

ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES

54 S

La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos

**Lucile Barros
Mehdi Lahlou
Claire Escoffier
Pablo Pumares
Paolo Ruspini**

Programa de Migraciones Internacionales

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Indice

Página

Prólogo.....	v
1. ¿Por qué emigran? Africa entre la pobreza y el éxodo.....	1
1.1. Una población cada vez más numerosa.....	2
1.2. Una pobreza cada vez más acentuada	4
1.3. Cada vez menos recursos naturales, entre ellos el agua	9
1.4. Conflictos que van en aumento, largos y devastadores	11
2. Informe de la encuesta a migrantes llevada a cabo en Marruecos	16
2.1. Introducción	16
2.2. Dificultades encontradas	17
2.3. Descripción de la encuesta a los migrantes	18
2.4. Resultados de la encuesta a migrantes.....	19
a) Edad de los migrantes encuestados.....	19
b) País de origen.....	19
c) Nivel de formación y de empleo en el país de origen.....	20
d) Situación familiar.....	20
e) Situación socioeconómica de los familiares	21
f) Motivos de salida del país de origen.....	21
g) Contexto de la decisión de migrar, duración y condiciones del viaje desde el país de origen, percepción del viaje.....	24
h) Elección de los itinerarios.....	24
i) Duración y condiciones de estancia y de vida en Marruecos	27
j) La partida de Marruecos	31
k) Redes organizadas.....	34
l) Perspectivas de los migrantes	34
2.5. Conclusión.....	35
3. Entrada, estancia y salida de los extranjeros en (y de) Marruecos.....	40
3.1. Introducción	40
3.2. El derecho positivo actual en materia de política de los extranjeros en Marruecos	41
a) La entrada de los extranjeros en Marruecos	42
b) La residencia y la instalación provisional en Marruecos	43
c) Las sanciones	43
4. La inmigración subsahariana y la política de extranjería en España.....	52
4.1. Stocks y tendencias recientes	52
4.2. El contexto de la política de inmigración en España.....	54
a) Los mecanismos para la entrada legal	54
b) Cambios recientes en la política migratoria española.....	56
c) El contingente de 2002.....	59
4.3. El control de la frontera sur.....	61
a) El papel de Marruecos	62
b) El incremento de los medios destinados a la impermeabilización de la frontera sur	64
c) Las consecuencias del mayor control	65
d) La expulsión como mecanismo disuasorio	68
4.4. La especificidad subsahariana y los espacios de la frontera sur.....	70

a)	Los programas de acogida de Ceuta y Melilla.....	70
b)	La situación actual en Ceuta y Melilla.....	72
c)	La cuestión canaria	74
d)	Los centros de acogida.....	75
4.5.	Conclusiones	77
5.	La lucha contra la inmigración irregular en Italia	92
5.1.	Introducción	92
5.2.	Las medidas de regularización	92
5.3.	Medidas en materia de entrada y estancia	95
a)	El corpus normativo italiano en materia de inmigración	95
b)	Entrada en Italia y cuotas de extranjeros	97
c)	Permiso de residencia y de trabajo.....	98
d)	Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular.....	99
5.4.	Las medidas en materia de prevención y de lucha contra la inmigración irregular.....	100
a)	Expulsiones	101
b)	Centros de alojamiento temporal y de asistencia	101
c)	Alejamiento.....	101
5.5.	Los acuerdos de readmisión	102
6.	Evolución de la política de la Unión Europea y medidas de cooperación con Marruecos en materia de lucha contra la inmigración irregular	106
6.1.	Introducción	106
6.2.	Los primeros pasos de la cooperación intergubernamental en materia de lucha contra la inmigración irregular.....	107
a)	Medidas compensatorias previstas en el marco de los acuerdos de Schengen.....	108
b)	Medidas adoptadas en el marco de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia y asuntos de interior instaurada por el Tratado de Maastricht.....	109
6.3.	Evolución de la política europea de lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas.....	111
a)	La creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia	112
b)	Propuestas y medidas de aplicación de la política europea en materia de lucha contra la inmigración ilegal	113
6.4.	Marruecos, ¿socio de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración irregular?... ..	116
a)	El nuevo acuerdo de asociación con Marruecos	116
b)	La asociación euro-mediterránea	117
c)	La asociación con los países de origen y de tránsito	119
6.5.	Perspectivas.....	120
7.	¿Qué hace Marruecos, qué puede hacer Marruecos?	124
7.1.	¿Qué está haciendo Marruecos en materia de migraciones de los africanos subsaharianos?.....	125
7.2.	¿Qué puede hacer Marruecos?.....	127
a)	¿Podría Marruecos mantener sus fronteras más estancas?	128
b)	¿Está en condiciones Marruecos de permitir que parte de los migrantes de Africa subsahariana vivan en su territorio?	128
8.	Conclusión	133
	Estudios sobre Migraciones Internacionales.....	137

Prólogo

El presente estudio ha sido preparado por un equipo de investigadores compuesto por dos responsables de proyecto, Lucile Barros (jueza, Francia) y Mehdi Lahlou (economista, Marruecos) así como tres otros colaboradores, Claire Escoffier (antropóloga, Marruecos), Pablo Pumares (geógrafo, España), y Paolo Ruspini (político, Italia). Habiendo trabajado el tema de las migraciones internacionales y principalmente el tema de la migración marroquí clandestina en Europa después de algunos años, la atención del equipo de investigadores se vio cautivada por la presencia en el terreno y en los medios publicitarios desde principios de los años noventa de un tipo de migración nueva compuesta de africanos del Sur del Sahara en tránsito hacia España y otros países europeos.

El interés del equipo en esta cuestión se incrementó progresivamente con la amplificación de esta migración y la mediatización de ciertas de sus consecuencias dramáticas, tales como la aumentación del número de ahogados y de desaparecidos a lo largo de las costas marroquíes y españolas. El equipo de investigadores se dio cuenta que un fenómeno inédito estaba tomando forma, con implicaciones todavía desconocidas e inesperadas sobre todo en el ámbito económico, social, político, jurídico, diplomático y humano.

En el margen de un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Economía Aplicada de Rabat (INSEA) sobre las migraciones marroquíes en Europa durante el verano de 1998, se le presentó al equipo de investigación la ocasión de tratar el tema. Fue dentro de este marco, que el equipo de investigadores arriba mencionado se dio cuenta de la urgencia de llevar a cabo una investigación sobre las migraciones de africanos del Sur del Sahara transitando por Marruecos.

Este fenómeno, que es un elemento problemático suplementario en las relaciones ya suficientemente tumultuosas entre Maruecos y España, ameritaba según la OIT y el equipo de investigación que se le conociera y explicara mejor, tanto del punto de vista académico como institucional y político.

La extensión del estudio tuvo que ser reducida, sobre todo en lo que concierne a la encuesta sobre el terreno puesto que no se pudo recabar suficiente apoyo financiero. Los datos cuantitativos que resultaron se vieron afectados al tener que reducir el número de personas entrevistadas. Sin embargo, el trabajo realizado por el equipo de investigación al tratar un tema tan complejo pone a disposición de investigadores, así como de personalidades con poder de decisión a todos los niveles, un conjunto consecuente de información y de elementos de análisis. Estos, por lo menos, proveen el marco necesario del que está llamado a ser uno de los temas de discusión y de negociación más sensibles entre la Unión Europea y los países del Magreb, sobre todo con Marruecos, así como también entre la Unión Europea y numerosos países de Africa subsahariana.

La Sra. Gloria Moreno-Fontes Chammartin, especialista en migraciones de mano de obra internacional, le dio el seguimiento técnico necesario a la investigación.

Ginebra, agosto 2002

Manolo I. Abella
Jefe
Programa de Migraciones Internacionales

La OIT quisiera expresar su profundo agradecimiento a la Fundación Paulino Torras Domènech por su apoyo en la traducción del informe del francés al español y en la presentación del informe en la ciudad de Barcelona el 21 de octubre 2002.

1. ¿Por qué emigran? Africa entre la pobreza y el éxodo

Mehdi Lahlou

“Excelencias, señores, miembros y dirigentes de Europa: Nos sentimos muy honrados y confiados al dirigirles esta carta para explicarles el objetivo de nuestro viaje así como de nuestros sufrimientos, nosotros, los niños de Africa. Apelamos a su generosidad y a su solidaridad a fin de que acudan en socorro de Africa. Ayúdenos, sufrimos enormemente. Ayúdenos, padecemos la guerra, la enfermedad, la comida es insuficiente. Tenemos escuelas pero carecemos de medios para la educación y la enseñanza. Si ven que somos sacrificados y que hemos arriesgado nuestra vida, es porque sufrimos demasiado en Africa y les necesitamos para luchar contra la pobreza y la guerra.”¹

Niños de Guinea, agosto de 1999.

La expansión extremadamente rápida de las migraciones clandestinas registradas a la salida de Africa desde el inicio del decenio de 1990, está sin duda ligada a la atracción cada vez más fuerte que supone el modo y el nivel de vida de las poblaciones de Europa occidental y de América del Norte. A favor de la mundialización, del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y todo ello acompañado de la penetración de imágenes en lugares aún inaccesibles hace poco más de dos decenios, esta atracción influye hoy con mucha fuerza, en particular entre los jóvenes. Para éstos, Europa y América del Norte representan lo mejor que existe en términos de condiciones de vida, de libertad, de garantía de los derechos, de diversiones. Representan todo lo que sus países no son, todo a lo que ellos aspiran.

La generalización de la obligatoriedad de visado en el conjunto de países potenciales de acogida, limitando de forma singular las migraciones legales y los simples desplazamientos de personas, ha contribuido en gran medida al crecimiento de los movimientos efectuados en la clandestinidad.

Sin embargo, estos dos factores no son los únicos a tener en cuenta para explicar las tendencias migratorias recientes². Africa, en efecto, desde hace algunos años, juega un papel cada vez más expulsor sobre una parte cada vez más numerosa de su población, cuya esperanza de una vida mejor en su lugar de nacimiento disminuye a medida que aumentan la pobreza y el mal vivir ambientales.

La evolución de la situación en Africa –en particular al sur de Sahara– desde mediados de los años sesenta, y más concretamente a lo largo de los dos últimos decenios, se ha visto globalmente marcada por cuatro elementos importantes, que resumen la amplitud y profundidad del dilema africano en este inicio de siglo.

Africa, en efecto, conoce una era de crecimiento demográfico; la pobreza se está extendiendo como en ningún otro lugar del mundo. Los recursos naturales a disposición de sus habitantes –en particular el agua– son cada vez más escasos; y, consecuencia todo ello de numerosas

¹ Carta escrita por dos niños guineanos (de 14 y 15 años), hallados muertos en el tren de aterrizaje de un avión de línea belga en Bruselas a principios de agosto de 1999. Citada por Aderanti Adepoju, *Revue internationale de sciences sociales*, n° 165, septiembre de 2000.

² Véase el artículo de Saskia Sassen “Mais pourquoi émigrent-ils?”, *Le Monde diplomatique*, noviembre de 2000.

razones, además de las tres causas citadas, se añade los conflictos y las guerras que son cada vez más numerosos.

1.1. Una población cada vez más numerosa

Africa es hoy en día, en términos de las distintas evoluciones de su población, el continente que acumula todos los retrasos. Esto es así aunque la situación no es homogénea, según si nos situamos al norte, al sur o en el centro, o incluso según que se forme parte de los países de lenguas árabes, anglófonos o francófonos, sin que el idioma sea, obviamente, un elemento que justifique cualquier cosa de por sí.

Resulta así del cuadro 1 que son las regiones más pobres, y que sufren los niveles más bajos de instrucción, las que registran una esperanza de vida más baja en el momento de nacer y las que conocen las tasas de crecimiento de la población más elevadas.

Lo que los demógrafos denominan “transición demográfica”³, parece estar, en el Africa subsahariana, bloqueado en sus primeras etapas: el fuerte descenso de la mortalidad aún no está suficientemente compensado por la disminución de la natalidad.

Semejante situación, fuertemente determinada por el conjunto de variables socioeconómicas, culturales y políticas que rigen el presente de las sociedades africanas, no se puede poner en duda en su magnitud, en la medida en que resulta de un conjunto de parámetros demográficos que hacen que Africa sea una excepción a escala mundial.

Cuadro 1. Tasa de crecimiento demográfico y esperanza de vida en el momento del nacimiento en las distintas regiones del mundo, 1995-2000

Región	Tasa de natalidad (‰)	Tasa de mortalidad (‰)	Crecimiento natural (‰)	Esperanza de vida al nacer
Mundo	22,1	8,9	1,3	65,4
Europa	10,3	11,3	- 0,1	73,3
América Latina y el Caribe	23,1	6,5	1,7	69,2
América del Norte	13,8	8,3	0,5	76,9
Asia	21,9	7,7	1,4	66,3
Oceanía	17,9	7,7	1,0	73,8
Africa de la cual:	38,0	13,9	2,4	51,4
Africa del Norte	27,7	7,3	2,04	64,8
Sudáfrica	28,3	12,3	1,6	54,4
Africa occidental	40,4	15,0	2,5	49,9
Africa del este	42,4	17,5	2,5	45,4
Africa central	44,7	15,3	2,9	50,1

Fuentes: *World population monitoring*. Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

³ Esta representa las distintas fases de la evolución por las que transcurre una población determinada, y que van generalmente, de un crecimiento en estado natural a un crecimiento bajo el control humano.

Los países africanos, en efecto, registran en su conjunto, la tasa de natalidad más elevada así como el nivel de mortalidad más bajo del mundo. Conocen en consecuencia, la tasa de crecimiento natural de la población más rápida, es decir 3% de crecimiento anual para una tasa media de crecimiento del 1,7%, si tenemos en cuenta todos los continentes.

La tasa de crecimiento natural de la población africana en su conjunto representa un 184% de la media mundial, y cerca de cinco veces la tasa norteamericana, mientras que la tasa de natalidad en África central (y oriental) representa el doble de su equivalente a escala mundial.

De forma que, tal y como se indica en el cuadro siguiente, África, que contaba con 221 millones de habitantes en 1950 y el 8,7 de la población mundial de la época, cuenta actualmente con cerca de 800 millones (casi el 13,5% de la población mundial) y debería contar con 1,3 millones de habitantes en 2025 y 1,76 millones en 2050.

Cuadro 2. Estimaciones y proyecciones de la población, por región, 1950-2025

Regiones	Población en millones (porcentaje)				
	1950	1970	1998	2025*	2050*
Mundo	2.521 (100)	3.696 (100)	5.913 (100)	7.824 (100)	8.909 (100)
Países industrializados	813 (32,24)	1.008 (27,2)	1.184 (20,02)	1.215 (15,53)	1.155 (12,96)
Conjunto P.V.D.	1.709 (67,79)	2.688 (72,72)	4.729 (79,97)	6.609 (84,47)	7.754 (87,03)
De los cuales: África	221 (8,7)	357 (9,6)	751 (12,7)	1.298 (16,6)	1.766 (19,8)
América del Norte	172 (6,8)	232 (6,27)	305 (5,15)	364 (4,65)	392 (4,4)
América Latina	167 (6,6)	285 (7,7)	505 (8,5)	697 (8,9)	809 (9,08)
Asia	1.402 (55,6)	2.147 (58,08)	3.592 (60,7)	4.723 (60,36)	5.268 (59,13)
Europa	547 (21,7)	656 (17,75)	730 (12,34)	702 (8,9)	628 (7,05)
Oceanía	13	19	30	40	46
Mundo	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)	(0,5)

* Proyecciones: Hipótesis media.

Fuentes: *World Population Prospects: The 1998 Revision, vol. III. Analytical Report*. Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

En 2050, de cada 5 habitantes que poblarán entonces la tierra, 1 vivirá en el continente africano, en lugar de menos de 1 sobre 10 un siglo antes.

Por entonces, en un período de 50 años la población africana se habrá multiplicado por 3,4 veces, mientras que el conjunto de la población mundial sólo se habrá multiplicado por un poco más de 2,3 veces.

Por el momento, también, África registra el mayor número de personas en el mundo afectadas por el SIDA. En el año 2000, sobre 5 personas alcanzadas por esta pandemia, 4 eran africanas y vivían casi todas al sur del Sahara.

Agente de bloqueo suplementario de la transición demográfica, el SIDA afecta a 25,3 millones de africanos.⁴

Por su importancia, y sobre todo por su progresión, ya que en 1997 no afectaba “más” que a 21 millones de personas en África subsahariana⁵, el SIDA es un indicador, del estado de pobreza de las personas, de la descomposición de sistemas nacionales de prevención y de la profunda crisis económica y social que sufren las regiones que han sido afectadas.

1.2. Una pobreza cada vez más acentuada

Lo más grave en la situación africana es que se inscribe desde mediados de los años sesenta, como ya se ha indicado, en una dinámica de regresión económica y social que se expresa netamente por el retroceso a gran escala de la tasa de crecimiento del PNB y de la renta por habitante.

Así, para el conjunto de África, la tasa de crecimiento del PNB que se situaba alrededor del 6% anual entre 1965 y 1970, ha pasado a cerca de 0% a finales de los años ochenta y a principios de los años noventa, con, sin embargo, grandes distancias entre los países de África del norte, África meridional y el resto del continente.

Esta dinámica de la pobreza tiene varias causas, internas y externas, políticas, económicas y culturales, pero igualmente, y cada vez más, medioambientales.

Pasada de la colonización al “abandono”, África ha padecido durante los tres últimos decenios, los efectos cruzados de la indigencia de sus formas de funcionamiento y de organización social y política, de la sequía y de la desertización, así como conflictos que afectan gran parte de sus territorios.

También ha conocido un agotamiento progresivo de los flujos de asistencia internacional y de inversiones exteriores. Asimismo, ha sufrido fuertemente choques externos que se han traducido, entre otras cosas, por una dramática degradación de los términos del intercambio de la mayoría de sus productos en los mercados internacionales, como consecuencia del retroceso de los cursos de sus materias primas que todavía exporta, casi en su totalidad, en estado bruto, mientras que sigue importando lo esencial de los productos industriales y de consumo de los cuales tiene necesidad, a precios tanto más elevados que resultan también de fuertes devaluaciones de casi la totalidad de las monedas en curso. El caso del franco CFA conjuga por sí solo, toda la problemática económica, monetaria y financiera de algunas de las regiones más pobres de África.

Y, de hecho, la situación económica y social en África subsahariana está caracterizada por:

- Un nivel muy bajo de rentas por habitante y una fortísima tasa de pobreza. Esta alcanza 46,3% de la población, es decir, el nivel más elevado del mundo.

⁴ *Le Monde*, 26 de junio de 2001.

⁵ El impacto demográfico del SIDA, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1998.

- Un fuerte desequilibrio en los intercambios exteriores, ya que Africa exporta sobre todo materias primas y productos poco elaborados, cuyos precios bajan desde hace muchos años, e importa productos alimenticios e industriales, cuyos costes evolucionan con respecto al aumento de la tasa de inflación y los márgenes comerciales en los países productores. El colofón a todo esto es una balanza de pagos en creciente déficit y una transferencia de recursos cada vez más importante hacia el extranjero.
- El analfabetismo y la falta de escolarización en masa, que perpetúan el estado endémico del subdesarrollo.⁶
- Y, acompañando a todo esto, –o, a la vez causa y consecuencia de esto y aquello– un crecimiento demográfico, como se indica más arriba, de los más fuertes que se han registrado históricamente y en todo el mundo.
- Presentada globalmente, Africa sigue siendo, no solamente la región más pobre del mundo con todo lo que ello implica, entre otros, por los conflictos locales y regionales, sino que es desde ahora, un espacio que ya no se puede calificar como región en desarrollo, en la medida en que está ampliamente sobre la pendiente opuesta.

En este sentido, los datos que emanan de las distintas fuentes de información disponibles, y en particular de los informes anuales del PNUD sobre el desarrollo humano⁷, que indicaban en 1998 que sobre 51 países africanos, sólo Mauricio, clasificado en el 61º puesto mundial, y Libia (64º puesto mundial), son considerados como países de desarrollo humano elevado.

Sobre los 49 países restantes, 11 aparecían entre el grupo de desarrollo humano mediano y 33 figuraban entre los 43 países más pobres del planeta.

En este grupo, 19 países africanos se situaban en las últimas plazas, y entre ellos, el Senegal, Uganda, Burkina Faso y Malí, Somalia, Sierra Leona y Níger.

En el año 2000, sobre 48 países africanos señalados por el informe del PNUD, Mauricio y Libia, permanecen como los únicos países africanos entre los 100 primeros países con desarrollo humano elevado o medio. Pero, tanto uno como otro, han retrocedido respectivamente al 71º y al 72º puesto mundial.

Sobre los 46 países restantes, 17 aparecen entre el grupo de desarrollo humano medio (entre el puesto 101 y el puesto 139) y 29 figuran entre los 35 países más pobres del planeta.⁸ En

⁶ Africa es también una región que parece la menos capaz de afrontar los desafíos del futuro, es decir, aquellos que estarán desde ahora vinculados a la revolución informática o a la preservación del medio ambiente, en el sentido que los niveles de alfabetización y de escolarización general de base –por no citar la enseñanza superior o los gastos en investigación científica– son los más bajos del mundo. Así, según el PNUD (Informe Anual – 2000), aparece que mientras que, por ejemplo, la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa de escolaridad a todos los niveles, se situaban en los países industrializados en un 98,3% y un 83% respectivamente, en los países africanos estas tasas son a menudo inferiores, es decir 50% y 30% respectivamente. Entre los casos más destacados, se puede señalar a Níger con una tasa de alfabetización de adultos de un 14,7% o Burkina Faso con una tasa pertinente de 22,2%.

⁷ *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, 1998.

