran Sitio. Así, por ejemplo, la denominación por parte del Gran Consejo de la Orden de la ciudad de La Valeta como la *Umilissima* fue una forma de honrar a la ciudad, convertida en gran baluarte de la cristiandad en la defensa contra los turcos otomanos. El rechazo hacia lo árabe, lo africano y lo musulmán se expresa también de forma reiterada en lo público, como en la pasión con que se celebra el aniversario de la victoria contra los turcos cada 8 de septiembre, a pesar de su influencia en la arquitectura, las costumbres y la lengua de Malta.

La economía, una de las menos prósperas de la Europa de los 27, explica, a diferencia de lo que ocurre en el caso italiano y español, la escasa demanda de mano de obra extranjera para trabajar en el sector turístico y en la construcción, dos sectores que tradicionalmente emplean población extranjera, pero en los que, en el caso de Malta, trabajan mayoritariamente nacionales.⁹ Según las estadísticas oficiales, los extranjeros no llegan a alcanzar el 3% de la población (National Statistics Office, 2009). La dinámica económica, por tanto, no tiene utilidad explicativa como factor de atracción de los flujos que tienen a Malta como destino.

La inmigración irregular procedente de África, se ha convertido, sin embargo, en una de las prioridades de la agenda política maltesa y encabeza la lista de los problemas nacionales en los sondeos de opinión pública. El caso maltés ha sido conocido

9. La presencia de extranjeros en el mercado de trabajo nacional es minoritaria. En 2008 se concedieron algo más de 6.000 permisos de trabajo, la mayor parte para el sector de la hostelería, la construcción, el sector turístico y el servicio doméstico (véase Gobierno de Malta, 2008). Sin embargo, sólo alrededor de un 25% de estos se concedieron a migrantes y refugiados procedentes de países africanos.

internacionalmente por su política sistemática de detención y de internamiento y por la emergencia de un racismo social e institucional que tiene quizás su expresión más extrema en el surgimiento de organizaciones y partidos de extrema derecha y en el ataque a activistas y periodistas defensores de los derechos de los migrantes. La inmigración irregular ha sido percibida como un fenómeno que puede dañar la estabilidad nacional por sus efectos sobre la identidad —cristiana y antimusulmana— y los recursos nacionales, en un país modestamente rico y densamente poblado. Este discurso exclusionista hacia los inmigrantes, que se expresa en formas de cierre social y político, se ha complementado con el discurso sobre la seguridad.

La inmigración irregular a través de embarcaciones se intensificó a partir del año 2002. El aumento de los controles en Gibraltar y en el Adriático convirtió la zona central del Mediterráneo y, en particular, la del corredor entre las costas de Libia y el sur de Italia en una de las más activas en el acceso a los países europeos del sur. La localización geográfica de Malta explica su transformación en destino. Este corredor se encuentra en la zona de rescate y vigilancia marítima maltesa (SAR), que tiene una enorme extensión de doscientos cincuenta mil kilómetros cuadrados, lo que explica que todas las embarcaciones que salen de Libia deban necesariamente atravesarla para llegar a las costas europeas. En la práctica, sin embargo, como han señalado algunas investigadoras, sólo aquellas que se pierden o que se encuentran en peligro son rescatadas por la Armada maltesa (Mainwaring, 2008; Texeira, 2006). Por eso, Malta es una parada, un «destino inesperado» de los migrantes en su viaje hacia Italia, y de ahí que la vigilancia de las costas no sea una prioridad política del Gobierno.

Una diferencia importante respecto a otros países del sur de Europa es que la mayoría de los inmigrantes irregulares solicitan el estatuto de refugiado tras su llegada. Entre 2002 y 2008, 11.655 inmigrantes irregulares llegaron a Malta en embarcaciones y en el mismo período se presentaron 8.220 solicitudes, un 70% del total, aunque en algunos años, como en 2008, este porcentaje se elevó hasta el 93%. La inexistencia de medidas de regulación migratoria, las dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y la política sistemática de detención llevada a cabo por las autoridades maltesas

han convertido la vía del refugio en una de las pocas alternativas para el acceso a la documentación. La modificación en la legislación de 2001 supuso la adopción de la Convención de Ginebra y el desarrollo de instituciones nacionales de gestión, que hasta ese momento eran realizadas por ACNUR, en su sede italiana. Su entrada en la UE y la aplicación del Acuerdo de Dublín han limitado enormemente las posibilidades de movilidad de los llegados hacia otros países de la Unión;¹⁰ por lo que no es plausible sostener que los migrantes vean Malta como un país de tránsito en su proyecto migratorio de instalación en Europa.