⁸ *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, 2000.

este grupo, 5 países africanos figuran en las últimas plazas; se trata de Burkina Faso, Malí, Somalia, Sierra Leona y Níger.

Además, de todas las regiones del mundo, Africa (en particular en el sur del Sahara), es la región donde han sido relevantes, durante los últimos años, las tendencias más fuertes a la acentuación de la pobreza, en paralelo a la tasa de crecimiento negativa del PNB registrada en un número de países cada vez más elevado.

Así se deduce, tal y como se desprende del cuadro siguiente, que sobre los 19 países saharianos o de Africa central y occidental seleccionados, cuyos nacionales son los que con más frecuencia se encuentran en Marruecos en tránsito hacia Europa, 10 han registrado una tasa de crecimiento negativo entre 1965 y 1990, y 11 entre 1990 y 1999.

Cuadro 3. Evolución del PNB/h en algunos países del Africa subsahariana (países cuyos nacionales se encuentran con más frecuencia en Marruecos)

País	Población 1999 (millones)	PNB / habitante1990 (USD)	PNB / habitante 1999 (USD)	Tasa de crecimiento del PNB/h (%)	
				1965 a 1999 Por año	1990 a 1999 Sobre 9 años
Mauritania	3	500	380	- 0,6	- 24
Senegal	9	710	510	- 0,6	- 28,1
Guinea	7	440	510	-	+ 15,9
Malí	11	270	240	+ 1,7	- 11,11
Côte d'Ivoire	15	750	710	+ 0,5	- 5,3
Burkina Faso	11	330	240	+ 1,3	- 27,27
Ghana	19	390	390	- 1,4	-
Sierra Leona	5	240	130	-	- 45,8
Camerún	15	960	580	+ 3	- 39,58
República Centrafricana	4	390	290	- 0,5	- 25,64
Chad	7	190	200	- 1,1	+ 5,26
Níger	10	310	190	- 2,4	- 37,5
Benin	6	360	380	- 0,1	+ 5,55
Togo	5	410	320	- 0,1	- 21,95
Uganda	21	220	320	- 2,4	+ 45,45
República del Congo	3	1010	670	+ 3,1	- 33,66
RDC	50	220	107*	- 2,2	- 51,36
Nigeria	124	290	310	+ 0,1	+ 6,9

Fuentes: Banco Mundial, *Informe anual sobre el desarrollo*, 1990 y 2000/2001; * *Le Monde*, 26 de junio de 2001.

Los dos países que han vivido guerras civiles y/o interestatales más duras a finales de los años noventa, Sierra Leona y la República Democrática del Congo (RDC)⁹, son también los

⁹ El trabajo de campo llevado a cabo en octubre y noviembre, ha demostrado que los nacionales de estos dos países en situación irregular son, con los nigerianos, los más presentes en Marruecos.

más pobres y los que han sufrido retrocesos más fuertes de su PIB/habitante, entre 1990 y 1999.

Los datos que figuran arriba, teniendo en cuenta sólo valores nominales, muestran una fuerte tendencia al refuerzo de la pobreza en el seno de las poblaciones de los distintos países referenciados. El Banco Mundial, en su Informe anual sobre el desarrollo, 2000/2001, también ha indicado que el número de africanos más pobres –personas que disponen de menos de 1 dólar de los Estados Unidos por día– vivían sobre todo en países del sur del Sahara, y ha pasado de 217,2 millones en 1987 a 290,9% en 1998. Su parte entre la población más pobre del mundo, ha pasado de 18,4% en 1987 a 24,3% en 1998, mientras que la parte de los pobres de Asia meridional ha pasado de 40,1% a 43,5% en el transcurso del mismo período.

Incluso en Africa subsahariana, la proporción de las personas más pobres habría quedado, según el mismo informe, casi idéntica entre 1987 (46,6%) y 1998 (46,3%), tal y como se desprende del cuadro 4.

Cuadro 4. Porcentaje de la población que dispone de menos de 1 dólar por día (evolución entre 1987 y 1998)

Regiones	Años				
	1987	1990	1993	1996	1998
Asia oriental y Pacífico	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
China no incluida	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa y Asia central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
América Latina y el Caribe	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Oriente Medio y Africa del norte	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9 ¹⁰
Asia meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Africa subsahariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
China no incluida	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Fuentes: Banco Mundial; *Informe anual sobre el desarrollo*, 2000/2001, pág. 27.

Sin embargo, hay que destacar en este sentido, que el umbral de “pobreza monetaria” de 1 dólar, reflejado por el Banco mundial ha permanecido invariable entre 1987 y 1988. Ahora bien, habida cuenta del aumento de los precios entre estos dos años, se hubiera requerido que este umbral se transportara a un margen comprendido entre 2 y 2,5 dólares, lo que debe inducir un porcentaje de los más pobres aunque mucho mayor que el que se ha indicado para 1998.

De esto, se pueden deducir, sobre todo en el caso de Africa subsahariana, dos conclusiones importantes:

¹⁰ Sin embargo, es necesario interpretar algunos datos publicados en este informe con ciertas reservas. En el cuadro 1.1. que figura en la página 27 del Informe, se indica que sólo hay 5,5 millones de pobres –en el sentido del Banco Mundial– en 1998 en la región del Oriente Medio y Africa del norte, mientras que en el mismo año, una encuesta nivel de vida de las familias llevada a cabo por la Dirección de Estadística de Rabat, concluyó que existían 5,3 millones de pobres sólo en Marruecos.

- a) El número de pobres absolutos es mucho más importante que el que indica el umbral de 1 dólar por día y por persona señalado por el Banco Mundial;
- b) A precios constantes, la pobreza de los más pobres en 1998 es mucho más acentuada que en 1987.

Paralelamente a la evolución del conglomerado cuantitativo global representado por el PNB/habitante, la pobreza que se ha acentuado un poco por todas partes, ha alcanzado particularmente las zonas rurales. Así, se estima que “de 1965 a 1988, el número de campesinos que vivían por debajo del umbral de la pobreza, habría crecido un 150% en Kenya, un 71% en Tanzania, un 133% en Egipto y un 67% en Ghana”¹¹, aunque este último país sea uno de los pocos que ha pasado de un crecimiento negativo del PNB/h (-0,8 anual) entre 1965 y 1980, a un crecimiento positivo muy fuerte entre 1990 y 1999, es decir, +133% en nueve años.

Por lo demás, los descensos de renta por habitante, constatados a lo largo de los últimos años, han concernido tanto a países con un alto potencial de riqueza del Africa subsahariana, como a algunos países del Africa del norte, por razones a menudo bien distintas.

El caso más destacado es el de la República Democrática del Congo (ex Zaire) que ha registrado, mucho antes de la guerra civil, un descenso de su PIB del orden del 9% anual, entre 1988 y 1993¹², y es el que hoy en día representa prácticamente el país más pobre de Africa.

Marruecos ha sufrido, igualmente, un descenso medio de su PNB/habitante de 0,2% anual entre 1990 y 1997¹³, a consecuencia de seguir dependiendo económicamente de las incertidumbres climáticas, a pesar de 15 años de ajustes estructurales.

Por último, en razón del hundimiento de los precios del petróleo entre 1986 y 1999, el PNB real por argelino, no constituye actualmente más que cerca del 50% de lo que representaba a mediados de los años ochenta.

De alguna manera, Africa conoce una cierta “coherencia” en cuanto a la progresión de la pobreza entre sus poblaciones. Esta “resulta (en efecto) de un crecimiento anémico, encerrado en el círculo vicioso de un mercado interior deprimido y de un débil aumento de las exportaciones. Al mismo tiempo, el mimetismo de los países del norte, fomenta las formas de consumo, organización, incluso de producción, en general más costosas que en Asia. En otras palabras, la pobreza resulta de la ausencia de crecimiento y/o de una inadecuación profunda de las formas de desarrollo. La ausencia de crecimiento resulta, por sí misma, de una integración sectorial insuficiente y de una productividad demasiado débil. Pero los tres factores se relacionan entre sí: la integración de las ciudades y del campo se efectúa mal porque la demanda aún es muy escasa, y la debilidad de esta demanda constituye un obstáculo para el crecimiento de la producción. Según la evidencia, los ajustes en proceso

¹¹ “L’Homme mondial”, Philippe Engelhard, pág. 114.

¹² *Le Monde*, 25 de abril de 1995.

¹³ Datos del Banco de Marruecos y de la Dirección de Estadística – Rabat. La tasa citada arriba ha sido calculada teniendo en cuenta la tasa de crecimiento demográfico que ha sido evaluada por el último censo general marroquí al 2,06% anual, entre 1982 y 1994.

agravan estos círculos viciosos. Resulta una pobreza generalizada que alcanza a más de la mitad de la población”.¹⁴

En resumen, este estado de cosas corre el riesgo de agrandarse a lo largo de los futuros años en razón de inexorables atentados que se han llevado a cabo, tanto en el norte como en el sur, contra el medio ambiente.

1.3. Cada vez menos recursos naturales, entre ellos el agua

Si la pobreza se acentúa más a lo largo de los próximos años en Africa, esto estará ligado, en gran parte, a las múltiples reacciones existentes entre, por un lado, el gran aumento del número de africanos y las múltiples degradaciones que padece el continente, entre ellos la deforestación y la desertización junto con la escasez del agua.

A este respecto, si Africa forma parte, junto con Oriente Medio, de las regiones del mundo más amenazadas por el rápido descenso de las cantidades de agua disponibles por habitante, también es la región que dispone de menos medios que le permitan hacer frente a las consecuencias de tal situación.

Globalmente, y sobre la base de las dos nociones seleccionadas para acercarnos a una situación de escasez de agua, que son la del estado de alerta y la del estado de penuria¹⁵, las Naciones Unidas estimó en 1996, tomando en consideración una hipótesis media de crecimiento de la población mundial, que 2.200 millones de personas sufrirían en 2050 una situación de escasez de agua, y 4.600 millones vivirían una situación de alerta. Ello constituye un total de 6.800 millones de personas repartidas en 60 países.

En realidad, la situación para algunos países, entre ellos muchos países africanos de por sí en estado muy precario, se tornaría dramática a partir de 2025. De este modo, y sin citar el caso de algunas regiones particularmente afectadas¹⁶, 19 países de más de 1 millón de habitantes, tendrían dentro de 25 años, como indica el cuadro 5, una disponibilidad de agua dulce inferior a 1000 m³ por persona; 12 de estos países son africanos.

¹⁴ P. Engelhard, *L'Homme mondial*, pág.122, *op. cit.*

¹⁵ Esta categorización es debida a una hidróloga sueca, Malin Falkenman, citada por *Equilibres et population*, N° 36, enero de 1998. El estado de alerta *-water stress-* es aquel en que una población dispone de menos de 1.700 m³ por persona y por año; el estado de penuria *-water scarcity-* es aquel donde las disponibilidades por persona y por año son inferiores a 1.000 m³ de agua.

¹⁶ Como la franja de Gaza, bajo control teórico de la Autoridad Palestina, en donde cada habitante sólo dispone de 59 m³ por año.

Cuadro 5. Países de más de 1 millón de habitante con falta de agua; evolución entre 1995 y 2025 (población en millones, agua en m³ por persona)

País	Población 1995	Agua/persona	Población 2025	Agua/persona
Sudáfrica	41,5	1.206	71,6	698
Argelia	28,1	527	47,3	313
Arabia Saudita	18,3	249	42,4	107
Burundi	6,1	594	12,3	292
Egipto	62,1	936	95,8	607
Etiopía	56,4	1.950	136,3	807
Haití	7,1	1.544	12,5	879
Irán	68,4	1.719	128,3	916
Israel / Palestina	5,5	389	8	270
Jordania	5,4	318	11,9	144
Kenya	27,2	1.112	50,2	602
Kuwait	1,69	95	2,9	55
Libia	5,4	111	12,9	47
Malawi	9,7	1.933	20,4	917
Marruecos	26,5	1.131	39,9	751
Rwanda	5,2	1.215	13	485
Somalia	9,5	1.422	23,7	570
Túnez	9	434	13,5	288
Yemen	15	346	39,6	131

Fuente: Datos extraídos de los cuadros establecidos por T.G. Outlaw y R. Engleman para Population Action International, retomadas por Marq de Villiers en *L'eau*¹⁷ y *Population reports*, vol. XXVI, núm. 1, septiembre de 1998.

Entre los países africanos presentes en el cuadro superior, 9 tienen un PIB por habitante inferior a 1.500 dólares de los Estados Unidos y 7 un PIB por habitante inferior a 700 dólares de los Estados Unidos.

En realidad, en muchos otros casos, las disponibilidades en agua, expresadas en medias nacionales, no tienen más que un significado relativo, ya que algunos países pueden disponer, en valores absolutos, de recursos muy abundantes pero una parte importante de su población sufre la falta de agua o no dispone de agua potable, incluida la de uso doméstico. Es el caso de países saharianos o desérticos como Malí (6.207 m³/h en 1995) Mauritania (5.013 m³/h), Nigeria (2.506 m³/h), el Chad (6.788 m³/h), Burkina Faso (2.672 m³/h) o Namibia (29.622 m³/h). En efecto, no es suficiente para un país disponer de un río que pase por su frontera o por su territorio para que el agua esté disponible para toda la población. Lejos de ello, puesto que es necesario poner en marcha un conjunto de equipamientos y de infraestructuras de toma, de cauce y de depuración de agua de los cuales estos países no están en condiciones de disponer. De forma que, un habitante de Malí, Burkina Faso o Mauritania, encuentra tantas dificultades para disponer de agua, como un marroquí alejado de las grandes zonas urbanas, o un argelino o un tunecino del sur de Túnez.

¹⁷ *L'Eau*, Marq de Villiers, Edition Solin/Actes sud/Leméac, París, 2000.

Así, el continente africano, a pesar de disponer de agua dulce de importantes ríos (el Congo, el Nilo, el Senegal o el Níger) o de algunos de los lagos más grandes del mundo (como el lago Victoria, o el Tanganica), sufre a partir de ahora un verdadero problema de agua, tanto en términos de calidad como de accesibilidad.

Se estima que actualmente, son 25¹⁸ los países africanos entre los cuales únicamente una parte de su población tiene acceso al agua potable, generalmente la que vive en las capitales –y en ocasiones sólo en algunos barrios– o en grandes ciudades. Asimismo, se constatan contaminaciones importantes, por ejemplo en la desembocadura del Nilo o del río Congo, o en la mayoría de los ríos del Magreb y en las cuencas de Tanzania, Mozambique o Kenya.

A excepción de los nacionales de los países del Magreb y de Sudáfrica, que cambiando sus métodos de gestión del agua y, en el peor de los casos, financiando proyectos para desalar el agua de mar, la mayor parte de los países africanos, o sea entre 350 y 400 millones de habitantes, que más sufren la escasez de agua, son las poblaciones más pobres, que viven en los países menos abastecidos y los más endeudados del mundo y que generalmente están sometidos a regímenes políticos poco democráticos. En este sentido estas poblaciones son tres veces más frágiles.

En resumen, la progresiva disminución de la cantidad de agua disponible por habitantes, está ligada, paralelamente con el rápido aumento de la población, al descenso experimentado desde hace más de diez años en el volumen y la duración de las precipitaciones. Esto se traduce especialmente, por un proceso de reducción de las superficies cultivables y por los fuertes descensos de los rendimientos de las tierras que aún se cultivan.

Los dos fenómenos provocan un éxodo rural importante, dando paso a una disminución de los rendimientos agrícolas y a la reducción de las posibilidades de empleo en los cultivos. Ahora bien, como el desempleo ya es muy elevado dentro de los centros urbanos, la tendencia a la migración internacional es, en consecuencia, cada vez más fuerte.

Africa está pasando de ser un continente “solamente” pobre a convertirse en un continente amenazado por la sed, con todas las consecuencias que conlleva una situación así, una de las cuales, la mínima, es que se pueden desencadenar guerras “por el agua”.

1.4. Conflictos que van en aumento, largos y devastadores

Sin tener en cuenta este ejemplo que aparece desde ahora insinuado cuando la cuestión de la escasez del agua y de su reparto es evocada en el caso de un conjunto de países africanos cruzados por los mismos ríos o bordeando los mismos lagos (tales como Egipto, Etiopía, Sudán, Botswana, Namibia, el Senegal, Mauritania y Guinea).

¹⁸ Entre estos países podemos citar Guinea, Guinea-Bissau, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe, Malí, Níger, Nigeria, Camerún, Congo, la República Democrática del Congo (ex Zaire), Angola, Lesotho, Swazilandia, Burundi, Mozambique, Madagascar, Uganda, Etiopía, Somalia y Djibouti. A estos países, hay que añadir otros como Argelia, en donde la alimentación y el agua potable está racionada desde hace muchos años, incluso en las zonas urbanas, y Marruecos, donde la gran mayoría de los habitantes de zonas rurales no dispone de agua corriente.

El África subsahariana, ya ha sufrido, entre 1969 y 1990, 17 de las 43 guerras acontecidas en el mundo durante este período, de las cuales las más sangrientas han sido las de Biafra-Nigeria, de Angola, de Liberia y de Mozambique¹⁹.

Entre 1994 y 1995, Rwanda ha conocido uno de los mayores dramas de finales del siglo XX, en donde la guerra civil entre los tutsis y los hutus ha conducido a la muerte a más de 500.000 personas, al éxodo y al vagabundeo a una población aún más numerosa, con una prolongación menos mortal pero no menos dramática en el ex Zaire, en donde las guerras civiles y las guerras interestatales están entrelazadas desde hace más de cinco años, enfrentando tropas de seis países y llevando a la ruina a uno de los países más poblados y potencialmente uno de los más ricos de África: la República Democrática del Congo.

Hoy en día, al margen de los golpes de Estado que se suceden –aunque a intervalos más amplios que los de los años setenta– en toda el África subsahariana, y la dislocación de estructuras estatales en países como la República Democrática del Congo, Somalia o Sierra Leona, África conoce guerras entre Estados o guerras civiles interétnicas o interconfesionales que afectan con más o menos intensidad a 24 países.²⁰

Factores de disolución de la sociedad, las guerras civiles o interestatales arruinan los tesoros públicos de los distintos Estados implicados. Impiden la asignación de recursos económicos nacionales para las labores urgentes de desarrollo y de respuesta a las necesidades base de las poblaciones como infraestructuras, agua, saneamiento, educación y sanidad, o en creación de puestos de trabajo.

Al abocar las guerras a la perpetuación de las revueltas, reducen fuertemente las posibilidades de inversiones en la mayoría de los países africanos. Ni los inversores nacionales ni los extranjeros disponen de un nivel de confianza ni de una visión tal que les incite a lanzarse en inversiones no especulativas y por tanto creadoras de empleos.

Así, no sólo África en su conjunto deja de percibir una suma elevada de inversiones directas extranjeras, sino que la parte que recibe es cada vez más reducida, tal y como indica el siguiente cuadro. Esta parte no era en efecto, más que el 1,17% en 1997 contra 1,8% en 1992.

¹⁹ S. Schmeidl “Hard times in countries of origin”, ISPAC, Milán, 1996. Citado por A. Adepoju en *Revue internationale des sciences sociales – La migration internationale en 2000*, n° 165, septiembre 2000.

²⁰ Se trata de la República Democrática del Congo, Senegal, Liberia, Sierra Leona, Côte d’Ivoire, Guinea, la República Centroafricana, Congo, Somalia, Sudán, Etiopía, Eritrea, Chad, Argelia, Uganda, Rwanda, Burundi, Mozambique, Angola, Nigeria, Camerún, Gambia, Comoras y Zimbabwe.

Cuadro 6. Evolución de las inversiones directas extranjeras (IDE) en Africa de 1992 a 1997
(en millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IDE – mundo	175.841	217.559	242.999	331.189	337.550	400.486
Africa	3.171	3.647	5.693	5.136	4.828	4.710
Africa del norte	1.582	1.579	2.364	1.262	1.313	1.811
Resto Africa	1.589	2.068	3.329	3.874	3.515	2.899
Parte de Africa	1,8%	1,67	2,3	1,55	1,43	1,17
Africa del norte	0,89	0,72	0,97	0,38	0,38	0,4
Resto de Africa	0,9	0,95	1,33	1,17	1,05	0,77

Fuente: *World Investment Report, trends and determinants*, 1998, Naciones Unidas.

De lo que resulta que lo económico alcanza a lo político para reforzar estos “círculos viciosos”, de la pobreza que atenazan Africa y empujan a una parte de su juventud, que crece sin cesar, a entrever la esperanza únicamente abandonando su pueblo (o su ciudad) natal, después su país y finalmente el continente, sea cual fuere el precio o los peligros.

Bibliografía

Adepoju, A. Les migrations internationales en Afrique subsaharienne, problèmes et tendances récentes, en *Revue internationale des sciences sociales*, n° 165, septembre de 2000, La migración internacional en 2000.

Beaud, M. y C. y M.L. Bouguerra (bajo la dirección). L’Etat de l’environnement dans le monde. Editions la Découverte/Fondation pour le progrès de l’Homme, París, 1993.

Centre d’études et de recherches démographiques (CERED-Rabat). Migration internationale, séminaire, Rabat, 1996.

Destremau, B. A la porte de Dieu; profil de la pauvreté et de l’appauvrissement en Afrique du Nord – Moyen Orient, communication publiée dans les actes de l’atelier international sur les politiques de lutte contre la pauvreté, INSEA, Rabat, 1998, págs. 103 a 150.

Decarvalho-Lucas E. y F. Gendreau. Crises, pauvreté et changements démographiques dans les pays du Sud, *Revue Population*, n°4-5/1999, INED, París.

Engelhard, P. *L’Homme mondial*, éditions Arléa, París, 1996.

European Commission – Eurostat. Push and Pull factors of international migration. A comparative report.

Guilmoto, C. y F. Sandron. “La Dynamique interne des réseaux migratoires dans les pays en développement”, *Revue Population*, n°1/2000, INED, París.

Konan, M.K. Problèmes et politique de l’application des PAS en Côte d’Ivoire, Bibliothèque de l’ENSEA, Abidjan.

Korayem, K. "Egypt, comparing poverty measures", págs. 189 a 209, en *Poverty – a global review*, editado por Else Oyen, CROP, Noruega, 1996.

Hugon, P. *Economie de l'Afrique*, ediciones la Découverte, París, 2001.

Lassonde, L. *Les défis de la démographie*, ediciones La Découverte, París, 1996.

Meillassoux, J. Pour qui naissent les Africains, *Le Monde diplomatique*, diciembre de 1992.

Oyen, E., S.M. Miller y S. Abdus-Samad (editores): *Poverty, a global review*, CROP, Oslo, 1997.

Schmidt Di Friedberg, O. Les Burkinabé et les Sénégalais dans le contexte de l'immigration ouest-africaine en Italie, *Revue Mondes en développement*, n° 91, 1995. Bruselas.

Villiers, M. De. *L'Eau*, ediciones Solin/Actes sud/Leméac, París, 2000.

Publicaciones del sistema de Naciones Unidas y otros organismos e instituciones especializadas

- FNUAP. Etat de la population mondiale, 1997.
Les problèmes démographiques, dossier d'information 2000.
- PNUD. Rapport sur le développement humain, 1995 à 2000.
- Naciones Unidas. Annuaire démographique, vol. 46; 1996.
Bulletin démographique des Nations Unies, Nos. 37/38, 1994.
Aperçu de la situation démographique dans le monde en 1995.
Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, 1995.
World Investment Report, trends and determinants, 1998.
World Population Prospects: The 1998 Revision, volume III. Analytical Report.
The Demographic impact of HIV/AIDS, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, 1998.
- UNESCO. Rapport sur l'état de l'éducation en Afrique (1995).
- Banque africaine de développement. Rapport sur le développement en Afrique, 1997 y 2001.
- Banque mondiale. Rapport sur le développement dans le monde (1990 à 2000/2001).
- Centre de développement de l'OCDE. Conflits et croissance en Afrique, vol I (le Sahel), vol III (l'Afrique du Sud), París, 1999.
- Union internationale pour l'étude scientifique de la population (IUSSP). Actes du congrès international de la population, en trois volumes, Pekín, octubre de 1997.
- Union pour l'étude de la population africaine (UEPA). Actes de la troisième conférence africaine de population, en trois volumes, Durban, diciembre de 1999.

Revistas y periódicos

- Revue Africa développement, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), n° 3 y 4, 1998, Dakar.
- Revue Problèmes économiques, n° 2656-2657 (15 a 22 de octubre de 2000), n° 2.684 (18 de octubre de 2000).
- Revue Equilibres et populations, lettre mensuelle d'information, n° 36, enero de 1998, París.

- Revue politique étrangère, n° 3, otoño de 1994 – Dossier Mouvement de populations sous la direction de Bassman Kodmani-Darwish.
- Revue Tiers-Monde, n° 150, abril-junio de 1997, Vues du sud.
- Revue politique africaine, n° 67, octubre de 1997 – La France et les migrants africains.
- Revue Migrations et Méditerranée, n° 31-32, abril-septiembre de 1985.
- L'Express, n° 2.590, 22 de febrero de 2000.
- Le Monde diplomatique, noviembre de 1997, enero de 1998 y noviembre de 2000.
- Le Courrier international, n° 525, 23 de noviembre de 2000.

2. Informe de la encuesta a migrantes llevada a cabo en Marruecos

Mehdi Lahlou
Claire Escoffier

2.1. Introducción

Desde principios de los años noventa, se desarrolla un importante flujo migratorio, proveniente de la mayor parte de los países del Africa subsahariana, que se dirigen a través del Magreb –y más concretamente a través de Marruecos– hacia Europa. Este flujo es una de las consecuencias humanas de las diferentes evoluciones que el Africa subsahariana ha conocido durante el último decenio. La elección de Marruecos como país de tránsito o de destino final, se debe a las relaciones que Marruecos mantiene tradicionalmente con la mayoría de los países africanos, así como al valor que las poblaciones de estos países han atribuido a Marruecos –y en un menor grado, por los otros países del Magreb– considerado como una región de prosperidad relativa y con mejor bienestar. Existe, por último, un marcado efecto de la instauración por los países de la Unión Europea de visados para el conjunto de los nacionales africanos y las dificultades cada vez mayores para obtenerlos, cualquiera que sea el destino del viaje.

Los datos oficiales sobre los movimientos de nacionales del Africa subsahariana, en la medida en que existen, deberían confirmar esta tendencia. En todo caso, ésta es atestiguada por la atención creciente que los medios de comunicación, esencialmente escritos²¹, tienen por el tema y por el interés que algunas ONG, principalmente caritativas, le conceden, pero también, y muy especialmente, por los testimonios recogidos de los marroquíes, en las grandes ciudades y en los distintos barrios en donde la presencia de migrantes subsaharianos ha sido relevante.

En conjunto, las primeras encuestas de campo han mostrado que en su nueva configuración, la presencia en Marruecos de migrantes del Africa subsahariana –esencialmente para partir hacia Europa, pero cada vez más a menudo para permanecer en Marruecos– se ha percibido claramente hacia mitad de los años noventa y se ha hecho “muy fuerte” desde 1997/1998²², y notablemente después de dejar el poder el ex Presidente Mobutu en el ex Zaire y todos los acontecimientos que a partir de este hecho se han desarrollado en el Congo Brazzaville y en la región de los Grandes Lagos.

A estos flujos de migrantes provenientes de estos dos países, parece que se han venido a añadir otros migrantes originarios de Sierra Leona y sobre todo de Nigeria, en relación con la guerra civil que sufre el primer país desde 1991 y el aumento de los conflictos y de una casi guerra civil en el segundo en el curso de los cinco últimos años. Además, la situación que

²¹ Los medios de comunicación audiovisuales, en su mayoría públicos, tratan muy poco sobre el tema, seguramente en razón del “malestar” político y diplomático que existe para abordarlo, sobre todo al no estar sus límites bien definidos.

²² En Marruecos, aunque también en Argelia. En este sentido se podía leer en *Liberté*, periódico de Argel: “Sin que sea necesario pensar que se trata de una invasión, es como si se hubiera desencadenado un éxodo desde países cada vez más alejados de nuestras fronteras, ya que antes de llegar a Argelia se atraviesan a veces hasta dos o tres países. Teniendo como destino final un país europeo –que en la actualidad suele ser España o Italia más que Francia– al que pocos llegarán a causa del cierre de las fronteras”, *Liberté*, citado por *Courrier international*, n° 25, del 23 al 29 de noviembre de 2000.

prevalece en Côte d'Ivoire, sobre todo desde el mes de diciembre de 1999 contribuye a transformar los órdenes internacionales migratorios en toda el Africa occidental. En efecto, no solamente Côte d'Ivoire es cada vez menos el país de acogida tradicional de migrantes de Liberia, Burkina Faso o de Guinea, sino que se ha convertido en un gran país de emigración, por razones tanto políticas como económicas.

En realidad, un flujo importante de migrantes provenientes del Congo, pero sobre todo del ex Zaire –actual República Democrática del Congo– se sitúa más o menos en la lógica de las relaciones que Marruecos mantiene con estos países desde los años sesenta, al igual que la presencia de un importante número de estudiantes congoleños y zaireños en Marruecos, junto a estudiantes senegaleses, de Côte d'Ivoire, de Malí, guineanos o mauritanos. No obstante, la afluencia de naturales nigerianos o de Sierra Leona –es decir, de personas originarias de dos países de habla inglesa y con los que las relaciones humanas nunca han sido muy marcadas– está del todo ligado al nuevo orden internacional africano y al cierre de la frontera exterior de Europa.

Las primeras entrevistas han revelado, de hecho, una gran variedad de motivos de salida, de tránsito por Marruecos para llegar a Europa o simplemente para quedarse, al menos durante algún tiempo, en Marruecos. Las guerras civiles o interestatales han sido las principales causas, además del desempleo, la pobreza, la miseria individual o familiar, así como la sequía. Pero la presencia de migrantes de Gambia, de Gabón o del Camerún –países relativamente prósperos y con una situación política interior más bien estable– indica que existen otros motivos que justifican la emigración, y que están ligados a la imagen de Europa o a la de Marruecos así como a los deseos de “ir a ver lo que pasa”²³ para, eventualmente, quedarse.

Por otra parte es evidente, que la mayor parte de los movimientos que conoce Marruecos no hubieran tenido lugar si hubiese sido posible para los migrantes, acceder directamente a Europa, el Canadá o a los Estados Unidos.

2.2. Dificultades encontradas

Las dificultades encontradas para realizar las entrevistas con migrantes subsaharianos están ligadas a su particular situación y la naturaleza de sus movimientos, que para muchos han sido efectuados en la ilegalidad.

El acercamiento a los migrantes es *a priori* difícil, en razón de la precariedad social y jurídica en la que se encuentran. La mayoría de ellos temen ser detenidos por policías u otros agentes de la autoridad que han venido a “desalojarlos”. El acceso a las mujeres migrantes es aún más delicado debido al hecho de que, aparte de los motivos ya indicados, no suelen salir de sus viviendas.

Por otra parte, algunos migrantes no hablan árabe, francés ni inglés. Las entrevistas se llevan a cabo gracias a la asistencia de otro migrante que hace las veces de traductor, aunque en estos casos, algunas respuestas corren el riesgo de ser censuradas por la voluntad de enmascarar algunas informaciones, incluyendo también al traductor.

²³ Las expresiones citadas entre comillas reproducen textualmente las palabras de los migrantes que han sido entrevistados.

Además, las contestaciones dadas a algunas preguntas –o en ocasiones a todas las preguntas– pueden ser falsas o marcadas por la voluntad de orientar la discusión con el fin de obtener alguna ayuda. Este es el caso sobre todo de respuestas relativas al país de origen. En algunas, un nigeriano se puede presentar como un natural de Sierra Leona para beneficiarse de un juicio *a priori* favorable en relación con la clase de la guerra civil sufrida por Sierra Leona. Puede suceder lo mismo a propósito de las relaciones con las representaciones diplomáticas que conciernen a Rabat o con las autoridades marroquíes, en particular la policía.

En Tánger, los contactos con los migrantes fueron aún más delicados en razón de un cierto estado de “excitación” debido a la proximidad del momento de la “salida”, a una presencia policial más fuerte y aparente, a una mayor concentración de migrantes y a que su visibilidad es más marcada, así como a la diseminación de las redes de “traficantes de migrantes”.

En el mismo sentido, es extremadamente difícil realizar encuestas en el aeropuerto Mohammed V de Casablanca, que representa el principal punto de entrada legal en Marruecos. Del mismo modo es prácticamente imposible tener contacto con los migrantes en los puntos de paso supuestamente clandestinos de Argelia hacia Marruecos, o de Marruecos hacia España.

La acogida de migrantes en los lugares más “tranquilos”²⁴ (por ejemplo, en el local de una ONG), no garantiza, por tanto, una mayor fiabilidad de las respuestas, en la medida en que algunas de ellas pueden estar determinadas por el objeto mismo de la visita. Esto es así, por ejemplo, en el caso de visitas a las ONG benéficas.

2.3. Descripción de la encuesta a los migrantes

El estudio, está basado en primer lugar, en una entrevista y un trabajo de campo cuyo fin es recoger, dentro de un grupo de migrantes que será considerado como el “grupo de referencia”, un conjunto de informaciones referidas a:

- La edad;
- El país de origen;
- El nivel de formación y de empleo en el país de origen;
- La situación familiar;
- La situación socioeconómica de los parientes;
- Los motivos de salida del país de origen;
- El contexto de la decisión de migrar, la duración y las condiciones del viaje;
- La elección de los itinerarios;
- La duración y las condiciones de estancia y de vida en Marruecos;
- La salida de Marruecos;
- Las redes organizadas:

²⁴ Claire Escoffier ha realizado sus encuestas esencialmente a migrantes de confesión cristiana, gracias al apoyo logístico de Cáritas de Marruecos, Rabat y la Iglesia Protestante de Tánger, así como de Cáritas España y de la Cruz Roja española. Esta encuesta se ha realizado en un período de seis semanas.

- Las perspectivas de los migrantes.

Las respuestas relacionadas con los distintos puntos han sido recogidas sobre la base de una guía de conversación previamente establecida²⁵, aunque los recursos empleados han variado en función del contexto y del desarrollo de la conversación con los migrantes entrevistados y de las respuestas obtenidas de cada uno. Algunos migrantes respondían a lo esencial de las preguntas formuladas, mientras que otros tan sólo contestaban a algunas preguntas (3 ó 4 como máximo).

La ausencia de elementos cuantificables y verificables, cualesquiera que fuera su naturaleza, no permitía proceder a la elección previa de una muestra de país o de migrantes.

Del mismo modo, los datos recogidos, necesariamente subjetivos y circunstanciados, no pueden dar lugar a ninguna extrapolación o generalización a poblaciones más importantes.

Estos datos sólo pueden ser considerados como referencias cualitativas indicativas de tendencias o de elementos de respuesta cuya apreciación es de orden general. Habría que realizar un trabajo de investigación científica con más envergadura, que debería contar, llegado el caso, con investigadores de varios países del Magreb y de África subsahariana, para alcanzar un mayor conocimiento y llegar así a entender mejor el fenómeno objeto del presente estudio.

Lugar de la encuesta: Rabat, Tánger, Casablanca

Período: octubre/noviembre de 2000

Número de migrantes entrevistados: 66 (Cuadro indicativo en el anexo 2)

2.4. Resultados de la encuesta a migrantes

a) Edad de los migrantes encuestados

La edad de los migrantes encuestados va de 17 a 42 años, con mayoría de personas entre 24 y 26 años.

b) País de origen

La mitad de los migrantes encuestados son originarios de Nigeria (16) y de la República Democrática del Congo (14), entre los cuales 6 son mujeres. La otra mitad proviene del Senegal, Malí, Ghana, Sierra Leona, Gambia, Liberia, Sudán, la República Centroafricana, del Congo-Brazzaville, el Camerún²⁶ y Côte d'Ivoire²⁷.

La determinación del país de origen de los migrantes suele ser difícil en razón de la ambigüedad existente en ocasiones en cuanto a la nacionalidad declarada. En efecto, algunos migrantes dicen ser originarios de Sierra Leona o de Liberia mientras que la conversación

²⁵ Véase el anexo 1.

²⁶ Las entrevistas han permitido observar la presencia de migrantes de África meridional, Somalia y Etiopía.

²⁷ Las estadísticas facilitadas por el Centro de Acogida de Ceuta en 1997 revelaban la existencia de una población de 2.828 migrantes de 27 nacionalidades distintas. Las nacionalidades más representadas eran las de Nigeria, Sierra Leona y Liberia, que representaban un tercio de los migrantes presentes en el Centro. Los nacionales de Malí y de la República Democrática del Congo también se encontraban en una gran proporción.

revela al cabo de un rato su origen nigeriano. La declaración de una falsa nacionalidad está a menudo relacionada a la esperanza de obtener, llegado el caso, el estatuto de refugiado. (véase *infra*).

En todos los casos, durante el trabajo de campo, en la medina de Tánger o en los barrios populares de Rabat, los migrantes de origen nigeriano parecían ser los más numerosos.

c) *Nivel de formación y de empleo en el país de origen*

Más de 2 migrantes entrevistados de cada 5 (42%) tienen diplomas superiores (gestión, informática). El 43% ha pasado por la enseñanza básica o tienen nivel de bachillerato y aspiran a seguir sus estudios en un país europeo o en Marruecos. Otros, por el contrario, jamás han ido a la escuela o la han dejado en los primeros cursos, a causa de la imposibilidad económica de seguir los estudios.

Entre las 6 mujeres entrevistadas, 2 no han superado el nivel de la escuela primaria y 4 tienen el certificado de estudios secundarios (diploma).

A excepción de un refugiado político que ocupaba un cargo administrativo en la embajada de la República Democrática del Congo en Argelia, pocos migrantes habían tenido una actividad profesional en relación con la formación universitaria inicialmente declarada. La falta de perspectiva profesional, las guerras civiles o los conflictos étnicos y/o religiosos, les obligaron a dejar sus países antes de haber podido ejercer la profesión deseada (contable, informático, gestor).

Muchos de ellos habían, según términos utilizados por uno de ellos, “realizado algunos trabajitos” en los países atravesados para asegurar su subsistencia, pero ninguno de los pequeños oficios emprendidos (portero de noche en empresas en el Camerún, ayudante de albañil en Argelia, costurero en Nigeria) correspondía a su nivel de cualificación.

En cuanto a las mujeres, ejercían pequeños oficios en sus países de origen (empleada en una oficina, peluquera, comerciante).²⁸

Un gran número de migrantes se encontraba sin empleo en el momento de la salida del país de origen, pero algunos “trabajaban la tierra” (Mali), eran comerciantes (Côte d’Ivoire y el Senegal) o dirigían una pequeña empresa (de transporte de mercancías en el Senegal, por ejemplo). La mitad de los nigerianos entrevistados jugaban en equipos locales de fútbol y declararon que aspiraban a ser fichados por equipos europeos o marroquíes, en los que los salarios son más sustanciosos que los que podrían percibir en Nigeria.²⁹

d) *Situación familiar*

Los migrantes entrevistados provienen, la mayoría de familias pobres y muy numerosas (hasta 17 hermanos y hermanas, generalmente de matrimonios polígamos). Muchos ya no tienen parientes.

²⁸ Véase en el anexo 3 el relato obtenido fuera de la encuesta de una emigrante de la República Democrática del Congo.

²⁹ Tal aspiración, está relacionada con la obtención, por el equipo nacional de fútbol de Nigeria, de la medalla de oro en los juegos olímpicos de Atlanta, en 1996, junto con la obtención de la copa de Africa de las naciones organizada en 2000 tanto en Nigeria como en Ghana, y de la copa del mundo organizada en 1998 en Francia.

Si la mayoría de las personas interrogadas está compuesta de hombres jóvenes que han “viajado” solos, el 7% (es decir 4 sobre 54 hombres entrevistados) ha migrado en compañía de su cónyuge y con 1 a 3 hijos. Estos niños, generalmente de corta edad, viven en condiciones muy precarias y ninguno de ellos parece estar escolarizado.

Algunos de los migrantes de más edad dejaron en su país de origen al cónyuge e hijos (hasta seis) así como al resto de los familiares, de los cuales a menudo no vuelven a tener noticias. Un senegalés ha declarado haber actuado así, dejando a su esposa y a sus cinco hijos, el mayor de 15 años, bajo la custodia de sus padres. Un refugiado político de la República Democrática del Congo que formaba parte de los migrantes entrevistados –y que pasó por la República Centroafricana, el Chad, Libia y Argelia– declaró que iba a la búsqueda de su esposa y sus cinco hijos que habían huido del país en 1997. Tres mujeres que habían dejado su país con la familia se encontraron solas en Marruecos ya que sus esposos fueron rechazados en la frontera entre Argelia y Marruecos por las autoridades o detenidos y expulsados durante controles efectuados en algunos barrios de Rabat durante el mes de octubre y noviembre de 2000.

Entre las siete mujeres entrevistadas, tres tenían hijos de corta edad que tuvieron que abandonar en su país de origen bajo los cuidados de sus familias (madres y abuelas).

e) Situación socioeconómica de los familiares

En el país de origen, la situación de las familias de los migrantes, sobre todo en las zonas rurales o de conflicto, suele ser muy precaria.

“Soy el mayor de diez hermanos y no le puedo pedir a mi padre que me mantenga porque nuestro país está en guerra” (estudiante sudanés, 30 años).

“Ya no hay trabajo, todo se ha desmoronado, las compañías extranjeras han abandonado el país, la provincia está en guerra por lo que ya no hay comercio en Kinshasa” (nacional de la República Democrática del Congo, 25 años).

Si algunos migrantes llegaron directamente en avión a Casablanca pudiéndose beneficiar de una ayuda familiar para ir a Marruecos, esto no ha sido así para los migrantes que llegaron por carretera y que partieron por lo general sin ningún recurso para huir del “peligro”. Se ha declarado a menudo que si las familias hubiesen tenido recursos importantes, hubieran ayudado a sus hijos a marcharse a Europa de forma legal –es decir, obteniendo todos los documentos necesarios para ello y sobre todo el visado– y por vía aérea directa.

f) Motivos de salida del país de origen

Entre las causas que han determinado la salida de los migrantes entrevistados, se han citado motivos de expulsión de África como la pobreza, la sequía, la carga de la familia, el desempleo³⁰, pero también en países como Nigeria, Sierra Leona o Côte d’Ivoire, la guerra civil y las revueltas políticas o interétnicas.

³⁰ Algunos indicadores extraídos de la bibliografía existente son elocuentes a este respecto: “El número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en Nigeria es del 40%; en Guinea-Bissau, uno de los países más pobres del planeta, [...] la esperanza de vida no sobrepasa los 39 años; [...] en Zaire, entre 1988 y 1993, el PIB descendió un 9% anual...”, Philippe Engelhard, *L’homme mondial. Les sociétés humaines peuvent-elles survivre?*, Diffusion le Seuil, 1996.

Para los migrantes originarios de Gambia o del Camerún, las ansias de “cambiar de aires”, de conocer y de trabajar en Europa, así como la búsqueda de un empleo y la voluntad de instalarse en Marruecos fueron también motivos aducidos.

Muchos migrantes han declarado que lo que les ha impulsado a marcharse, han sido las “imágenes de las televisiones” europeas y marroquíes que pueden ver en sus países y que les muestran un nivel de vida sin punto de comparación con el suyo.