El Ministerio de Justicia e Interior, el de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Familia y Solidaridad Social son los tres órganos del Gobierno con competencias en materia migratoria en Malta. El primero ha concentrado buena parte de las acciones al gestionar la detención y la gestión de las solicitudes de asilo. La integración tuvo un escaso peso en el conjunto de la política, pero ha ido ganado cierta importancia.

Malta adoptó desde principios de la década una política de detención e internamiento de los inmigrantes irregulares. Esta medida ha contado con un amplio apoyo de la opinión pública, de los dos principales partidos, el Partido Nacional y el Partido Laborista,¹¹ y de organizaciones de extrema derecha como Alianza Nacional Republicana, Viva Malta o Imperium Europa. La política de detención, puede ser interpretada, sin embargo, en el caso maltés, como una forma extrema, casi segregacionista, de control interno de la población extranjera, además de como una medida de represión disuasoria para evitar la llegada de nuevos inmigrantes y de familiares de los establecidos.

Esta política de control interno ha sido justificada en el discurso oficial por motivos de seguridad y de orden público, y ha sido entendida como una estrategia para proteger el interés nacional

10. Antes de la entrada de Malta en la Unión Europea sí se llevaron a cabo algunas «derivaciones» de solicitantes de asilo hacia otros países europeos, como Irlanda.

11. El Partido Laborista ha apoyado esta política, aunque no se ha manifestado de acuerdo con las condiciones de los centros de internamiento.

(Gobierno de Malta, 2003). También ha mostrado no sólo el rechazo de la sociedad y de las autoridades maltesas hacia este tipo de inmigración irregular, sino el profundo racismo social e institucional que despierta, como mostró la encuesta realizada en 2005 por el sociólogo Mario Vassallo.

La ley de migración de 1970, que sancionó la política de detención de los inmigrantes en situación irregular, no establecía límites al período de internamiento, de tal forma que hasta diciembre de 2003 el internamiento podía ser indefinido. La práctica gubernamental fue fijar un límite de 18 meses, que en 2005 se convirtió en límite formal a partir de la publicación del documento «Irregular Immigrants, Refugees and Integration», en donde se condensaron las grandes líneas de la acción migratoria del Gobierno.¹² A este largo período de internamiento se ha añadido, el aislamiento físico no sólo de los centros de detención,¹³ sino de los centros abiertos,¹⁴ residencia habitual de un buen número de los inmigrantes y de sus familiares. En 2008 había siete centros abiertos (Marsa, Floriana, Hal Far Barracks, etc.) dirigidos por organizaciones no gubernamentales con financiación estatal, muchos de ellos localizados en zonas industriales o de difícil acceso. Un buen ejemplo es el de Marsa, localizado en una zona industrial del municipio, en las proximidades del barrio rojo.

Las duras condiciones de vida en los centros de internamiento han ocasionado huelgas de hambre, y en 2005, los conocidos como

12. El internamiento se redujo a 12 meses en el caso de aquellos inmigrantes que hubieran solicitado el estatuto de refugiado.

13. Los centros de internamiento (Lyser Detention Center en Hal Far, Safi y Ta'Kandja Center) se localizan en instalaciones militares y policiales.

14. En Malta encontramos junto con los centros de detención, los denominados centros abiertos, lugares de residencia de los inmigrantes tras los 12 o 18 meses de estancia en centros de detención. En estos centros residen en la actualidad tanto solicitantes de asilo a la espera de resolución como refugiados que, por diversas razones, no tienen autonomía para vivir de forma independiente, así como los inmigrantes denominados vulnerables: menores y mujeres. No debemos olvidar que la presencia en centros de detención de mujeres y menores ha sido otro de los aspectos más criticados por las organizaciones internacionales y de defensa de los derechos. En 2008 residían en centros abiertos de Malta 1.895 personas según los datos de la Organización para la Integración y el Bienestar de los Refugiados (OIWAS), una agencia del Ministerio de Familia y Solidaridad Social.

incidentes de Safi, una protesta pacífica de denuncia que incluyó una declaración a la prensa, que terminó con una dura intervención del Ejército y veintiséis inmigrantes hospitalizados. El Gobierno realizó posteriormente una investigación, cuyos resultados fueron presentados en el denominado Informe Depasquale, que justificó la intervención, pero no su brutalidad.