En el contexto de pauperización de sociedades en crisis política y/o económica, causada por los efectos de una mundialización que desfavorece a numerosos sectores de actividad, las motivaciones económicas han sido a menudo aducidas para explicar la decisión de emigrar.

“En el país, un ejecutivo gana 250 dólares al mes y esto no basta para asegurarles los estudios a mis hijos. Quiero ir a Londres para hacer negocios con Nigeria” (Ejecutivo nigeriano, 54 años).

“Con mi diploma del tercer ciclo en derecho y ciencias económicas, en mi país no ganaría más que 2.000 francos franceses al mes, mientras que mi primo que no tiene ni el bachillerato y trabaja en Francia tiene mucho dinero. Cuando vuelve, construye casas, viste muy bien y hasta envía dinero para que mi padre pueda ir de peregrinaje a la Meca. El que se queda se siente herido, y debe partir” (estudiante de Côte d’Ivoire en Marruecos).

La desvalorización de la enseñanza académica, el impago de las becas o la concesión de becas insuficientes, la desilusión de los estudiantes ante el no reconocimiento de sus diplomas, los “años universitarios blancos”, incitan a los estudiantes a desear la partida hacia Europa.

Los migrantes entrevistados suelen ser los hijos mayores, que se sienten obligados a satisfacer las necesidades de sus familias que han permanecido en el país, viviendo en situación precaria.

Según muchos de los migrantes entrevistados, sus familias y/o vecinos de sus barrios o pueblos, constituyen un fondo para enviar a Europa a sus mejores elementos, los que tienen más probabilidades de triunfar para que la inversión realizada sobre la persona sea “rentable”. Algunos han visto partir hacia España a un viejo campeón de boxeo, un pintor de talento, hombres de negocios o jóvenes futbolistas.

Todos parecen pensar que en Europa “se puede trabajar con toda seguridad en países en donde los derechos humanos son respetados”. Están impacientes por trabajar y asegurarse un porvenir decente y mantener a sus familias que han permanecido en el país de origen. Esta percepción de la riqueza de España o de Francia, países proveedores de empleo, parece ser una de las motivaciones esenciales para intentar la “travesía”. Ningún migrante, sin embargo, ha encarado una migración definitiva, sino más bien una ausencia de duración limitada, para regresar después a su país de origen.

Marruecos, país de refugio

Algunos migrantes intentan “matar dos pájaros de un tiro”³¹, eligen Marruecos como país de tránsito y pretenden obtener el visado en España, lo que les permite después acceder a toda Europa. Pero en caso de que no les fuera posible llegar a España, quedarse en Marruecos es una solución intermedia y del todo factible, ya que a pesar de todo, la situación “siempre es mejor” que en su país de origen. Muchos han expresado, por otra parte, un sentimiento de tranquilidad y de seguridad en Marruecos, a pesar de la precariedad en la que viven, en comparación con las regiones que han dejado atrás.

La estabilidad política aparente y el mayor respeto de las libertades individuales, hacen de Marruecos un país en donde se puede encontrar asilo, sobre todo para los naturales de la República Democrática del Congo.

“Quiero quedarme aquí con mi bebé, ya estoy cansada, sufro mucho, lloramos mucho, sólo quiero quedarme aquí” (joven parturienta, que se marchó en 1998).

Parece ser que muchos naturales de la República Democrática del Congo van a Marruecos con el fin de proseguir sus estudios. Buscan por todos los medios regularizar su situación y conseguir una suma de dinero mínima al mes que les permita aprender el oficio que sueñan con ejercer (informático, músico).

“Quiero estudiar en Marruecos porque el diploma marroquí, tiene más peso. Aquí hay medios técnicos para estudiar informática” (joven en situación irregular deseoso de realizar sus estudios en Marruecos).

Revueltas políticas o interétnicas

En la República Democrática del Congo, la llegada al poder de L.D. Kabila en Kinshasa en mayo de 1997 parece haber constituido un hito en los recientes movimientos de salida de los naturales del país de la región de los Grandes Lagos³². Se ha comprobado que los migrantes que abandonaron Zaire en 1997 no tenían intención de ir a Europa, sino que su primera meta era encontrar asilo en un país africano a la espera del eventual retorno de la paz. Una vez en Marruecos, fueron pocos los que realizaron los trámites en el ACNUR para solicitar el estatuto de refugiado. Al no ser beneficiarios de dicho estatuto, estos migrantes se encontraron en una situación irregular. Jóvenes estudiantes no quisieron entrar en el ejército o en la guerrilla y huyeron de la República Democrática del Congo esperando que la situación se normalizara.

Los acontecimientos políticos pueden no sólo provocar la huida de estudiantes sino también impedir su regreso a los respectivos países de origen: un antiguo estudiante sudanés explicó que en Sudán, el cambio de régimen en 1989 motivó que muchos estudiantes, becados por el Gobierno, no quisieran regresar a su país, por miedo “de ser enrolados por fuerza en el ejército” (Sudanés, 30 años, originario de *nuba mountains*).

³¹ En realidad, varios. A este respecto, se puede leer en el periódico argelino *Liberté* (número citado anteriormente): “aunque muchos migrantes subsaharianos tienen el proyecto de pasar por Argelia con el único propósito de reunir el dinero necesario para viajar hacia Europa, sus ambiciones se detienen, para la mayoría, en Tamanrasset, Djanet, Adrar, In Salah, Illizi o In Amenas...”.

³² Véase la parte del estudio dedicada a la situación socioeconómica y política en el país de origen.

Estos antiguos estudiantes, privados de todo apoyo financiero, se encuentran en situación irregular en Marruecos y no se pueden marchar de forma legal. Uno de los sudaneses entrevistados ha obtenido el estatus de refugiado en el ACNUR tras una larga espera.

Cuatro de los nigerianos entrevistados huyeron de los acontecimientos de Libia (que calificaron de masacres) en octubre de 2000. Si bien muchos trabajadores, emigrados legalmente de Libia fueron a Nigeria, al Chad o a Sudán, otros optaron por ir a Marruecos.

g) Contexto de la decisión de migrar, duración y condiciones del viaje desde el país de origen, percepción del viaje

Decididos por los distintos motivos de marcha señalados anteriormente, la mayoría de los migrantes entrevistados declararon haberse decidido a abandonar su país de origen en razón del “éxito en Europa” y según el “consejo y las indicaciones” de los hermanos, hermanas o amigos que se marcharon durante los últimos años. La elección del destino final está ligado a lugares en los que tienen a “conocidos” instalados, pero también depende del idioma utilizado en el país de origen. Así en su mayoría, los migrantes nigerianos, de Sierra Leona y de Gambia entrevistados, declararon su deseo de instalarse en el Reino Unido, mientras que los migrantes senegaleses, de Côte d’Ivoire o de Malí escogen Francia. Para los migrantes que aspiran a ser fichados en un equipo de fútbol, la mayoría nigerianos, el país de destino no tiene tanta importancia.

La elección de Marruecos como país “de tránsito” hacia Europa, o de estancia por un período más o menos largo, viene determinada por las razones históricas y políticas expuestas anteriormente. Esta elección también viene dada en la nueva configuración migratoria africana, por “las posibilidades” más numerosas que ofrece para acceder al continente europeo. Así, el Estrecho de Gibraltar alcanza, en su parte más estrecha, menos de 14 km. También es posible el acceso a pie a dos ciudades españolas situadas al norte y al noreste de Marruecos, y también se puede llegar a España a través de las islas Canarias, situadas a la altura de la costa atlántica marroquí.

h) Elección de los itinerarios

Son posibles dos tipos de itinerarios: la vía terrestre y la vía aérea. Sin embargo, las narraciones de los viajes son relativamente diferentes, por no decir contradictorias, según los migrantes entrevistados. Nos ha parecido interesante en este caso, ofrecer ideas concretas, tal y como las han recogido los responsables de las encuestas.

La vía terrestre

La mayoría de los migrantes entrevistados ha llegado a Marruecos por vía terrestre.

La partida de migrantes originarios de la República Democrática del Congo se efectúa en barco a través del Oubangui o el río Zaire, y después en piragua antes de llegar a Bangui. A partir de la República Centroafricana, los “refugiados” utilizan los medios de transporte locales (autobús, taxi, camión) y caminan una parte del trayecto.

“Hemos caminado desde el Congo. Hemos atravesado los desiertos en condiciones que nunca podría haber imaginado. He hecho muchos vericuetos para llegar aquí, duermo en el camino, en el bosque” (Jean de Dieu, República Democrática del Congo, 25 años).

“Yo intenté pasar por Mauritania pero era muy difícil, di media vuelta y pasé por Malí, Níger y Argelia” (Célestin, 18 meses de viaje).

“Yo vengo del Congo-Brazzaville, primero nos embarcamos hasta el Camerún y luego viajamos en *grumiers* (camiones que transportan madera) después en autobús hasta el Chad, en taxi a Níger y en autobús a Argelia”.

El viaje se realiza en varias etapas, y puede durar hasta tres años. La distancia puede variar de 4.000 a 8.000 km. Los más decididos han podido hacer el viaje en un mes, pero la mayoría de las veces se ven obligados a buscar un empleo en los países de tránsito. El Camerún, Nigeria y Argelia parecen ser tres países en los que se puede encontrar un empleo por un salario mensual de 1.000 francos franceses aproximadamente (como ayudante de albañil, vigilante nocturno, empleado de hogar). Algunos migrantes han declarado haber trabajado entre seis meses y un año durante su trayecto, lo que les ha permitido ahorrar y proseguir el viaje hasta Marruecos.

El itinerario adoptado por la mayoría de los migrantes está relativamente bien delimitado: del país de origen, pasaje hacia la República Centroafricana, Benin o Níger, Argelia por Marruecos, después entrada a Marruecos por Oujda (entrada legal) o sus alrededores (entrada ilegal), después Fez y Tánger, o bien Fez, Rabat y Tánger.

Los más afortunados, aunque no son muchos, viajan por avión de Lagos a Tamanrasset (150 dólares) porque temen sobre todo la travesía del desierto, famosa por su peligrosidad: riesgo de bandolerismo, de ser despojado del dinero, de ser atacado o perderse en el desierto, de morir de sed. Sin embargo, la mayoría de los migrantes debe afrontar la “aventura” y los azares del viaje.

La travesía de Mauritania, probablemente más peligrosa, no ha sido relatada.

El paso entre Argelia y Marruecos se efectúa entre la ciudad argelina de Maghnia y la ciudad marroquí de Oujda. Los migrantes deben atravesar una “tierra de nadie” de cerca de 14 km. Este paso se atraviesa de noche, con la ayuda de una persona “especialista” generalmente de origen argelino o marroquí, por un precio aproximado de 15 euros.

“Pasamos por la maleza durante la noche. Unos bandidos armados con cuchillos me han robado todas mis pertenencias, mi reloj, y mi dinero.”

“Me lo han robado todo, me lo han quitado todo. Hirieron a mi amigo pero no me quise pelear.”

“Mi marido fue expulsado en la frontera pero a mí me dejaron pasar porque estaba encinta.”

Esta frontera sólo se puede atravesar sin problema “si se tiene suerte”.

La llegada a Rabat se hace en tren, en autobús o a pie. Se produce un gran número de accidentes que a veces son señalados por la prensa local.

En general, para los migrantes que acceden a Marruecos a través de su frontera terrestre y que pasan casi exclusivamente³³ por Argelia, la duración del trayecto entre el país de origen y Marruecos oscila entre quince días y dos meses, y su coste ha podido alcanzar, en el caso de un migrante camerunés entrevistado, de 350.000 francos CFA, o sea 534 euros.

Esta travesía se suele preparar en el país de partida, como es el caso de los nacionales de Malí. Se hace con ayuda de mapas y con el consejo de los que partieron antes y que transmiten sus conocimientos (hermanos, hermanas, primos, amigos, etc.), una descripción de las rutas a seguir, de los riesgos que hay que evitar, de las ciudades por las que se debe pasar y de los barrios en los que hay que residir a la espera de la partida.

Para los migrantes que vienen del Camerún, la ruta de la migración se hace a través de Nigeria, y después por Níger y Argelia; para los que vienen de Nigeria, el viaje se realiza a través de Níger y por Argelia. Los migrantes que vienen de Côte d'Ivoire pasan por Burkina Faso, Malí y Argelia.

En Argelia, que es el territorio más extenso de su camino, los migrantes se detienen para trabajar, pero rara vez lo hacen en los grandes centros petrolíferos de este país, como Hassi R'mel o Hassi Messaoud. Lo hacen para cubrir sus gastos de transporte y de la “vida de cada día” así como para completar los ahorros realizados antes de abandonar su país de origen, pensando en las cargas que deberán soportar posteriormente, sobre todo para “pagar la travesía hacia Europa”. Parece ser que las condiciones en las que trabajan son muy penosas. Así, un exportador de dátiles que hospeda a nacionales de Malí (nuevo) afirma que trabajan desde las 7 de la mañana hasta las 18 horas como mínimo, por 300 ó 400 dinares por día (de 4,5 a 6 euros).³⁴

Este viaje se efectúa por carretera, recurriendo a todos los medios de transporte posibles. En ocasiones se ha realizado a pie.

Para algunos migrantes entrevistados, que han declarado haber llegado a Marruecos entre septiembre y octubre de 2000, el viaje a través del desierto de Nigeria o Malí, y después el argelino, se realiza durante el mes de julio y agosto, bajo temperaturas superiores a 40°. Algunos migrantes conservan secuelas físicas todavía visibles.

El paso por el territorio argelino se desarrolla generalmente “con tranquilidad”. Los controles no suelen ser frecuentes y la policía argelina es “correcta” y “nos respeta” a pesar de haber sido considerada, en la mayoría de las respuestas recibidas sobre el tema, como “más severa y más firme” que la policía marroquí.

Además, no parece que existan redes particularmente estructuradas que faciliten el paso por el territorio argelino, o por el de otros países por los que transitan los migrantes. Estos no declaran haber recurrido a los traficantes de personas a pesar de haberlo hecho, y sólo se deciden a contarlos cuando llegan a la frontera entre Argelia y Marruecos. Por lo demás, muchos migrantes que disponen de la documentación necesaria (pasaporte válido y visado),

³³ El paso de la frontera entre Marruecos y Mauritania o entre Argelia y Marruecos en los confines de Mauritania, no ha sido citado, debido a la dificultad de acceder a Marruecos por esta región de fuerte presencia militar, y del poco interés económico para los migrantes que tiene el tránsito por Mauritania.

³⁴ Periódico *Liberté*, antes citado.

pero generalmente poco “afortunados”, declararon haber llegado a Marruecos a través de Oujda.

A este respecto, cabe destacar que parece existir en esta frontera, cerrada oficialmente a los marroquíes y a los argelinos desde el mes de agosto de 1994, cierta “permeabilidad” gracias a la cual los policías de las fronteras de los dos países facilitan el paso de los migrantes subsaharianos, en ambos sentidos, por razones aún poco definidas, pero que otras partes del presente estudio deberían permitir aclarar (ver el capítulo 7).

Al entrar en Marruecos por su frontera terrestre, los migrantes en situación irregular no suelen estar provistos, por lo general, de documentos de viaje. Incluso entre los que han entrado legalmente, muchos han declarado haber perdido sus títulos de viaje (confiscados por la policía fronteriza, aserción poco probable pero no verificada, destruidos a propósito, vendidos para disponer de un poco de dinero, o robados para ser revendidos). Sin embargo, entre los que han entrado presentando documentación válida, algunos ya no se encuentran en situación regular por haber sobrepasado el tiempo de estancia autorizado en Marruecos (tres meses).³⁵

Desde la frontera argelina, el viaje se prosigue a pie, para escapar de los controles policiales hasta la ciudad de Guercif, para continuar en tren de noche hasta Fez, después a Tánger o Rabat, o por autobús interurbano.

La vía aérea

Una parte de los migrantes entra a Marruecos por vía aérea y llega al aeropuerto de Casablanca. En este sentido, cabe destacar que se requiere visado para los nacionales del conjunto de países africanos a excepción de Túnez, Libia, Côte d’Ivoire y el Senegal.

El precio de un billete (ida y vuelta) para Casablanca, desde la República Democrática del Congo o de Nigeria por ejemplo, oscila entre 1.000 y 1.500 dólares. Según las informaciones disponibles, al aeropuerto de Casablanca llega una media de una veintena de migrantes por día. La mayoría de los recién llegados –salvo los comerciantes³⁶ y los estudiantes llegados para inscribirse en las universidades marroquíes que disponen, en su mayoría, de becas– se deshacen de la documentación nada más llegar, o bien la “pierden”³⁷, e intentan alcanzar lo más rápido posible la región de Tánger y pasar a España con ayuda de las redes de tráfico disponibles.

i) Duración y condiciones de estancia y de vida en Marruecos

La duración de la estancia³⁸ en Marruecos varía de una semana a dos años. Algunos migrantes, principalmente nigerianos, han declarado haber llegado provenientes de Libia

³⁵ Véase el capítulo 3.

³⁶ Existe tradicionalmente, una corriente comercial entre Marruecos y países como Malí, Côte d’Ivoire y sobre todo el Senegal. Se trata principalmente de mujeres que venden en Marruecos mercancías de sus países de origen y que utilizan el producto de sus ventas para cubrir los gastos del viaje así como para comprar productos marroquíes (fundamentalmente artesanía) que se llevan a su lugar de origen con vistas a revenderlos.

³⁷ La ausencia de documentos hace imposible la identificación del migrante y dificulta normalmente su repatriación, sobre todo una vez que conseguido pasar el Estrecho de Gibraltar.

³⁸ La estancia de los extranjeros en Marruecos está regulada por un *dahir* (ley) de 1915, y otra de 16 de mayo de 1941, publicada en el Boletín Oficial núm. 1469 y modificado por otros dos *dahir* de fecha 1º de mayo de 1950

durante los meses de septiembre/octubre de 2000, tras los ataques sufridos por africanos subsaharianos en este país desde mediados del año.

Estos migrantes, que han atravesado Argelia de este a oeste, y de los cuales algunos eran estudiantes en Libia, han reconocido que no habían ido a Túnez a pesar de estar próxima, no sólo a causa de los firmes controles en la frontera entre Túnez y Argelia, de los precios demasiado elevados de Túnez, sino también, probablemente, en razón de las mayores posibilidades que ofrece Marruecos para “pasar” a Europa.

Una gran precariedad

La mayoría de los migrantes entrevistados van relativamente bien vestidos y tienen buen aspecto, pero muchos viven en condiciones de pobreza y de indigencia total igual que los que sólo viven de la mendicidad o bien recuperando “restos de comida” en los mercados.

En general, la primera necesidad para el recién llegado es “encontrar un lugar donde meter la cabeza”. En Rabat, los migrantes viven generalmente en barrios populares de la periferia de la ciudad. De cuatro a seis personas viven en una habitación común alquilada a particulares³⁹, en condiciones de precariedad extrema: algunos colchones en el suelo, utensilios de cocina, alguna ropa: “he prestado mi *parca* a un hermano que ha sido detenido en una redada y ya no tengo nada para el frío” (joven de la RDC). El precio del alquiler de una habitación exigua se eleva a una media de 400 *dirhams* por mes.

Generalmente, se reúnen unos cuantos migrantes para las comidas, en la habitación de alguno de ellos. La mayor parte del tiempo, comen “patatas, tomates y sémola” a lo que añaden despojos o restos de pollos comprados o conseguidos en los mercados vecinos.

En Tánger, la mayoría de los candidatos a emigrar, se reagrupan en la medina, aunque recientemente, los menos afortunados emigran hacia los barrios populares periféricos. Se alojan en pensiones (pequeños hoteles) por una cantidad que oscila entre 20 y 40 *dirhams* por día.

Muchos migrantes, que probaron suerte hacia Ceuta y fracasaron, se encuentran sin recursos y en ocasiones duermen en la calle.

“Sufrimos mucho, lloramos, tenemos hambre” (Biya, República Democrática del Congo, joven parturienta).

“Vivimos de milagro, nos espabilamos, pagamos a escote” (Malila, República Democrática del Congo, 25 años).

y de 9 de agosto de 1952. Estos textos no han sido modificados desde entonces, y parecen, por lo que resulta evidente, inapropiados para regular una situación que no tenían prevista (véase el capítulo 3).

³⁹ Una marroquí, propietaria de un inmueble en un barrio de Rabat en donde residen migrantes subsaharianos, declaró que alquilaba desde hacía dos años, de cinco a siete habitaciones en su vivienda, a una media de 20 a 30 migrantes. Desde hace dos años, estos migrantes son sobre todo de origen nigeriano, mientras que anteriormente sólo tenía inquilinos zaireños que representaban los primeros migrantes llegados al “barrio”. Esta persona, que vivía sola con cinco hijos en la misma casa que tiene alquilada, ha precisado que no sabía “quién vivía con ella” y no tenía la menor idea de lo que duraban las estancias de uno u otro inquilino. Por cada habitación, uno de los migrantes se encarga de pagarle cada fin de mes el alquiler convenido (100 *dirhams*/persona). “Poco le importa quien estaba ahí al principio o al final de mes”.

La dificultad de encontrar un empleo

La situación económica de Marruecos, marcada sobre todo por una tasa de desempleo elevada en un medio urbano⁴⁰, generalmente no permite trabajar a los migrantes en situación irregular. Una gran mayoría, no trabajan y no han trabajado desde su llegada a Marruecos. Algunos han sido entrevistados mientras mendigaban en los mercados o vendiendo bolsas de plástico.

“Aquí se mendiga demasiado porque no hay trabajo. No tenemos nada que comer” (Clarisse, 24 años, del Camerún, marido expulsado).

Sin embargo, algunos han encontrado pequeños empleos. Unos nacionales de Ghana o de Malí son zapateros, unos senegaleses o de Côte d’Ivoire son vendedores ambulantes. Otros malienses han declarado trabajar como ayudantes de albañil, uno por 40 *dirhams*/día⁴¹, y otro por 25 *dirhams*/día. Con este fin, se presentan a los lugares en donde los marroquíes ofrecen sus servicios de albañiles. En ocasiones, llegan a haber hasta quince migrantes en un mismo emplazamiento, sin que ello provoque incidentes con los marroquíes presentes. Asimismo, parece que algunos migrantes se colocan como guardas en alojamientos privados.

Los que no trabajan, esperan una ayuda de sus familias, de los parientes que han permanecido en el lugar de origen o que ya están instalados en Europa. O bien declaran encomendarse a “la gracia de Dios”.

Durante los últimos meses se han efectuado controles por lo que muchos migrantes han sido reconducidos en tren hasta Oujda y reconducidos a la frontera con Argelia. Algunos van a Argel o hacia otras ciudades argelinas, o esperan encontrar empleo, otros vuelven a Marruecos y en ocasiones van a pie hasta Rabat.

Generalmente, la población marroquí convive bien con los migrantes, pero parece ser que son atacados regularmente por malhechores.

“Tenemos miedo de andar por el barrio durante el día porque tenemos miedo de ser atacados. Algunos tienen cuchillos y nos roban los relojes, los teléfonos” (joven nigeriano).

El aislamiento

“Estamos acorralados aquí, esperamos desde hace más de un año y no podemos hacer nada. Aquí nos aburrimos, nos quedamos en casa por miedo a ser detenidos por la policía” (Steven, 20 años, nigeriano).

“Nos quedamos en casa todo el día y si salimos lo hacemos temprano por la mañana entonces vamos a pie porque no tenemos dinero para el transporte” (joven de la RDC).

Es frecuente ver a los migrantes deambular con un teléfono móvil que les une con el eventual “contacto” que les facilitará el paso o con una persona cercana que les enviará un giro bancario. No obstante, muchos de ellos no reciben noticias de sus familias por diversas razones: la situación de guerra en los países les impide asegurar una comunicación continua,

⁴⁰ En el capítulo 7 se presentan estadísticas sobre la situación del empleo en Marruecos.

⁴¹ Esto representa, más o menos, la misma cantidad percibida por los migrantes de Malí que trabajaban con el exportador de dátiles citado por el periódico *Liberté*.

se niegan a facilitar noticias a la familia antes de haber “conseguido pasar a Europa”, carecen de medios económicos para llamar por teléfono e incluso para enviar una carta, temen recibir malas noticias.

La ayuda financiera de los migrantes entrevistados rara vez está asegurada por los parientes próximos que viven en el país de origen (falta de recursos, rechazo a pedir ayuda, ausencia de parientes) sino más bien por miembros de la familia lejana que residen en Europa o en otros países de África. Casi todos tienen un hermano o un primo en Francia, Bélgica, España, aunque el contacto no se mantiene siempre (ausente, fallecimiento, desaparición, dificultad financiera del inmigrante).

Las teletiempos constituyen un punto de unión de estos migrantes que esperan una transferencia de dinero, noticias de sus familias o información sobre “lo que se debe hacer” para partir hacia Europa.

Sin embargo, las transferencias financieras a través de intermediarios de algunas instituciones bancarias (entre las cuales la Western Union) parecen muy rápidas y se pueden efectuar durante el día. Los migrantes, al no disponer de documentos de identidad, recurren a intermediarios en situación legal (en general nacionales marroquíes, que suelen ser los que les alojan) por el precio de una pequeña comisión. Esta situación es, por otro lado, el origen de algunos actos criminales que estos migrantes sufren por parte de pequeñas bandas de delincuentes.

Así, muchos migrantes han declarado haber sido atacados, generalmente por la noche, haber sido despojados de su dinero, de sus documentos de viaje y de identidad, de sus “ropas de valor”, y en ocasiones heridos por arma blanca.

Pero ningún migrante parece haber denunciado estos hechos, por temor a revelar a las autoridades su situación de clandestino.

Esta situación de hecho viene en realidad acompañada de un profundo sentimiento de abandono, de exclusión y de racismo, a pesar de que, aparentemente, parece existir una cierta proximidad entre los marroquíes y los migrantes de diferentes nacionalidades, sobre todo en Rabat. Muchos han declarado haber sido arrestados por la policía por tener “la piel negra – *we are black*”. Parece ser que las autoridades locales manifiestan una cierta benevolencia y sólo reaccionan con arrestos seguidos de expulsión en caso de incidentes graves.⁴²

La falta de comunicación para los migrantes anglófonos es una dificultad suplementaria, ya que no pueden hablar con los marroquíes.

En Tánger, la desconfianza y la separación parecen totales, probablemente en razón de la naturaleza de la estancia. Los migrantes se encuentran a las puertas de Europa y están al acecho de cualquier posibilidad de salida. Se encuentran en una situación de “sálvese quien pueda”, y están tanto más tensos cuanto que todas las redes de migración clandestina les solicitan de forma activa.

⁴² Según *Al Alam*, periódico publicado en Rabat en lengua árabe, habría en Rabat entre veinte y treinta expulsiones de migrantes al día, cuatro días por semana, para “hacer frente a la agravación de este fenómeno” (el de la migración clandestina de los africanos subsaharianos), *Al Alam* n° 18287 de 11 de junio de 2000.

Además, la “visibilidad” de los migrantes es mucho mayor en Tánger que en Rabat o en Casablanca. En Tánger, residen principalmente en hoteles –pequeñas pensiones, generalmente reservadas a las familias marroquíes de condición modesta, que venían a pasar sus vacaciones de verano en esta ciudad– y alrededor de los cafés, en los barrios cercanos al puerto.

En Rabat, viven en barrios populares de la ciudad, entre una población sin muchos medios, a menudo tan pobre como ellos. En estos barrios, el casero aloja a cuatro o cinco por habitación, y a veces más. Uno de los naturales de Malí entrevistados ha informado que vive en un “apartamento” de cuatro piezas, de menos de 60 m², en ocasiones con treinta “compatriotas” más. Todos los migrantes presentes pagan una suma total de 1.500 *dirhams*/mes. Pero, en general, el alquiler medio es de 100 *dirhams*/mes por persona.

No se ha visto ningún migrante en una mesa de un café o en un restaurante en los barrios en los que se supone que residen. Por lo general, se reúnen ante las puertas de las habitaciones en donde residen, enfrente de los cafés (principalmente en Tánger) o alrededor de las teletiemendas.

Ningún migrante ha declarado haber recibido ayuda por parte de la representación diplomática de su país en Rabat. Por el contrario, algunas embajadas, como la de la República Democrática del Congo, parecen recurrir a sus migrantes para obtener recursos entregándoles, previo pago de 200 a 1.500 *dirhams*, salvoconductos sin ningún valor jurídico.

Por otra parte y por distintas razones, el temor a la policía es muy fuerte: carencia de documentos de identidad, entrada irregular en Marruecos, vencimiento del tiempo de estancia autorizado en el territorio nacional.

Los barrios de viviendas de los migrantes en Rabat son muy poco “accesibles” a la policía marroquí, pero en caso de incidentes entre migrantes o entre ciertos migrantes y marroquíes, puede haber –tal y como se ha señalado anteriormente– redadas policiales seguidas en ocasiones de expulsiones. Estas se realizan generalmente hacia el territorio argelino, en razón del coste y de las dificultades para realizarlas por vía aérea y por el hecho de que la mayoría de los detenidos no tienen documentos de identidad. Los migrantes expulsados pueden entonces permanecer por un tiempo en territorio argelino antes de intentar el regreso a Marruecos. Algunos han declarado haber pasado de 10 a 15 días en Maghnia (punto de paso en territorio argelino hacia Marruecos) antes de cruzar de nuevo la frontera. Las expulsiones por vía aérea del migrante cuya expulsión ha sido decretada, se realizan en general, a la llegada a Casablanca⁴³, en razón del defecto de visado y, además, cuando resulta “evidente” que el migrante en cuestión tiene una intención manifiesta de partir hacia Europa.

j) *La partida de Marruecos*

La razón principal de la presencia en Marruecos que ha sido evocada fue la voluntad de “pasar” a España, luego a Europa. Las condiciones y los precios de la travesía figuran entre

⁴³ En un vuelo Casablanca-Dakar el 31 de julio de 2000, seis personas de África subsahariana, de las cuales cuatro congolese, fueron expulsadas. Una conversación con una de estas personas nos hizo saber que fueron “bloqueados” en el control de pasaportes a su llegada a Marruecos y devueltos en el mismo avión a su país de origen. El motivo aparente de su viaje era “llegar a Europa” gracias a “algún conocido” que tenían en Marruecos.

las mayores preocupaciones de los migrantes entrevistados, aun si esta “travesía” parece para algunos de ellos como un espejismo o una especie de tabú de forma que la conversación sólo se puede relatar con perífrasis.

Primero existen “redes” sin los cuales el “viaje” hacia Europa no se puede realizar. Ninguna de las preguntas formuladas a los migrantes sobre esta cuestión ha recibido respuesta, aparte de que “esto se arregla en algún lugar entre Tánger y Tetuán”, es decir, en el norte de Marruecos.⁴⁴

Se han obtenido muy pocas respuestas a la cuestión relativa al momento en el que se debe efectuar “la travesía”, aparte de alegaciones muy imprecisas como “inch’allah”, “cuando Dios lo quiera”, “lo antes posible” o “cuando tenga dinero”.

Tratándose de este último punto, las respuestas recibidas coinciden y permiten concluir que existe un “auténtico mercado” con tarifas reglamentadas, según baremos que tienen en cuenta la peligrosidad de la “travesía”, la época en la que ésta se realiza, los puntos de partida y de llegada y del tipo de embarcación utilizado. Existe sin embargo, un elemento evidente y constante: los marroquíes y los magrebíes, generalmente efectúan el paso del Estrecho de Gibraltar en embarcaciones en las que no son admitidos migrantes de Africa subsahariana y viceversa.

Los precios de “la travesía” hacia Europa, oscilan para estos últimos, entre 10.000 y 12.000 *dirhams*, es decir 1.000 a 1.200 dólares, por una plaza en una “patera”⁴⁵ (barca pequeña) construida en la localidad y equipada con un motor y que puede atravesar el Estrecho en poco menos de 48 horas, navegando generalmente de noche.

Estos precios son verosímiles y corresponden al pagado por migrantes clandestinos marroquíes. En el caso de estos últimos, el precio del viaje oscila entre 2.000 y 3.500 *dirhams*. Este importe se conviene generalmente de antemano por un grupo de personas deseosas de partir (compuesto de 10 a 20 personas). Pero para cubrir el total del coste de una travesía (60.000 a 80.000 *dirhams*), se buscan otros migrantes antes de la salida –cuatro o cinco– y se les exigirá un pago de entre 7.000 y 10.000 *dirhams*. En este caso estos cuatro o cinco migrantes sí pueden ser nacionales de Africa subsahariana.

El “paso” hacia Europa puede también hacerse en botes neumáticos (*zodiacs*), adquiridos en España. La travesía es en este caso más rápida y “más segura” (salvo en caso de explosión de la embarcación). Es, en consecuencia, más costosa, ya que su precio alcanza los 15.000/20.000 *dirhams*, y puede llegar hasta 30.000 *dirhams* por un transporte entre la costa marroquí (en los confines de Layoune) y Las Palmas, en las islas Canarias.

Los enclaves españoles al norte de Marruecos

La proximidad territorial de los enclaves de Ceuta y Melilla y de la península ibérica incitan a los migrantes a transitar por Marruecos. Llegados a Oujda, intentan el paso hacia el norte.

⁴⁴ Ali Lamrabet, periodista marroquí de la revista *Demain*, recorrió personalmente la travesía del Estrecho de Gibraltar durante el verano de 2000. Camuflando su verdadera identidad, siguió la trayectoria de los migrantes clandestinos marroquíes. Su relato, en el que evoca todas las redes con las que tuvo contacto, se publicó en *Courrier International*, n° 522, del 2 al 8 de noviembre de 2000.

⁴⁵ Las pateras, cuyo coste varía entre 15.000 y 30.000 dh, están fabricadas lejos de la costa, “por un artesano cuyo nombre nadie menciona”. Ali Lamrabet, *ibid*.

Durante los años 1997 y 1998, era posible alcanzar ambas ciudades del norte de Marruecos sin mayor dificultad.

“Cuando estaba en Benin, oí decir que era fácil pasar a España desde Marruecos. Se pasa por los agujeros de las vallas y después, te llevan al campamento de la Cruz Roja. Después nos dan un permiso de estancia y podemos encontrar trabajo en España” (Peter, 25 años, Nigeria).

“Salíamos de Tetuán por la noche en taxi. Había que entregar 200 *dirhams* a cada policía y pasábamos por la montaña. Hacíamos una larga marcha para llegar al campamento de la Cruz Roja. Algunos tenían suerte y pasaban, otros eran devueltos a Tetuán o a Argelia”.

Muchos candidatos han intentado alcanzar su meta una, dos o tres veces y han sido expulsados a Argelia tras una breve estancia en la cárcel de Tetuán y/o de Oujda.

“Tengo un hermano que pasó por Ceuta y que ahora está en España. Me ofreció que fuera pero desde que estoy aquí he perdido el contacto con él. Su teléfono ya no contesta. No tengo dinero y espero que me llame” (joven mujer de la RDC).

Desde 1995, las autoridades españolas decidieron la creación de un campo de acogida al exterior de la ciudad de Ceuta (localidad de Bensou), tras unos enfrentamientos entre inmigrantes irregulares kurdos y del África subsahariana en la ciudad de Ceuta. Luego se construyeron campos de acogida en Ceuta y Melilla; el campo de Calamocarro administrado por la Cruz Roja española (previsto para acoger a 200 personas) acogió en 1997 hasta 2.880 emigrantes que luego pudieron pasar legalmente a España. Entre enero y octubre de 1999 un total de 5.671 emigrados abandonó el enclave. En enero de 2000, había cerca de 1.400 migrantes en el campamento de Calamocarro. Estos “refugiados” de África subsahariana eran beneficiarios de un permiso temporal de un año para circular libremente por España y buscar empleo.

Ante estas afluencias de migrantes en situación irregular, las autoridades españolas han procedido a una operación de *impermeabilización* en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, consistente en la construcción de un muro de acero galvanizado con una altura de 3,10 m y un detector electrónico sensible a la presencia humana.

Parece que el cierre del campamento de la Cruz Roja en julio de 2000 y la construcción de este muro, han sido elementos disuasivos para los que carecen de medios financieros para pagar una travesía “ilegal” y por lo tanto muy costosa. Por el contrario, el refuerzo del control de las fronteras tiene como consecuencia aumentar la peligrosidad para los *desesperados* dispuestos a sortear todos los peligros para hacer la travesía.

El paso por Ceuta, “vía real” para los emigrantes desprovistos de dinero, siendo desde ahora prácticamente imposible, deja libre la plaza para otras vías.

Las islas Canarias

Ante el refuerzo del control del Estrecho por las autoridades españolas (radares, cámaras térmicas, lanchas rápidas, helicópteros, refuerzo de la guardia civil), algunos emigrantes prefieren seguir una vía más económica e intentar una larga travesía (120 km) que separa la costa de Marruecos de la isla de Fuerteventura, aunque es “arriesgada” según los migrantes. Los habitantes de las Canarias ven a menudo como llegan migrantes subsaharianos

completamente agotados⁴⁶. Para afrontar este fenómeno, se han abierto dos centros de retención en Las Palmas y en Fuerteventura.

k) Redes organizadas

En Tánger habría, según algunos migrantes entrevistados, entre 2.000 y 2.500 africanos subsaharianos⁴⁷ “a la espera de pasar”. El paso clandestino con patera o con un *zodiac* parece el medio más empleado por migrantes que disponen de recursos suficientes para pagar su precio (una media de entre 300.000 y 450.000 pesetas por persona).

Son muchos los testimonios informando de robos en el momento de la travesía. En Tánger, una nigeriana (madre de tres hijos que se quedaron en el país de origen) fue despojada de los 1.000 dólares que tenía previstos para la travesía.

Desde hace dos años, parece que las travesías organizadas inicialmente por pequeños traficantes, están controladas por redes “mafiosas” especializadas también en el tráfico de drogas. El paso se realiza de noche, a partir de la costa marroquí a bordo de grandes *zodiacs* que transportan de 35 a 45 personas. La travesía es rápida (menos de cuatro horas) y el ataque se hace de noche en la costa española entre Tarifa y Algeciras. También es peligrosa y es elevado el número de ahogados.

l) Perspectivas de los migrantes

En la mayoría de migrantes entrevistados reina una profunda sensación de amargura y el sentimiento de haber “caído en una trampa”. Europa se ha convertido para algunos en un espejismo inaccesible por el coste de la “travesía”, difícil de cubrir en vista de los pocos recursos de que disponen incluso para “sobrevivir en el lugar donde se encuentran actualmente”. Muchos han declarado que aunque dispusieran del dinero necesario, sólo intentarían la travesía si fuese segura, en razón del número de personas ahogadas de las que han oído hablar.

Algunos han declarado que si no consiguieran “pasar” a España, se quedarían en Marruecos porque “en su casa” no hay trabajo y “no pueden vivir”.

El “paso” hacia Europa

Los más decididos a dar el paso, no se desaniman a pesar de las tentativas infructuosas de alcanzar Ceuta, las brutales expulsiones, las vejaciones y las difíciles condiciones de vida. En Tánger, se vive con el teléfono móvil en la mano, a la espera de la noticia del envío “del giro bancario que permitirá financiar la travesía”. Todos son reacios a los “buenos consejos” que intentan disuadirles de su tentativa y permanecen sólo a la espera del momento en el que alcanzarán el suelo español.

Algunos confían en el porvenir:

⁴⁶ Según la dirección insular de la administración española, parece ser que desde principios del año 2000, 1.656 migrantes en situación irregular (marroquíes y subsaharianos) fueron arrestados en Fuerteventura (véase el capítulo 4).

⁴⁷ Según nuestras informaciones, no existen datos verificables.

“Cuando esté en España, aprenderé el español, iré a trabajar a las plantaciones y luego aprenderé un oficio. España es un país maravilloso porque acepta a los emigrantes. Estoy seguro que me irá muy bien allí” (Steven, 25 años, nigeriano).

Sin embargo, los que están más serenos son los que tienen un “contacto” en Europa (hermano, amigo, familia cercana) que podrá albergarlos a su llegada y les ayudará a conseguir trabajo. Todos están impacientes por “trabajar, progresar, aprender y ahorrar para regresar dignamente a su país de origen”.

En general, los migrantes originarios de países anglófonos (Nigeria, Sierra Leona) proyectan ir después de su paso a España, al Reino Unido, y en caso de fracasar, a América del Norte. Mientras que los migrantes de África francófona (Côte d’Ivoire, Malí, el Senegal, la República Democrática del Congo) piensan instalarse después de España, en Francia, Bélgica o Italia, que conoce una fuerte migración de senegaleses.

Los migrantes que poseen el bachillerato piensan seguir unos estudios superiores (en informática o gestión) o una formación en mecánica. Los otros, a excepción de los migrantes que aspiran a integrarse en un equipo de fútbol europeo, están dispuestos a aceptar cualquier trabajo que les sea propuesto.

“Teníamos ganas de ir a España porque allí hay trabajo, se gana dinero y nos podemos ganar la vida para mantener a la familia que se ha quedado en el país” (joven sin cualificación, República Centroafricana).

“Tenemos manos para trabajar, puedo desempeñar cualquier trabajo para ahorrar y volver a mi país para dedicarme al comercio cuando mejore la situación”.

La prolongación de la estancia en Marruecos o el retorno al país de origen

Algunos han declarado desear volver a su país, y se conceden aún algunas semanas o algunos meses de espera antes de tomar una decisión definitiva, pero los que se han endeudado demasiado para financiar el viaje no pueden afrontar el regreso en un plazo próximo. Algunos nacionales de la República Democrática del Congo se han percatado de que el paso a España resulta imposible en estos momentos⁴⁸ para sus precarios medios, a pesar de tener contactos en Europa. Tras reflexionar, la mitad de estos migrantes ya no contemplan más que la perspectiva de volver a su país de origen, intentando, no obstante, prolongar su estancia en Marruecos e inscribiéndose en institutos de formación principalmente privados.

“Hemos perdido demasiado tiempo porque no podemos trabajar en Marruecos y no podemos pasar, debemos regresar”.

“Lo he perdido todo viniendo aquí. He derrochado mi tiempo, ya no tengo dinero, me he convertido en un ilegal, quiero regresar a mi país a pesar de no saber lo que podré hacer” (Pathy, 25 años, de la República Democrática del Congo).

La mayoría de estos migrantes pretenden regresar por vía terrestre esperando poder ahorrar algo trabajando de nuevo en Argelia, en Nigeria o en el Camerún. Otros se lamentan de la falta de suerte pero declaran no estar avergonzados de “regresar a su país con las manos vacías”.

⁴⁸ Desde el mes de junio de 2000, es muy difícil acceder a Ceuta, ciudad española del norte de Marruecos, a causa de una alambrada que rodea la ciudad, que además ha cerrado el “paso de tránsito” de Calamocarro.

2.5. Conclusión

A este nivel de la investigación, se puede concluir que el caso está cerrado para miles de personas que han dejado su país o se han visto obligadas a abandonarlo –por temor de perder su vida o su integridad física o simplemente por tener más autonomía de sus familias, para contribuir a sostener las necesidades de éstas, dejando además de ser ellos mismos una carga–, y se hallan en muchas ocasiones en un estado de desamparo total y fuera de toda protección, a la espera de una ayuda que resulta menos probable a medida que se demora su presencia en el extranjero para finalmente acabar “regresando a su país”.