Las únicas voces que se han opuesto a esta política han sido las organizaciones de defensa de los derechos humanos, algunas asociaciones religiosas y el partido Alternativa Democrática, que ha defendido períodos más cortos de internamiento y la mejora de las condiciones de los centros. Particular protagonismo han jugado organizaciones como el Movimiento Graffiti, Cruz Roja y el JRS, el Servicio Jesuita para los Refugiados y, especialmente, Katrine Camilleri, una abogada que trabaja para esta organización y a la que ACNUR concedió el premio Nansen en 2007 por su trabajo en la defensa de los refugiados en Malta. Los informes internacionales de ACNUR, el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y Médicos Sin Fronteras, entre otros, también han criticado el racismo de la política maltesa y las malas condiciones de los centros de detención¹⁵ (ECRI, 2007; JRS, 2007; LIBE, 2006).

Esta política de detención es una respuesta altamente costosa en términos económicos, pero muestra de forma clara el sentir de la población y de la clase política en un país que rechaza su reciente condición receptora. Por ello, las iniciativas del gobierno maltés en la esfera exterior se han dirigido tanto a la promoción de los programas de retorno, el establecimiento de relaciones para la firma de acuerdos de readmisión y la vigilancia conjunta en aguas jurisdiccionales.

En la esfera exterior destacan, en primer lugar, los intentos de acuerdo para el desarrollo de programas de readmisión con Libia, que, sin embargo, han resultado infructuosos y han provocado cierta frustración en el Gobierno. Malta ha mantenido unas relaciones

15. Las críticas que ha recibido Malta se concentran en dos aspectos: detención y condiciones de vida en los centros, particularmente en los de internamiento (hacinamiento, problemas psicológicos, personas vulnerables y falta de actividades formativas y psicosociales). También en el hecho de que no se realiza una política específica para poblaciones vulnerables (familias, menores y mujeres víctimas de trata).

privilegiadas con Libia en el contexto mediterráneo y europeo después de la firma en 1984 del tratado de amistad y cooperación que incluyó un acuerdo de supresión de visados hasta su entrada en la Unión (Mainwaring, 2008). Sin embargo, la inmigración irregular ha hecho las relaciones entre ambos países más tensas, a pesar del convenio de 2008 en materia de rescate en el mar, especialmente después del acuerdo bilateral que firmó Libia con Italia en febrero de 2009.

La tensiones entre los gobiernos de Italia y Malta también han crecido, especialmente desde la primavera de 2009, en torno al destino de los inmigrantes interceptados en la SAR, incidentes que llevaron incluso al gobierno italiano a solicitar una modificación en las aguas jurisdiccionales de esta zona del Mediterráneo. Estos incidentes, que se repiten cada cierto tiempo, como sucedió con España en 2006, han mostrado la limitada capacidad del Gobierno maltés para defender sus intereses en las relaciones bilaterales con otros socios más poderosos.¹⁶ De igual forma, los intentos del Gobierno maltés para conseguir un acuerdo en Europa que permitiera una política de derivaciones hacia otros países de la Unión de los solicitantes de asilo llegados a su territorio han resultado infructuosos.

El control marítimo de la inmigración irregular llevado a cabo por la Armada maltesa se ha completado con las operaciones realizadas por la agencia europea de fronteras, Frontex, desde 2006. Malta ha sido uno de los principales países defensores de las operaciones de vigilancia coordinadas. La operación Nautilus, desarrollada en el Mediterráneo central, ha venido a completar las acciones de la Armada. Sin embargo, el control no ha sido tan eficaz, por la acción combinada de dos factores. En primer lugar, la limitación de recursos de la Armada, que según los datos ofrecidos por Lutterbeck incluye sólo tres fragatas y unos doscientos militares (Lutterbeck, 2009). En segundo lugar, la falta de colaboración de Libia. De hecho, el sentir público en Malta es que la Unión Europea los ha abandonado a su suerte en esta materia, limitando tanto las derivaciones de refugiados

16. Por ejemplo, sus muchas veces infructuosos intentos de no aceptar inmigrantes interceptados en sus aguas alegando la mayor proximidad del territorio italiano.

hacia otros países como los recursos de Frontex en las operaciones en la zona central del Mediterráneo, a la par que se les critica su política de detención.