No obstante, se ha visto claramente que aún no se ha tomado la medida a este nuevo fenómeno migratorio, en el conjunto de las implicaciones políticas, económicas, sociales y humanas, por las distintas instancias e instituciones que deberían conmovirse de otra forma que con medidas policiales, en Marruecos como en los otros países del Magreb así como en los países de origen o los de la Unión Europea, que representan para muchos un destino final.

Anexo 1. Guía de la entrevista para la encuesta de migrantes

I. Perfil del migrante

- Edad, sexo, lugar de nacimiento
- País de origen
- Nivel de formación en el país de origen
- Situación familiar
- Situación socioeconómica de los parientes

II. Motivos de la migración

- Motivos políticos (conflictos interétnicos, guerra civil, etc.)
- Motivos económicos u otros

III. Contexto de la decisión de migrar

- Tiempo transcurrido entre la decisión de partir y la partida
- Elección del destino final
- Duración de la migración (temporal o definitiva)
- Eventualidad del regreso
- Proyectos y esperas
- Contactos con emigrados en alguno de los países de destino
- Influencias diversas (familia, amigos, entorno)
- Elección de Marruecos como país de tránsito

IV. Percepción del viaje

- Información sobre los peligros incurridos (accidentes, paso de las fronteras, conflictos, guerra, riesgo de robos, violaciones)
- Elección del itinerario
- Información sobre las dificultades en Europa (expulsión, repatriación, detención, etc.)

- Rumores extendidos en el país de tránsito
- Economías personales, recursos familiares, préstamos
- Estado del espíritu a la salida y durante el viaje

V. Redes organizadas

- Principales etapas de la migración
- Dificultades, problemas con las autoridades locales, traspasos de fronteras, peligros afrontados, problemas de salud
- Relaciones con los “traficantes”, coste
- Búsqueda de un “camino” hacia Europa (tiempo, coste, riesgo)

VI. Duración y condiciones de vida y de estancia en Marruecos

- Duración de la estancia
- Vida cotidiana, condiciones de alojamiento
- Relaciones con los habitantes del barrio y las autoridades locales

VII. Perspectivas

- Motivaciones actuales para seguir o retornar al país de origen

Nota

Cabe destacar que esta guía de entrevistas, elaborada previamente a la realización del trabajo de campo, no ha servido más que de referencia. El contexto del estudio y la situación específica de cada migrante así como la naturaleza de las preguntas que se han formulado, han sido determinantes. Asimismo, no ha sido posible obtener respuestas a todas las preguntas planteadas, como también ha sido difícil, contrariamente a lo que esperaba el equipo de investigación, profundizar y obtener repuestas más detalladas. Paralelamente, el desarrollo de la encuesta y las inquietudes que se leían en el rostro de muchos de los migrantes, han sido motivo de prohibición, sobre todo en la ciudad de Tánger, de formular preguntas, por ejemplo sobre las vías para atravesar el estrecho de Gibraltar o sobre las relaciones con los traficantes.

Por el contrario, cuando el migrante se sentía en confianza y el lugar se prestaba, se desarrollaba un auténtico diálogo dando lugar a verdaderas historias de vida, como por ejemplo la que se relata en el anexo 3.

Anexo 2. Migrantes entrevistados por nacionalidad, edad media y nivel escolar

Nacionalidades	Número	Edad media			Nivel escolar		
		15 a 25 años	26 a 35 años	36 años y más	Sin o primaria	Secundaria/ bachillerato	Superior
Nigeria	16						
Hombres		6	8		1	6	7
Mujeres		1	1		1	1	-
RDC	14						
Hombres	8	3	5		1	3	4
Mujeres	6	2	4		2	4	-
Sierra Leona	6						
Hombres	5	2	3	-	2	3	-
Mujeres	1	-	1	-	-	1	-
Senegal	6	3	1	2	2	1	3
Malí	5	2	2	1	1	4	-
Congo	4	2	2	-	1	3	-
Côte d'Ivoire	3	3	-	-	-	1	2
Ghana	3	3	-	-	-	1	2
República Centrafricana	3	2	1	-	-	2	1
Gambia	2	2	-	-	-	-	2
Camerún	2	2	-	-	-	-	2
Sudán	1	1	-	-	-	-	1
Liberia	1	1	-	-	-	-	1
Total	66	35	28	3	11	30	25
%	100	53	42,4	4,5	16,6	45,4	38

Fuente: Trabajo de campo, octubre / noviembre 2000.

Anexo 3**Relato del viaje⁴⁹**

Joëlle, 30 años, madre de una niña, migrante de la República Democrática del Congo:

“Dejé mi país en 1997. Tenía mi documentación en regla. Las verdaderas razones de mi partida fueron: la crisis económica, el problema de la estabilidad monetaria, la crisis política y la falta de seguridad.

Acabé el bachillerato pero no tenía dinero para continuar mis estudios. Mi madre, ‘catequista legionaria’ no cobraba su sueldo desde hacía dos meses. Había hablado mucho con ella a propósito de sus problemas con el dinero, para comprar leche o café... también le hablé de mi deseo de partir... Mi madre se oponía a esta partida. Después hablé con mi padre. Aceptó dejarme marchar a condición de que convenciera a mi madre. Era demasiado duro hablar de este tema con mi madre. Encontré a una amiga que me ayudó a convencerla. Entonces, mi madre me bendijo, me dio un poco de dinero y

⁴⁹ Recogido por Claire Escoffier.

me aconsejó que rezara... Me fui el 30 de noviembre de 1997 con una sobrina. Ella también quería ganarse la vida y encontrar estabilidad. Tenía en total 2.000 dólares.

Tomé el barco hacia Brazzaville, y después el avión hasta el Camerún. Tenía mi pasaporte, estuve en un hotel en Douala. Me quedé tres meses, pero fue imposible encontrar trabajo. Luego tomé el autobús hacia Nigeria. En Lagos, busqué el barrio de los zaireños, los que habían dejado su país desde hacía 7/10 años. Quería ir a Niamey, pero me robaron el pasaporte y 500 dólares. Conseguí entonces un pasaporte guineano. Después de Lagos, me dirigí en autobús y en taxi hacia Benin y después a Niamey, llegando el día que murió Mobutu. Me encontré con un amigo que me dijo que aquí todo había cambiado, que todo iba mal. Me dio 200 dólares y me aconsejó que fuera a Argel.

Me quedé dos semanas y después tomé el avión hacia Tamanrasset, y más tarde la ruta del desierto hacia Malí. Nos escondíamos cuando veíamos militares, les hacíamos creer que éramos argelinos... En Argel, encuentro el barrio de los zaireños, que viven hacinados en una casa de alquiler.

Trabajo entonces como empleada de hogar y gano 500 dinares por día. Estuve hospitalizada durante una semana, luego vendía comida en la calle con mi sobrina. Pero ésta fue expulsada a Nigeria porque carecía de papeles. Y yo tampoco tenía papeles en regla. Decido marcharme a Marruecos, después de haber permanecido ocho meses en Argel. Partí hacia Orán y después a Maghnia, y un guía me acompaña hasta Rabat, con un grupo de migrantes, pasando por Guercif y Fez.

Estuve cuatro veces en prisión. Se tiene miedo de las agresiones, las violaciones. Hay que dar dinero, ropa... Hay amigos que han sido asesinados, amigas violadas... Expulsada a Maghnia por quinta vez, ya no tenía nada... no podía regresar a Marruecos. Pero un senegalés me dio pan, dinero y retomé el camino hacia Oujda y Fez, luego de nuevo a Rabat. Pude obtener los papeles de una nigeriana. Me instalé en Sale, en el barrio de Sidi Moussa⁵⁰. Me quedé embarazada, un ‘hijo de Dios’. Tuve una hija en septiembre de 2000.”

⁵⁰ Este barrio y toda la ciudad de Salé, han vivido desde octubre a junio de 2000, al ritmo de la realización de una película americana que revive la operación “Restaure hope”, llevada a cabo por los Estados Unidos en el año 1993 en Somalia. Barrios enteros de Mogadiscio fueron reconstruidos en aquella ocasión, y entre 300 y 500 migrantes subsaharianos fueron contratados como figurantes de la película por una retribución diaria de 250 *dirhams* por persona. Estos figurantes obtuvieron durante la duración del rodaje un salvo conducto de las autonomías marroquíes.

3. Entrada, estancia y salida de los extranjeros en (y de) Marruecos

Mehdi Lahlou

3.1. Introducción

El fenómeno de migración masiva de los ciudadanos de diferentes países del Africa subsahariana a través y hacia Marruecos, que se ha acentuado desde el principio de los años noventa, no parece haber ido seguido de una adaptación de los textos legislativos y reglamentarios que rigen la entrada y la circulación de los extranjeros en dicho país.

Estos textos, que corresponden todos a la época de la presencia francesa en Marruecos, sólo se han modificado muy poco y muy formalmente probablemente por la importante razón de que el contexto marroquí es ante todo y desde el principio de los años sesenta, un contexto de emigración y de inmigración.⁵¹ Marruecos, que desde hace muchos años se encuentra sumido en un debate muy riguroso para conseguir una legislación más liberal a favor de sus nacionales en materia de migración con varios países europeos (Francia, Bélgica y los Países Bajos, en primer lugar, España e Italia a continuación) no puede intervenir en un sentido restrictivo ante los ciudadanos de otros países africanos para los cuales, después de todo, Marruecos no se había convertido aún en esta vía de tránsito hacia Europa como lo será después de la instauración de los visados de entrada y de su generalización en los diferentes países de la Unión Europea desde la mitad de los años ochenta.

Sin embargo, sería precipitado creer que Marruecos tiene un sistema de “puertas abiertas” en materia migratoria con respecto a algunos países africanos. En efecto, la regla en este sentido es el sistema de visados. Así, los naturales del conjunto de los países africanos están obligados a presentar un pasaporte válido y un visado de entrada en Marruecos, con la excepción de los ciudadanos de ocho países (Côte d’Ivoire, Congo-Brazzaville, Guinea Conakry, Libia, Malí, Níger, el Senegal y Túnez), que no tienen la obligación de presentar un pasaporte válido para entrar en territorio marroquí.

Además, las vías de entrada en Marruecos son únicamente los puertos y aeropuertos del país, ya que las vías terrestres con Mauritania y con Argelia están cerradas (a causa del conflicto sahariano), desde el mes de agosto de 1994.

A este respecto se pueden hacer dos observaciones importantes en relación con el trabajo de campo llevado a cabo en el marco de nuestro estudio (ver capítulo 2):

- Los nacionales de los ocho países que no están obligados a presentar un visado a su entrada en Marruecos no son los que más emigran a Europa vía Marruecos.

⁵¹ Es probablemente este contexto el que explica también el poco interés manifestado hasta ahora por los investigadores o universitarios marroquíes en el tratamiento de la cuestión de las migraciones de africanos del sur del Sahara en y a través de Marruecos. La bibliografía marroquí respecto de este tema es muy escasa, solamente algunos trabajos de investigación se refieren a ello, realizados en la universidad y en diferentes escuelas superiores de Rabat. Estos dos trabajos son debidos a una marroquí, Bichri Saloua (*La condition des étrangers au Maroc, Memoria de final de estudio*, ENAP, Rabat 1995/1995) y a un zaireño, Base Babu-Kazadi (*Police des étrangers et jouissance des droits: le cas du Maroc*, Memoria de fin de estudios, ENAP, Rabat, 1990/1991).

- La casi totalidad de los migrantes en situación irregular que hemos entrevistado, o los que han sido detenidos o rechazados por la policía marroquí, han entrado en Marruecos a través de la frontera con Argelia, cuando esta frontera está totalmente cerrada al tránsito.

Según nuestro punto de vista, estos dos elementos planean de modo diferente la cuestión relativa a la “frontera” con respecto a los países africanos subsaharianos. ¿Tiene que situarse esta cuestión al nivel de Marruecos, o debe considerarse desde Argelia, el país más extenso de la región, que tiene fronteras comunes con Marruecos, Mauritania, Malí, Níger, Libia y Túnez? O, finalmente, ¿debe ser percibida a escala de los tres países del Magreb central (Marruecos, Argelia y Túnez), lo cual debería constituir el marco normal de resolución de esta cuestión entre los países de la UE y los del Magreb, en el marco de una aproximación global de los miembros?

Cada uno de estos tres niveles comporta para Marruecos consecuencias políticas, jurídicas y diplomáticas específicas, tanto respecto de Europa como de los países del África subsahariana y probablemente es aquí donde reside, en gran parte, el margen de maniobra del Gobierno marroquí cuando afirma: *a)* que no hay ninguna prueba de que migrantes de África subsahariana detenidos en Europa (España) hayan pasado por Marruecos; *b)* que le resulta imposible controlar toda la frontera entre Argelia y Marruecos, la cual, por lo demás, está cerrada.

Estas dos afirmaciones, hasta ahora, han permitido a Marruecos rechazar la inclusión en los acuerdos de readmisión que ha firmado con diferentes países de la UE⁵² de migrantes que no sean estos nacionales (ver en anexo 2 el preámbulo y los tres primeros artículos del acuerdo obtenido en este sentido, en 1998, entre Marruecos e Italia).

3.2. El derecho positivo actual en materia de política de los extranjeros en Marruecos

A la espera de una aproximación política, jurídica y también diplomática y económica más global de la cuestión migratoria en Marruecos y entre este país y sus asociados de la UE, la entrada, la residencia y la salida de los extranjeros en (y de) Marruecos siguen reglamentadas en el marco de la noción, a la vez restrictiva y nacional, de policía de los extranjeros.

Esta noción que indica por sí misma la preminencia de la autoridad administrativa y especialmente de la policía en la materia, ha sido formada por el conjunto de normas y reglamentos elaborado para este tema, que es un cuerpo complementario redactado por la Francia colonial en Marruecos. En efecto, el derecho actual aplicado a la entrada, a la residencia y a la circulación de los extranjeros sobre el territorio marroquí, así como todo aquello que concierne las libertades públicas de los no nacionales, ha sido instituido en 1914 (o sea dos años después) de la institución del protectorado francés en Marruecos) y en 1950 (o sea seis años antes de la independencia de Marruecos).

⁵² Acuerdos de readmisión de Marruecos con: *a)* Francia, acuerdo sobre la circulación de personas – de hecho, un intercambio de cartas – firmado el 10 de noviembre de 1983, no ratificado; *b)* España, acuerdo sobre la circulación de personas y de readmisión, firmado el 13 de febrero de 1992, en trámite de ratificación; *c)* República Federal de Alemania, acuerdo (PV) relativo a la identificación y a la expedición de salvoconductos consulares, firmado el 22 de abril de 1998, no ratificado; *d)* Italia, acuerdo sobre la reconducción a las fronteras de los súbditos y sobre el tránsito para el alejamiento, firmado el 27 de julio de 1998, en curso de ratificación.

Las únicas modificaciones aportadas por las autoridades marroquíes desde 1956 han consistido en la adaptación de los textos adoptados durante el período del protectorado en los diferentes cambios acaecidos en la estructura administrativa del país desde su independencia. De este modo, el conjunto de dichos textos se refiere a la zona internacional de Tánger y a la ex zona de protectorado español (norte de Marruecos) en virtud del decreto del 16 de noviembre de 1962 del Ministro del Interior. Lo mismo ha sucedido en 1969 referente a la zona de Ifni (igualmente bajo protectorado español) y después para el ex Sahara español, cedido por España a Marruecos en 1975.

Exceptuando esta refundición territorial y cinco convenciones de establecimiento que han tenido lugar entre 1962 y 1979 con cinco países africanos (Libia, Argelia, el Senegal, Túnez y Mauritania), el derecho marroquí ha permanecido inalterable, exceptuando el hecho de que desde 1956 es aplicado por un Estado independiente, en una situación nacional y regional y en un marco económico, político y social completamente distintos de las condiciones que regían en el origen de su redacción.

a) La entrada de los extranjeros en Marruecos

El texto fundamental que trata de la entrada de los extranjeros en Marruecos es una disposición de 13 de noviembre de 1914 (modificada el 17 de diciembre de 1915) adoptada por el comisario general, comandante en jefe del cuerpo de ocupación en Marruecos, y que se aplica a las personas que llegan o permanecen en la zona francesa del Imperio Jerifiano. Según el artículo primero, “toda persona que desembarque en un puerto deberá justificar ante la autoridad local delegada a este efecto, su identidad, su último domicilio, sus medios de existencia y los motivos de su venida”.

Además, en virtud de una orden residencial de 8 de enero de 1915 (modificada el 30 de junio de 1926), la entrada en el territorio marroquí por tierra, mar o aire está condicionada para los extranjeros a la presentación de un pasaporte válido. En este pasaporte tiene que figurar, además, un visado de entrada marroquí, excepto si el titular pertenece a un país con el cual Marruecos ha firmado un acuerdo dispensando del visado con aplicación del principio de reciprocidad.

La Dirección General de la Seguridad Nacional es la encargada de efectuar el control de entrada de los extranjeros en Marruecos en los puertos y en los aeropuertos. Los controles de la circulación los realizan tanto la policía como la gendarmería. De conformidad con los usos, a las personas que no disponen de documentos en regla se les niega la entrada en el Reino y son devueltos al lugar de procedencia.

Las personas que tienen el estatuto de refugiado o de apátrida tienen que presentar en el control de la policía de frontera un título de viaje expedido en aplicación de la Convención de Ginebra de 1951, aceptada en nombre de Marruecos por Francia (como autoridad protectora y de tutela) y confirmada por una declaración solemne del Marruecos independiente, depositada en las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1957.

Es necesario que el título de viaje de los refugiados y de los apátridas sea regular y en curso de validez en el tiempo y en el espacio, es decir, que su validez territorial se extienda a Marruecos. A cualquier persona que haya omitido el cumplimiento de esta formalidad no se le permitirá la entrada en Marruecos.

El visado de entrada en Marruecos no es obligatorio con respecto a tres categorías de personas: los diplomáticos acreditados por el Reino de Marruecos, los nacionales de países que tienen con Marruecos convenios de dispensa de visado (con o sin reciprocidad para los nacionales marroquíes) y las personalidades susceptibles de ser beneficiarias de un visado diplomático y consular, especialmente los expertos de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados.

Los nacionales de países sometidos al visado, y en los cuales Marruecos no tiene representación diplomática o consular, pueden beneficiarse de un visado turístico de 15 días que se les expide en la frontera con posibilidad de prórroga. Por último, las personas que han firmado un contrato de empleo al nivel de la asistencia técnica con Marruecos, están dispensados de esta formalidad. El contrato de empleo tiene valor de visado de entrada en Marruecos.

b) La residencia y la instalación provisional en Marruecos

Una orden del 15 de enero de 1924 obliga a todo extranjero a proceder, durante los quince días después de su llegada al territorio nacional, al cumplimiento de las formalidades de inscripción o de declaración de residencia. Una orden de 9 de noviembre de 1932 le obliga, además, en caso de cambio de residencia, a efectuar la declaración tanto al abandonar la antigua residencia como al llegar a la nueva.

Si la estancia supera los 15 días y permanece en el límite de validez del visado (o en caso de dispensa de visado, si la estancia es inferior a tres meses), las autoridades proceden a la aplicación del *dahir* (ley) de 16 de mayo de 1941 relativo a las autorizaciones de estancia. Estas son expedidas por la Dirección general de la seguridad nacional ya sea por una duración limitada o indeterminada. Estas autorizaciones pueden ser revocadas en cualquier momento.

Cuando un extranjero tiene la intención de establecerse en Marruecos para ejercer allí una actividad profesional, queda sometido a la legislación sobre inmigración. Esta está constituida por el *dahir* de 15 de noviembre de 1934 que regula la inmigración y que organiza un régimen de entrada al territorio en consideración de las necesidades económicas a toda persona de nacionalidad extranjera que inmigra a Marruecos para ejercer allí una actividad profesional, sea de la naturaleza que sea, remunerada o no, por su propia cuenta o por cuenta ajena.

Los residentes ordinarios, trabajadores, comerciantes, industriales y estudiantes extranjeros que entran en Marruecos, tienen que contar desde su llegada un plazo de quince días hábiles para proceder a las formalidades de inscripción o de declaración de residencia prescritas por el *dahir* de 16 de mayo de 1941, obteniendo entonces de los servicios de policía un certificado de inscripción válido por un año a partir del día de su expedición. Este certificado tiene que ser visado anualmente durante los dos meses que siguen a la expiración del período de validez.

c) Las sanciones

Con referencia a las sanciones aplicables en caso de no observarse las condiciones de entrada y de residencia en Marruecos, los distintos textos antes citados contienen un cierto número de disposiciones represivas que conllevan penas correccionales y la expulsión. Además, están previstas sanciones administrativas en caso de infracción de las reglas sobre la residencia.

Estas sanciones pueden ser, según los casos, la expulsión por la vía rápida, la expulsión y la puesta en residencia vigilada.

La expulsión por la vía rápida es una medida administrativa que sólo se adopta cuando el visado de un contrato de trabajo es rechazado o anulado o bien cuando la autorización de ocupar un empleo remunerado no se ha concedido. El emigrante es obligado a abandonar el territorio en el plazo que le concede el Ministro de Trabajo y de Asuntos sociales, sin que este plazo pueda ser inferior a ocho días a partir de la fecha de la notificación; ésta es librada al inmigrante por la policía o la gendarmería o por carta certificada con acuse de recibo.

La expulsión es otra medida administrativa dirigida contra todo extranjero que haya entrado clandestinamente en Marruecos, o que no acepte las condiciones reglamentarias y sanitarias de entrada en Marruecos, o, finalmente, que ejerza una actividad profesional en una región o en una ciudad distinta de aquella para la cual se le ha concedido el visado de residencia. La expulsión es notificada por vía de notificación del prefecto o provincial del lugar de entrada o de residencia del extranjero previo un informe de los servicios de orden público (de la policía).

La expulsión es pronunciada contra el extranjero mediante sentencia del director general de la seguridad nacional y notificada al extranjero por un oficial de policía o de la gendarmería, aunque concediéndole un plazo de gracia para abandonar el territorio. Esta expulsión tiene lugar si la presencia del extranjero constituye una amenaza para el orden público o la seguridad del Estado.

La última medida de sanción es la asignación de residencia. Una residencia forzada en las ciudades o en los centros será impuesta al extranjero cuya presencia es considerada peligrosa para la defensa nacional o para la seguridad pública, así como a los individuos que se encontrasen en la imposibilidad de abandonar Marruecos después de haber sido objeto de una medida de expulsión.

En cuanto a la extradición, Marruecos se rige por el *dahir* de 6 de noviembre de 1958. El título 1 de este *dahir* enumera las condiciones de extradición tanto en lo referente a la persona reclamada como a la naturaleza de los hechos, el lugar donde han sido cometidos y el estado de las diligencias. El título 2 del *dahir* trata de los procedimientos: las demandas las dirige el Estado demandante por vía diplomática, instruidas por las autoridades judiciales y sometidas a la opinión de la Corte Suprema. Si ésta opina que se puede rechazar la petición, dicha opinión es definitiva y la extradición no puede ser concedida (artículo 17). En caso contrario, la decisión la toma siguiendo la opinión del ministro de justicia, el presidente del consejo que dicta, si ha lugar, un decreto concediendo la extradición (artículo 18).

Hay que señalar que la institución judicial (Corte Suprema y Ministerio de Justicia) sólo aparece en los textos antes citados en el único caso de la extradición.

Anexo 1. Principales textos vigentes en materia de policía de extranjeros en Marruecos

Decreto de 13 de noviembre de 1914 del Comisario residente general, relativo a las personas que llegan o residen en la zona francesa del Imperio Jerifiano

Artículo 1: Toda persona que desembarque en un puerto de la zona francesa de Marruecos tendrá que justificar ante la autoridad local delegada a este efecto, su identidad, su último domicilio, sus medios de subsistencia y los motivos de su venida a la zona francesa de Marruecos.

A falta de estos requisitos la autorización para desembarcar puede serle negada.

Artículo 2: Los extranjeros residentes en territorio de la zona francesa y súbditos de las potencias que se benefician aún del régimen de las capitulaciones deberán, si todavía no lo han hecho, en un plazo de diez días a partir de la promulgación del presente decreto, cumplir en el consulado respectivo las formalidades de la inscripción a cualquier petición de la autoridad.

Lo mismo es válido para los súbditos de dichas potencias que desembarquen o lleguen al territorio de la zona francesa a partir de la promulgación del presente decreto.

Artículo 3: Los súbditos de las potencias que han renunciado al beneficio de las capitulaciones tendrán que hacer su declaración de residencia en las condiciones que serán fijadas por decreto de los comandantes de subdivisión. [Artículo derogado por Orden de 9 de diciembre de 1932.]

Artículo 4: Orden de 17 de diciembre de 1915 – Toda persona que hubiera descuidado cumplir estas formalidades le será aplicada Nuestra Orden de fecha de 2 de agosto de 1914, relativa al estado de sitio y que promulga la ley marcial, en consecuencia será llevada ante los tribunales militares del cuerpo de ocupación⁵³ y será punible con una multa de 2.400 francos a 12.000 francos y de un encarcelamiento de dos días a un mes, o de una de estas dos penas solamente; además, podrá ser expulsada por las autoridades militares por aplicación de las disposiciones del artículo 3, párrafo 2 de Nuestra Orden antes citada de 2 de agosto de 1914.

Artículo 5: Los señores comandantes de subdivisión quedan invitados a asegurar la ejecución de la presente orden y a adoptar, mediante decretos especiales usando los poderes que les son conferidos por nuestra orden de 2 de agosto de 1914, todas las disposiciones necesarias en vista a su aplicación en el ámbito de su mandato.

Orden residencial de 21 safar 1333 (8 de enero de 1915) que prescribe la presentación de un pasaporte a toda persona que desembarque o entre en el territorio de la zona francesa del Imperio Jerifiano

Artículo 1: Toda persona sea de la nacionalidad que sea que desembarque o llegue a la zona francesa del Imperio Jerifiano, a partir de enero de 1915 incluido, tendrá que poseer un pasaporte.

Artículo 2: Los pasaportes de las personas viniendo del extranjero o de otra zona del Imperio Jerifiano, tendrán que haber sido visados por la autoridad consular francesa.

⁵³ Orden de 20 *ramadán* 1364 (29 de agosto 1945) del general de división, comandante supremo de las tropas de Marruecos, relativo a la competencia de los tribunales referentes a las infracciones de la reglamentación acerca de la residencia de los extranjeros en Marruecos. Artículo único: Quedan derogadas las disposiciones que prevén la competencia exclusiva de los tribunales militares respecto a infracciones sancionadas por la orden de 14 *hejja* 1332 (13 de noviembre 1914) y la orden de 9 *reheb* 1351 (9 de noviembre 1932) relativa a la residencia de los extranjeros en Marruecos.

Artículo 3: Toda persona que no pueda presentar un pasaporte en regla no podrá, en ningún caso, ser autorizada a desembarcar o a entrar en el territorio de la zona francesa.

Artículo 4: Las autoridades encargadas de la aplicación de la presente orden son las designadas en el artículo 6 de nuestra orden de 13 de noviembre 1914, a la que hemos aludido.

Orden de 8 *joumada* II 1342 (15 de enero de 1924) relativa a la llegada y a la residencia de los extranjeros en Marruecos

Artículo 1: Los extranjeros que entren en la zona francesa del Imperio Jerifiano, tendrán a contar desde su llegada, un plazo de 15 días hábiles para proceder a las formalidades de inscripción o de declaración de residencia prescritas por los artículos 2, 3 y 4 de la orden de 13 de noviembre de 1914.

Los extranjeros que residen actualmente en zona francesa y que aún no se hubieran adaptado a las formalidades citadas más arriba, tendrán, contando desde la inserción de la presente orden en el Boletín Oficial, un plazo de 15 días hábiles para ponerse en regla.

Artículo 2: Todo extranjero que resida en la zona francesa del Imperio Jerifiano sin haber cumplido las formalidades prescritas por los artículos 1, 2, 3 y 4 de la orden de 13 de noviembre de 1914, en las condiciones fijadas por el artículo 5 de dicha orden, modificado por la orden de 17 de diciembre de 1915.

Artículo 3: La declaración de residencia prescrita por el artículo 3 de la orden de 13 de noviembre de 1914 se efectuará:

En Casablanca, en la Comisaría de Policía, o en su defecto, o en la Comisaría especial de la inmigración;

En los otros centros, en la Comisaría de Policía, o en su defecto, en el control local.

Artículo 4: Todas las disposiciones contraria a la presente orden quedan derogadas.

Orden de 9 *reheb* 1351 (9 de noviembre de 1932) del general de división, comandante superior de las tropas de Marruecos, completando la reglamentación relativa a la residencia de los extranjeros en Marruecos

Artículo 1: Independientemente de la declaración de residencia prescrita por los artículos 2 y 3 de la orden de 13 de noviembre de 1914 y por el artículo 1º de la orden de 15 de enero de 1924, los extranjeros que habiten en zona francesa de Marruecos están obligados en caso de cambio de residencia, antes de su partida, a hacer visar, justificando su identidad, su certificado de inscripción por los servicios de policía o, en su defecto, por la autoridad local de control, y de cumplir con la misma formalidad en su nueva residencia dentro de los cinco días de su llegada.

Artículo 2: Todo extranjero que en el plazo arriba descrito no haya hecho la declaración de cambio de residencia será sujeto de las penas previstas en el artículo 5 de la orden de 13 de noviembre de 1914, tal como ha quedado modificado por la orden de 17 de diciembre de 1915.

Las mismas penas podrán ser pronunciadas contra los extranjeros que hayan hecho conscientemente una declaración de residencia o de identificación falsa o inexacta.

Artículo 3: Queda prohibido a todo empresario emplear a un extranjero que carezca del certificado de inscripción previsto por la orden de 13 de noviembre de 1914, o cuyo certificado no tenga el visado prescrito en el artículo primero de la presente orden.

Artículo 4: Los propietarios, hoteleros, hospederos, deben indicar en las veinticuatro horas, a los servicios de policía o, en su defecto, a la autoridad local de control, la presencia de los extranjeros que habitan en sus inmuebles o establecimientos. Lo mismo vale para los propietarios de pensiones de familia y para todos aquellos que albergan a extranjeros.

La declaración tiene que indicar el lugar, la fecha y el número de la expedición del certificado de inscripción presentado por el extranjero. Si éste no lo posee, hay que especificarlo y señalar urgentemente este hecho a los servicios antes citados o, en su defecto, a la autoridad local de control.

Esta declaración no dispensa a los hoteleros y a los hospederos de conformarse con todas las demás disposiciones reglamentarias que rigen el ejercicio de su profesión.

Artículo 5: El incumplimiento de las prescripciones de los artículos 3 y 4 que preceden, convierten a sus autores en sujetos de una multa de 120 a 1.800 francos inclusive, y de una pena de prisión de uno a cinco días o de uno de estos dos castigos solamente.

En caso de reincidencia estos castigos podrán doblarse. Hay reincidencia cuando en menos de 12 meses el reincidente ha sufrido ya una condena por la misma infracción.

En caso de reincidencia estos castigos podrán doblarse. Hay reincidencia cuando en menos de doce meses el reincidente ha sufrido ya una condena por la misma infracción.

Artículo 6: Derogado por orden de 29 de agosto de 1945.

Artículo 7: El artículo 4 de la orden de 13 de noviembre de 1914 ha sido derogado.

Dahir de 21 kaada 1358 (2 de enero de 1940) que reglamenta la residencia de algunas personas en zona francesa del Imperio Jerifiano

Artículo 1: Una residencia forzada en las ciudades o centros que les serán designados a este efecto podrá ser impuesta a los individuos peligrosos para la defensa nacional o para la seguridad pública, así como a las personas que se hallen en la imposibilidad de abandonar la zona francesa de Nuestro Imperio, si han sido objeto de una medida de interdicción o de expulsión tomada en aplicación del artículo 1 del *dahir* anteriormente considerado de 8 de diciembre de 1315 o que hayan inmigrado en dicha zona sin adaptarse a las disposiciones del *dahir* anteriormente citado de 15 de noviembre de 1934.

Estas personas tendrán que presentarse a la autoridad local de control, en el momento de su llegada en alguno de los lugares designados más arriba, así como en las fechas que les serán fijadas ulteriormente por estas autoridades para la justificación periódica de su residencia.

Artículo 2: Las personas mencionadas en el artículo 1º podrán ser requeridas con el fin de realizar trabajos de interés público e incorporadas en formaciones especiales.

Artículo 3: Las personas designadas más arriba que no se encuentren dentro de los plazos fijados en la residencia o en el lugar de residencia que se les han asignado, o que lo hayan abandonado sin autorización, podrán ser castigadas con seis meses a cinco años de prisión.

Todo individuo que, requerido en las condiciones previstas en el artículo 2 arriba citado, se niegue a realizar el trabajo prescrito, será castigado con las sanciones previstas en el artículo 2 del *dahir* de 13 de septiembre de 1938 sobre la organización general del país en tiempo de guerra, tal como ha sido modificado por el *dahir* de 20 de septiembre de 1939.

Artículo 4: Las medidas a adoptar para la aplicación del presente *dahir* se dejan a la determinación del comisario residente general.

Artículo 5: El *dahir* de 26 de julio 1939 que reglamenta la residencia de algunas personas en zona francesa del Imperio Jerifiano y el *dahir* de 26 de 3 de octubre de 1939 que lo ha modificado y completado han sido derogados.

Dahir de 19 *rebia II* 1360 (16 de mayo de 1941) relativo a las autorizaciones de residencia en zona francesa del Imperio Jerifiano

Artículo 1: Toda persona que haya entrado en zona francesa de nuestro Imperio con un visado de pasaporte expedido por un tiempo limitado por una autoridad francesa no puede permanecer en dicha zona más allá del plazo fijado por este visado si no ha obtenido una autorización especial de residencia.

Las personas titulares de visados de tránsito expedidas por una autoridad francesa están sometidas a las disposiciones del párrafo precedente cuando deseen permanecer más de ocho días en dicha zona.

Artículo 2: Las autorizaciones de residencia serán expedidas o rechazadas:

A los extranjeros por el gabinete diplomático de la residencia general, después de oír la opinión de los servicios de seguridad pública.

A los franceses por la dirección de los servicios de seguridad pública, en Rabat.

Estas autorizaciones son expedidas ya sea por una estancia temporal ya sea por una estancia definitiva. Pueden ser anuladas o retiradas en cualquier momento.

Sin embargo, son asimiladas a una autorización de residencia: la autorización de ejercer una profesión acordada por el secretariado general del Protectorado (oficina de la administración general) y la autorización de ocupar un empleo remunerado, especialmente por el visado de un contrato de trabajo, expedido por el servicio del trabajo en ejecución de las prescripciones del *dahir* de 15 de noviembre de 1934, reglamentando la inmigración en zona francesa del Imperio Jerifiano.

Artículo 3: Las peticiones de autorización de residencia tienen que dirigirse a las autoridades locales de control del lugar de residencia de los interesados por lo menos seis días antes de la fecha de expiración de la autorización en curso.

Artículo 4: Cuando la autorización de residencia es rechazada o retirada, la persona interesada está obligada a abandonar la zona francesa de Nuestro Imperio en el plazo de ocho días hábiles contando desde la notificación del rechazo o retiro por las autoridades locales de control del lugar de su residencia.

Artículo 5: Queda prohibido a toda persona que haya abandonado la zona francesa de Nuestro Imperio como consecuencia de un rechazo o de un retiro de autorización de residencia, de volver a dicha zona sin autorización especial otorgada en las condiciones previstas en los artículos 1 y 2.

Artículo 6: Toda persona que no se conforme a las prescripciones anteriores será colocada en residencia forzada en las condiciones fijadas por el *dahir* del 2 de enero de 1940, que reglamente la residencia de algunas personas en zona francesa del Imperio Jerifiano, sin perjuicio de las penas previstas en el artículo siguiente.

Artículo 7: *Dahir* del 1º de mayo de 1950. Las infracciones de los artículos 1, 2, 3 y 4 serán castigadas con una multa de 12.001 a 24.000 francos y con un encarcelamiento de 11 días a tres meses, o con una de estas dos penas solamente.

Las infracciones del artículo 5 son penalizadas con una multa de 12.001 a 120.000 francos y con un encarcelamiento de tres meses a un año, o con una de estas dos penas solamente.

Dahir de 9 de agosto de 1952 – Puede ser penalizada con una multa de 60.000 a 600.000 francos y con un encarcelamiento de tres meses a dos años toda persona que haya hecho conscientemente una declaración falsa o inexacta, a fin de justificar su petición de autorización de residencia. La autorización concedida en estas condiciones será inmediatamente retirada.

Dahir del 9 de agosto de 1952 – Se castigará con una multa de 60.000 a 500.000 francos y de un encarcelamiento de un mes a dos años, toda persona que entre en la zona francesa de Nuestro Imperio, por el medio que sea, sin pasaporte regular o sin autorización. Incurrirá, además, si es el caso, en las sanciones promulgadas por los textos relativos a la inmigración o a la circulación de los aislados en dicha zona en tiempos de guerra.

Serán también sujetos de las penas previstas en el presente artículo las personas que con conocimiento de causa hayan, por el medio que sea, procurado ayuda o asistencia a personas con el fin de sustraerlas de las disposiciones del presente *dahir*.

La ley de 26 de marzo de 1871 sobre la atenuación y la agravación de las penas y el artículo 463 del código penal no son aplicables.

En caso de reincidencia, la pena de encarcelamiento será obligatoriamente dictada.

Artículo 8: Las prescripciones del presente *dahir* no son obstáculo para las prescripciones del *dahir* de 15 de noviembre sobre la inmigración ni para aquellas de la reglamentación vigente referente a la inscripción y a los cambios de residencia de los extranjeros en zona francesa de Nuestro Imperio.

Artículo 9: Las personas cuya autorización de residencia ha expirado y que no han solicitado la renovación o la prolongación de esta autorización tendrán, contando desde la publicación del presente *dahir* en el Boletín Oficial, un plazo de 30 días para regularizar su situación.

Artículo 10: Las disposiciones del presente *dahir* no son aplicables a los militares de cualquier grado que pertenezcan o que estén destinados a las tropas de Marruecos, o que, habiendo pertenecido o perteneciendo a las tropas de Marruecos, han sido liberados o serán liberados en zona francesa de Nuestro Imperio, ni a su familia (mujer y descendencia a su cargo).

Las autorizaciones de residencia referentes a las personas aludidas en el párrafo precedente continuarán siendo libradas por la autoridad militar teniendo en cuenta la opinión de la oficina diplomática o de las direcciones de los servicios de seguridad pública según el caso.

Anexo 2. Acuerdo entre el Reino de Marruecos y la República Italiana sobre la reconducción a las fronteras de sus súbditos y sobre el tránsito para el alejamiento

El Gobierno del Reino de Marruecos y el Gobierno de la República Italiana (designadas más abajo como “partes contratantes”),

reafirman su preocupación común de luchar eficazmente contra la migración irregular;

deseosos de facilitar la reconducción de las fronteras de sus súbditos en situación ilegal dentro de un espíritu de cooperación y sobre la base de reciprocidad y de tratar con dignidad a las personas alejadas del territorio de la otra parte contratante preservando, no obstante, sus derechos e intereses;

recordando la Convención de 4 de noviembre de 1950 sobre la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

evocando los principios del Acuerdo de Asociación entre Marruecos y la Unión Europea y la declaración de Barcelona, adoptada el 28 de noviembre de 1995 por los Estados miembros de la Unión Europea y por los doce Estados del Mediterráneo;

han convenido lo que sigue:

Reconducción a las fronteras de los súbditos de las partes contratantes

Artículo 1. Cada parte contratante se compromete a readmitir en su territorio, a petición de la otra parte y sin formalidades, que no sean las enumeradas en el protocolo adicional al presente Acuerdo, a toda persona que no cumpla las condiciones de entrada o de residencia aplicables sobre el territorio de la parte contratante requeriente por cuanto que está establecido por el procedimiento de identificación que posee la nacionalidad de la parte contratante requerida.

La parte requeriente readmite sobre su territorio en las mismas condiciones y sin otras formalidades que las enumeradas en el protocolo adicional del presente Acuerdo, las personas objeto de reconducción a las fronteras, a petición de la otra parte contratante, si los controles posteriores demuestran que no poseían la nacionalidad de la parte contratante requerida en el momento de la salida del territorio de la parte contratante requeriente.

La reconducción se efectúa por contacto directo entre las autoridades centrales y fronterizas de las partes contratantes debidamente designadas siguiendo los procedimientos definidos en el protocolo adicional del presente Acuerdo.

Las medidas de alejamiento son efectuadas sin entrega de un salvoconducto cuando el interesado está en posesión de uno de los documentos siguientes, en curso de validez o caducado (para el Reino de Marruecos: tarjeta de identidad nacional, pasaporte; para la República Italiana: pasaporte, tarjeta de identidad para los nacionales italianos, cualquier otro documento que certifique de manera cierta la nacionalidad italiana).

En defecto de la posesión de estos documentos, un salvoconducto es entregado por el consulado territorialmente competente a las personas identificadas como nacionales en las condiciones siguientes:

a) Sobre la base de un documento transmitido por las autoridades locales competentes especialmente: fotocopia del pasaporte o de la tarjeta de identidad nacional, un salvoconducto caducado, el permiso de conducir, la tarjeta de inscripción consular o cualquier otro documento expedido por las autoridades nacionales del Estado requerido que acrediten la identidad de la nacionalidad del interesado.

Cuando estos elementos son juzgados probatorio por las autoridades consulares, se concede un salvoconducto en los mejores plazos y lo más tarde en un plazo de dos días laborables contando desde la recepción de los documentos por las autoridades consulares del Estado requerido.

b) En caso de duda sobre la nacionalidad o en ausencia de uno de estos documentos, las autoridades consulares del Estado requerido proceden a oír al interesado en los locales de guardia, los establecimientos penitenciarios, los centros de acogida o, eventualmente, en los locales consulares. Esta audición se organiza de acuerdo con la autoridad consular competente dentro de los mejores plazos y como más tarde en un plazo de cinco días laborables contando desde la petición de la parte requerida por intermediario del consulado territorialmente competente.

c) En el caso en que tras la entrevista no se pueda establecer que el interesado es nacional del Estado requerido, la autoridad consular informará sin demora a las autoridades locales competentes. Estas recogen las huellas digitales del interesado y las transmiten sin demora a las autoridades de la parte requerida por intermediación del consulado territorialmente competente.

Las modalidades y los plazos de las transmisiones de los informes de identificación y de las respuestas serán determinadas por el protocolo adicional al presente Acuerdo.