Aunque no existen series de datos, Malta ha empleado tímidamente hasta la fecha la repatriación como mecanismo de represión disuasoria. La falta de acuerdos con países de origen y el coste de esta política ha impedido la expulsión tanto de los inmigrantes irregulares como de los solicitantes de asilo a quienes se les ha denegado este estatuto. Así, según los últimos datos disponibles, en 2008 se repatriaron 260 inmigrantes irregulares, ninguno procedente de países del África Subsahariana (Gobierno de Malta, 2008). La mayoría de los expulsados eran ciudadanos libios y egipcios. Sin embargo, sí ha iniciado programas de retorno voluntario. En 2007, el Ministerio de Asuntos Exteriores firmó un programa de 18 meses denominado DAR, en colaboración con el ICMPD, SOS Malta y Med Europe, con el objetivo de proporcionar asistencia en el retorno a inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo a quienes se les hubiera denegado el estatuto. Un total de 51 personas, la mayoría de Ghana, se acogieron a este programa. En 2008 se firmó un segundo programa llamado RESTART, en vigencia hasta finales de 2009, gestionado en este caso por el Ministerio del Interior y la IOM, con parte de financiación del Fondo Europeo de Retorno y que incluye dotación para formación profesional y para el establecimiento de pequeñas empresas en origen.

Conclusiones

A lo largo de los últimos años, la búsqueda de eficacia en el control de los flujos migratorios ha transformado enormemente el lugar de la acción política de los estados receptores. Este nuevo *locus* del control supone una extensión, un despliegue político del control migratorio, que empieza en los países de origen, continúa en los de tránsito, incorpora acciones en la frontera y penetra el territorio de los países receptores.

Desde mediados de la década, el fortalecimiento de las rutas africana y mediterránea occidental hacia España y de la africana oriental hacia Italia y Malta ha complicado la lucha contra la inmigración irregular y el control de flujos en estos países, a través

de lo que podemos llamar una acción disuasiva en origen, tránsito y destino. Sus instrumentos han sido la disuasión informativa, la disuasión coercitiva y la represión disuasiva, aplicadas con distinto énfasis e intensidad en los tres países mediterráneos. En el juego de la ejecución de esta política ha sido especialmente relevante la intervención realizada en los «territorios enclave», espacios que por sus características geográficas y políticas representan puntos determinantes de entrada y llegada o nodos de migraciones de tránsito y que, en la mayor parte de los casos, debido a su aislamiento geográfico y a su carácter periférico, representan la primera puerta-barrera del continente europeo.

Mientras en el caso español la disuasión coercitiva ha sido el instrumento determinante en la práctica del control durante los últimos años, en el caso maltés ha predominado el empleo de formas de represión disuasiva. Sin embargo, esta última estrategia también ha ganado protagonismo en la práctica política española e italiana.

Referencias bibliográficas

- ALBAHARI, M. (2006), «Death and the modern State: Making borders and sovereignty at the Southern edges of Europe», *Center for Comparative Immigration Studies. UCSD Working Papers*, n.º 17.
- ANDREAS, P. (2003), «Redrawing the line: Borders and security in the twenty-first century» *International Security*, v. 28, n.º 2, pp. 78-111.
- APARICIO, M. y ROIG, E. (2006), «La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral», en Aja, E., y Arango, J. (eds.), *Veinte años de inmigración en España*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- ARTEAGA, F. (2007), «Las operaciones de última generación: El Centro de Coordinación Regional de Canarias» *ARI*, n.º 54, Real Instituto Elcano, Madrid.
- ASÍN, A. (2008a), «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación

- irregular» *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 10, pp. 165-188.
- (2008b), «Tratados internacionales recientes en materia de inmigración concluidos con países de África Oriental», en Aja, E; Arango, J., y Oliver, J. (eds.), *La inmigración en la encrucijada*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- BIGÓ, D. (2001), «Migration and security», en Guiraudon, V. y Joppke, C. (eds.), *Controlling a new migration world*, Routledge, Londres, pp. 121-140.
- CASSAR, C. (2000), *A concise history of Malta*, Mireva Publications, Tarxien.
- CONSEJO DE EUROPA. EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI) (2007), *Third Report on Malta*, Bruselas, 14 de diciembre.
- COSLOVI, L. (2007), «Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e in Spagna», CESPI, julio.
- DÜVELL, F. (2008), «Clandestine migration in Europe», *Social Science Information*, v. 47, n.º 4, pp. 479-497.
- FERRERO, R., y LÓPEZ-SALA, A. (2009), «Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con los países de origen», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 80, pp. 119-132.
- GABELLA, F. (2005), *El control de fronteras*, Instituto Universitario de Seguridad Interior, UNED, Madrid.
- GOBIERNO DE MALTA (2003), *Irregular immigrants, refugees and integratio*, Policy Document.
- (2008), *Anual Policy Report*, European Migration Network, 2008.
- GODENAU, D. (2009), «Las migraciones internacionales: un enfoque institucional», en Galván Tudela, A. (coord.), *Migraciones e integración cultural*, Academia Canaria de la Historia, Las Palmas de Gran Canaria.
- ICMPD (2007), *The East Africa migration routes report*, Viena.
- JESUIT REFUGEE SERVICE (JRS) (2007), *Civil Society Report on Administrative Detention of Asylum Seekers and Illegally staying third country nationals in the 10 new member states of the European Union*, Regional Report, Malta.
- LAHAV, G., y GUIRAUDON, V. (2006), «Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes» *West European Politics*, v. 29, n.º 2, pp. 201-223.
- LÓPEZ-SALA, A. (2009a). «El control de los flujos migratorios y la gestión política de las fronteras en España», en Zapata-Barrero, R., (ed.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Ariel, Barcelona.
- (2009b), «The new political architecture of immigration control in Spain after 2006», ponencia presentada en el workshop *Migration and border management in Southern and Eastern Europe*, 14th Metropolis Conference, Copenhagen.
- LUTTERBECK, D. (2009), «Small Frontier Island: Malta and the Challenge of Irregular Immigration» *Mediterranean Quarterly*, v. 20, n.º 1.
- MAINWARING, C. (2008), «Transit Migrants in Malta», en (*Irregular) Transit migration in the European space: Theory, politics and research methodology*, IMISCOE, conferencia, Universidad de Koc, Estambul.
- MONZINI, P. (2008), «Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)» *CESPI Working Papers*, n.º 43.
- NATIONAL STATISTICS OFFICE (2009), *Demographic Review 2008*, Gobierno de Malta, La Valeta.
- PARLAMENTO EUROPEO (2006), Comité sobre Derechos Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), *Informe de la delegación en su visita a los centros de detención de Malta*, Bruselas.
- PASTORE, F.; MONZINI, P., y SCIORTINO, G. (2006), «Schengen's soft underbelly? Irregular migration and human smuggling across land and sea borders to Italy», *International Migration*, v. 44, n.º 4.
- RUMFORD, C. (2006), «Theorizing Borders» *European Journal of Social Theory*, v. 9, n.º 2, pp. 155-169.
- SCIORTINO, G. (1999), «Planning in the dark: the evolution of Italian immigration control», en Brochmann, G., y Hammar, T (eds.), *Mechanisms of immigration control*, Berg, Oxford.
- TEXEIRE, F. (2006), *At the gate of fortress Europe: Irregular immigration and Malta*, Institute for Political Studies, Rennes.
- TURNER, Bryan S. (2007), «The enclave society: Towards a sociology of immobility», *European Journal of Social Theory*, v. 10, n.º 2, pp. 287-304.

- VASSALLO, M. (2005), «Racism survey conclusions», *The Sunday Times of Malta*, 14 de agosto.
- ZOLBERG, A. (2003), «The Archaeology of remote control», en Fahrmeir, A.; Faron, O., y Weil, P. (eds.), *Migration control in the North Atlantic World. The evolution of State practices in Europe and the United States from the French revolution to the inter-war period*, Berghahn Books, Nueva York.