Anexo 3. Lista de los textos según su fecha de publicación

- *Dahir* de 8 de diciembre de 1915 sobre la estancia, en el Reino de Marruecos, de los individuos con órdenes de expulsión, de prohibición de residencia o de medidas de alejamiento (B.O. 13 de diciembre de 1915, pág. 889).
- Orden de 9 de noviembre 1932 que completa la reglamentación relativa a la residencia de los extranjeros en Marruecos (B.O. 30 de diciembre de 1932, pág. 1.468).
- *Dahir* de 2 de enero de 1940 reglamentando la residencia de algunas personas (B.O. 19 enero de 1940, pág. 106).
- *Dahir* del 16 de mayo de 1941 relativo a las autorizaciones de residencia (B.O. 23 de mayo de 1941, pág. 587).
- *Dahir* del 24 de junio de 1942 añadiendo una adición al *dahir* de 2 de enero de 1940 reglamentando la residencia de algunas personas (B.O. 26 de junio 1942, pág. 531).
- Orden residencial de 24 de junio de 1942 relativo a la aplicación del *dahir* de 2 de enero de 1940 reglamentando la residencia de algunas personas (B.O. 26 de junio de 1942, pág. 531).
- *Dahir* de 1º de marzo de 1950 modificando el *dahir* de 16 de mayo de 1941 relativo a las autorizaciones de residencia (B.O. 7 julio 1950, pág. 904).
- Orden ministerial nº 080-62 de 16 de noviembre de 1962 aplicable a la antigua zona de protectorado español y a la provincia de Tánger de la legislación relativa a la residencia de los extranjeros en vigor en zona sur (B.O. 30 noviembre 1962, pág. 1.701).
- Decreto real referente a la ley nº 206-65 de 11 de diciembre de 1965 modificando el *dahir* del 2 de enero de 1940 reglamentando la residencia de algunas personas en Marruecos (B.O. 22 de diciembre de 1965, pág. 1.730).

4. La inmigración subsahariana y la política de extranjería en España

Pablo Pumares

4.1. Stocks y tendencias recientes

El número de inmigrantes subsaharianos en España es reducido. No llegan a 40.000 los residentes con permiso en vigor a finales de 1999 (cuadro 1), lo que supone menos de un 5% del total de residentes extranjeros legales y el 0,1% de la población española. La presencia colonial de España en África fue muy escasa limitándose esencialmente a algunos enclaves como Guinea Ecuatorial, el Sahara occidental o el norte de Marruecos donde se estableció un protectorado que terminó con la independencia marroquí, sin que ello supusiera en aquel momento una incorporación relevante de población marroquí a la península. También fue significativa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX la presencia de emigrantes levantinos en Orán (Argelia). Este hecho, unido a los problemas de retraso económico que España ha tenido durante buena parte del siglo pasado, ha hecho que las relaciones con la mayor parte de África hayan brillado por su escasez y que el desconocimiento haya presidido el imaginario español con respecto al África al sur del Sahara. Únicamente de Guinea Ecuatorial se puede decir que ha habido una pequeña presencia tradicional de personas ligadas a ese pasado colonial, pero que ha pasado desapercibida para la mayoría de la población.

Sin embargo, hay algunas características relacionadas con estos inmigrantes que revisten especial interés. Se trata de un grupo en franco crecimiento (se han multiplicado por 2,36 entre 1996 y 1999) que ha pasado de representar un 3,25% de los residentes extranjeros en 1992 a un 4,92% en 1999, un porcentaje que se verá nuevamente incrementado con el proceso de regularización de 2000, por lo que cada vez tendrán que ser tomados más en consideración, sobre todo en las cinco provincias (Madrid, Barcelona, Girona, Almería y Zaragoza) que junto a Ceuta reúnen a más del 60% de los residentes subsaharianos en 1999. La tendencia ascendente y el potencial migratorio que se le presume al continente africano, separado por sólo 14 kilómetros de mar y una enorme brecha económica, es un factor que afecta a la percepción de la población española. Pero probablemente lo que más ha llamado la atención sobre ellos han sido diversos aspectos relacionados con el control de la frontera sur española: el drama compartido con marroquíes y argelinos, de sus intentos de entrada cruzando en pequeñas embarcaciones el Estrecho de Gibraltar o el Atlántico en dirección a las Canarias; y la peculiaridad de que difícilmente pueden ser expulsados, lo que ha motivado unas condiciones particulares que han supuesto un reto para las autoridades españolas no resuelto satisfactoriamente hasta la fecha. Para España, por tanto, la cuestión central de la inmigración subsahariana se reduce en buena medida al control de las entradas clandestinas y, sobre todo, a qué hacer con los detenidos en el intento.

Para los subsaharianos España es la puerta de entrada a Europa, la meta anhelada donde esperan conseguir un trabajo bien remunerado con el que sacar adelante a su familia. La inestabilidad política por la que atraviesan diversos países africanos ha contribuido a incrementar los flujos y a diversificar los orígenes y las clases sociales de quienes salen de sus países. La imposibilidad real de entrar de manera legal y de obtener un permiso de residencia conduce a un claro predominio de la entrada irregular, tras un largo y costoso viaje no exento de peligros. A diferencia de los inmigrantes de otras regiones, particularmente de Iberoamérica, que gozan de cierta facilidad para entrar en el país como turistas, la mayoría de

los procedentes del África subsahariana tienen mucho más difícil esta opción y se ven obligados a entrar directamente de manera clandestina. Finalmente, otro aspecto especialmente relevante dentro del proyecto que nos ocupa, es el de la acumulación creciente de inmigrantes subsaharianos, que esperan pasar a España sin conseguirlo, en diversos puntos de Marruecos.

La inmigración de subsaharianos a España comienza tímidamente a mediados de los años ochenta y salen a la luz con el proceso de regularización de 1991 en el que participan 12.586 (hay que tener en cuenta que a finales de 1992 el total de residentes subsaharianos ascendía únicamente a 12.776 individuos, es decir que la mayoría se había regularizado en 1991), lo que supuso cerca del 10% de las solicitudes presentadas a este proceso. En estas fechas los subsaharianos en España presentan unos patrones muy claros. Cuatro comunidades concentran más de las tres cuartas partes del total. Los senegaleses (3.190) son los más numerosos y los que se distribuyen más uniformemente por el territorio nacional, hecho que se explica en buena medida porque aparecen fuertemente ligados al comercio ambulante (71,4% de los permisos de trabajo están dentro de la categoría de vendedores y comerciantes, normalmente por cuenta propia). Los gambianos (2.952), por el contrario se concentran abrumadoramente en las provincias catalanas de Barcelona y Girona, dónde viven el 76% de los residentes, y se emplean mayoritariamente en la agricultura (47%). Los de Cabo Verde (1.939) se dividen entre León, donde varones jóvenes llegan desde Portugal para trabajar en las minas, y Madrid, donde dominan las mujeres empleadas domésticas. Finalmente, los originarios de Guinea Ecuatorial (1.567), residen casi la mitad en Madrid.

A lo largo de los años noventa se producen dos procesos: por un lado, estas cuatro comunidades van a seguir creciendo a un ritmo superior al del conjunto de extranjeros en España consolidándose en general como las más representativas del África subsahariana, y por otro lado, a partir fundamentalmente de 1997, se va a producir una irrupción de inmigrantes de nuevas nacionalidades que van a crecer exponencialmente en los años subsiguientes y que van a contribuir a una diversificación notable de los orígenes de los inmigrantes de esta región, pasando a ser significativos los originarios de Malí, Mauritania, Guinea Bissau, Ghana y sobre todo, Nigeria, cuya población se multiplica por ocho entre 1996 y 1999 (cuadro 2). No obstante, la caída registrada por algunas de estas nacionalidades en 2000, a pesar del proceso de regularización, indica la situación de fragilidad legal a la que están sometidos. A finales de 1999, las cuatro nacionalidades más tradicionales suponen el 56,5% de los residentes subsaharianos y estas cinco nuevas un 28,3%.

Desde el punto de vista de su estructura demográfica predomina un perfil de varón (71%) joven (76,5% entre 19 y 44 años) activo (las altas en la Seguridad Social suman el 57,6% de los residentes mayores de 15 años). Sólo entre los nacionales de Cabo Verde y de Guinea Ecuatorial hay más mujeres que hombres, mientras que el balance general es de sólo un 29% de mujeres. Con respecto a la edad destaca la casi ausencia de personas de cierta edad, dado que sólo el 8,5% supera los 44 años. Los más “viejos” son los de Guinea Ecuatorial, entre los que un 4,5% tiene más de 64 años. Entre los senegaleses y los caboverdianos es significativo el grupo de 45 a 64 años con un 13,8% y un 14,7% respectivamente. Por el contrario, los gambianos destacan como los que tienen un mayor porcentaje de población infantil (un 30,9% por debajo de los 16 años, frente a un 15% del conjunto de subsaharianos) lo que revela un mayor índice de asentamiento, así como un elevado índice de fecundidad.

Salvo en el caso de Cabo Verde y Guinea Ecuatorial, los hombres se muestran mucho más activos económicamente, dado que las altas en las Seguridad Social de éstos suponen el

60,5% de los residentes, mientras que en las mujeres se queda en el 24%. En general, África subsahariana es la región que presenta un menor porcentaje de mujeres activas en España.

Destaca igualmente la escasa participación de los subsaharianos en los contingentes (suman menos del 5% del total de concesiones), mientras que los marroquíes han mantenido cerca del 40% (cuadro 6). Únicamente los senegaleses alcanzaron el 2% de las concesiones en los primeros contingentes (1993-1995), pero perdieron peso en los siguientes. Este hecho contrasta con una participación notable en el proceso de regularización de 2000 (sólo entre el Senegal, Nigeria y Mauritania contabilizaron cerca de 15.000 solicitudes, el 6,5% de las tramitadas a 21 de diciembre de 2001), a pesar de que menos de la mitad obtuvieron resolución favorable. La explicación remite a que el reciente incremento de los subsaharianos residentes en España se ha producido a través de procedimientos excepcionales (programa de acogida o proceso de regularización para los últimos en llegar) que evitaron su participación en el mecanismo más habitual durante los noventa que fue el del contingente.

4.2. El contexto de la política de inmigración en España

a) Los mecanismos para la entrada legal

A finales de 1990, el Gobierno español acepta expresamente la necesidad de trabajadores extranjeros a pesar de la existencia de españoles desempleados. Desde esta fecha la política de inmigración española ha estado sostenida en una serie de elementos básicos: el intento de regular los flujos de entrada a través del control de frontera y a través del establecimiento de un sistema de contingentes anuales; el mejorar las condiciones de los inmigrantes en situación regular aproximando sus derechos a los de los españoles; y el incrementar la cooperación al desarrollo como forma de reducir a medio plazo la presión migratoria. Desde entonces los mecanismos principales para que los extranjeros no comunitarios accedan a una situación legal han sido los contingentes (1993, 1994, 1995, 1997, 1998 y 1999) y los procesos de regularización (1991, 1996 y 2000-2001).⁵⁴

La nueva línea política fue acompañada por un proceso de regularización de trabajadores en 1991 con el cual se pretendía sacar a la luz la considerable bolsa de inmigrantes irregulares que se había ido formando en el quinquenio precedente a raíz de la puesta en vigor de la ley (7/85) de derechos y libertades de los extranjeros en España. El éxito de dicho proceso de regularización suponía un buen punto de partida para establecer un sistema que evitara en buena medida la irregularidad de los extranjeros. A pesar de los avances en materia de acceso a servicios sociales por los inmigrantes, la práctica de estos años ha revelado fuertes carencias precisamente en la cuestión de la irregularidad. Por un lado, porque las condiciones exigidas para la renovación de los permisos de trabajo eran difíciles de cumplir desde los sectores que empleaban a los inmigrantes lo que motivaba recaídas en la irregularidad; por otro lado, porque la canalización de flujos regulares de trabajadores se saldó con un rotundo fracaso, aunque sirviera para otros fines.

El procedimiento establecido consistía en la aprobación de un contingente anual de trabajadores extranjeros en el que se fijaba, atendiendo a las demandas empresariales, pero

⁵⁴ El proceso de 1996 se llamó de “documentación” y estaba dirigido únicamente a los extranjeros que a pesar de haber estado en situación regular habían caído nuevamente en la irregularidad, un hecho relativamente frecuente en España por las condiciones impuestas para la renovación de los permisos. Este carácter restringido explica que sólo participaran 25.128 personas.

siempre por debajo, el número de trabajadores, sector de empleo y provincia de destino, y debía ser cubierto con personas que todavía no habían iniciado la emigración, que estaban en sus países de origen. Sin embargo, el contingente no llegó a funcionar así en ningún momento. En parte por las pocas facilidades administrativas para efectivamente contratar en origen y, en parte, porque los interesados, se caracterizaban por ser pequeños empresarios que requerían ante todo flexibilidad y, si fuera posible, conocimiento directo del trabajador, y no estaban capacitados para embarcarse en más compromisos y gestiones. De modo que no se contrató a los extranjeros en origen, pero como hacían falta, se recurrió a los que se encontraban en situación irregular en España.

Los contingentes se habían convertido en prácticamente el único mecanismo por el que un trabajador de países no comunitarios⁵⁵ sin alta cualificación podía acceder al estatus legal en España, ya que fuera del contingente había que tener en cuenta la situación de desempleo nacional, es decir, que si había españoles en desempleo en la actividad para la que se solicitaba el permiso, éste se denegaba normalmente. La cuestión era que para participar en el contingente, en la mayoría de los casos, había que estar previamente en España y haber trabajado con el empresario que posteriormente elevaría la oferta de trabajo nominal y esto, lejos de desanimar la entrada clandestina, lo que hacía era forzarla, como única forma de llegar a la legalidad⁵⁶ (fig. 1), de ahí que algunos expertos⁵⁷ hablen de que España ha desarrollado en este período un modelo de inmigración irregular. De esta manera los contingentes se convertían en procesos de regularización encubiertos. Sólo que insuficientes. Insuficientes en dos sentidos, en uno porque siempre se fijaban por debajo de las solicitudes de los empresarios (oscilando entre 15.000 y 30.000 por año); y en otro, porque el número de irregulares crecía mucho más deprisa, como indicaba que en el último contingente, el de 1999, se presentaran 97.028 solicitudes para menos de 30.000 puestos (luego ampliados a 39.711). En un período de fuerte crecimiento económico (1996-2000) con gran demanda de mano de obra extranjera, los contingentes se han mostrado poco flexibles para adaptarse a la realidad impidiendo que esa demanda tuviera un cauce legal. En 2000, tras la aprobación en enero de una nueva ley de extranjería (4/2000), se produce un nuevo proceso de regularización en el que se presentan 246.000 solicitudes (cuadro 4), un número que supera las previsiones y que refleja hasta qué punto el flujo caminaba al margen de lo establecido. En 2001 debido a la insuficiencia del anterior proceso se abre otro, “por arraigo” al que se presenta alrededor de 346.000 solicitudes y que confirma las dimensiones crecientes del fenómeno.

Por otro lado los contingentes han jugado un papel en el sentido de dirigir la inmigración hacia la agricultura y el servicio doméstico (entre ambas suman el 85% de los permisos concedidos, cuadro 5) como ocupaciones de acceso a la situación legal.

⁵⁵ Ecuador, el Perú y Chile han suscrito acuerdos bilaterales que permitían que sus ciudadanos pudieran obtener un permiso de trabajo sin tener en cuenta la situación nacional de empleo.

⁵⁶ En una reciente encuesta a 765 inmigrantes de países menos desarrollados en España se observaba que un 83% de ellos habían entrado sin permiso de residencia o de trabajo (Díez Nicolás *et al.*, 2001). Igualmente se constata que sólo un 2% (un 7% entre los magrebíes) utilizaron la patera para entrar.

⁵⁷ Así se expresaban recientemente (marzo de 2002) en sus intervenciones en la maestría Población y territorio de la Universidad Internacional de Andalucía el profesor Antonio Izquierdo y el actual director general de ordenación de las migraciones Antonio Maceda.

b) *Cambios recientes en la política migratoria española*

El 11 de enero de 2000 se aprueba una nueva ley de extranjería, la 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, llevando a cabo la vieja aspiración de sustituir la muy criticada ley de 1985, adoptando un enfoque más acorde con la política que se venía realizando en los últimos años y contemplando más derechos para los extranjeros que vivan en España. La ley venía acompañada de un proceso de regularización que se desarrolló entre el 31 de marzo y el 31 de julio de 2000 y en el que podían participar los extranjeros que pudiesen documentar su presencia en España desde antes al 1º de junio de 1999. Con este proceso se pretendía, como había ocurrido con el de 1991, que las nuevas líneas de actuación partieran de una situación con mínima presencia de inmigrantes en situación irregular.

Sin embargo, a pesar de que el diseño de esta ley había sido realizado por una comisión con representación de los principales grupos parlamentarios, en el último momento se desmarcó el Partido Popular, el cual se presentó a las elecciones generales de 12 de marzo de 2000 con el programa de reformar la ley. La victoria en las urnas por mayoría absoluta le dio la posibilidad de proceder a dicha reforma, pero reformar una ley que acababa de aprobarse exigía además una justificación social, lo que generó todo un proceso de difamación de la ley vigente de la que se decía que ofrecía tantas ventajas a los inmigrantes irregulares que produciría un “efecto llamada” que no haría sino aumentar la inmigración clandestina. En particular se aducían: la reducción de los supuestos de expulsión, la necesidad de motivar las denegaciones de visado, la asistencia letrada de oficio, la posibilidad de regularizarse a los inmigrantes que llevaran más de dos años irregularmente en España, la posibilidad de participar en la elección de representantes de los inmigrantes o la extensión de los derechos de huelga, manifestación y asociación a todos los extranjeros que vivan en el país. Los efectos de esta polémica han sido diversos. El más grave de todos ha sido que la inmigración se ha convertido desde finales de 1999 en un tema de confrontación política y ha sido utilizado con fines electorales. Desde el Gobierno se han transmitido mensajes alarmistas, se ha atribuido el fuerte incremento de detenciones en el Estrecho de Gibraltar durante 2000 a los efectos indeseables de la ley 4/2000⁵⁸ y se ha prometido llevar a cabo una política mucho más estricta en relación con la inmigración irregular.

En aplicación de esta línea, desde principios de septiembre se llevaron a cabo inspecciones de trabajo en los sectores y regiones que empleaban irregularmente a inmigrantes, pero sobre todo se les dio una gran difusión de manera que los empleadores tuvieran la sensación de que había un riesgo real en continuar con estas prácticas. Sin embargo, las reacciones desde los sectores implicados no se hicieron esperar. En algunas de las zonas más afectadas, los empresarios se negaron durante algún tiempo a emplear inmigrantes en situación irregular y éstos, desprovistos de su fuente de ingresos, se abalanzaron sobre los servicios sociales solicitando ayudas asistenciales (para la supervivencia). Por parte de los inmigrantes la respuesta más repetida ha sido la de los encierros. Las cifras provisionales del proceso de regularización mostraban que menos del 60% de los solicitantes había obtenido una resolución positiva⁵⁹, lo que significaba que más de 100.000 solicitantes proseguirían en

⁵⁸ Este incremento tiene que ver sin duda con otras causas, la más importante, la apertura del proceso de regularización. En cualquier caso los datos del primer cuatrimestre de 2001, bajo la ley reformada (8/2000) indican un nuevo aumento, del 30%, en las detenciones con respecto al mismo cuatrimestre de 2000.

⁵⁹ Porcentaje que se reduce entre los africanos subsaharianos por debajo del 50%.

situación irregular, algo que desde luego no era un punto de partida con el contador a cero para la nueva ley.

La creciente conflictividad con la que se ha vivido la inmigración, el gran número de personas que quedaba fuera de la regularización, y las mayores dificultades que tenían para encontrar trabajo han facilitado que se extendiera una actitud más reivindicativa por parte de los inmigrantes ecuatorianos y africanos traducida en alguna manifestación y numerosos encierros en iglesias y universidades de los puntos más representativos de la geografía de la inmigración en España (Barcelona, Murcia, Almería, Huelva, Madrid, Valencia, Málaga). A pesar de la insistencia del Gobierno en que no se abriría un nuevo proceso de regularización, cada encierro conseguía algunas concesiones que se extendían al conjunto de la provincia, con alguna facilidad añadida para los encerrados, lo que favorecía esta proliferación de encierros. Finalmente, a instancias del grupo Socialista, el Parlamento aprobó un real decreto que establecía la revisión de las solicitudes denegadas eliminando la exigencia de acreditar el estar en España con anterioridad al 1º de junio de 1999 y trasladándola al 23 de enero de 2001 (fecha de entrada en vigor de ley de extranjería reformada 8/2000). Los encierros no se detuvieron y siguieron produciéndose hasta obtener la apertura de un nuevo proceso de regularización llamado “por arraigo” (junio-agosto de 2001), que permitía acceder a una autorización para trabajar durante un año a los que acreditaran estar en España antes del 23 de enero de 2001 y tuvieran una oferta firme de trabajo o hubieran tenido con anterioridad algún permiso de residencia.

En medio de este clima de tensión se aprueba a finales de 2000 la reforma de la ley de extranjería 4/2000, que es sustituida por la ley 8/2000, de 22 de diciembre, en la que se revisan los artículos que habían sido objeto principal de las críticas del Partido Popular y que ponían el énfasis en una menor permisividad y en forzar la utilización de los canales legales para la incorporación de nuevos inmigrantes. En este sentido, uno de los aspectos que contempla de manera expresa la nueva ley es el de los contingentes, los cuales serán fijados anualmente según las necesidades de trabajadores que se estime tenga el país, pero irán dirigidos obligatoriamente a “extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España”, según el artículo 39, con lo que ya no podrán ser utilizados como proceso de regularización encubierto.

Desde que terminó el proceso se ha insistido en que no habría una nueva regularización después de la reforma de la ley, en que se incrementarían las medidas de control fronterizo, en que se sería mucho más duro con las redes de tráfico de personas y en que se perseguiría el empleo de inmigrantes en situación irregular. Como contrapartida se buscará el establecimiento de convenios bilaterales con determinados países para canalizar los flujos de inmigrantes que se considerasen necesarios. Sin embargo, la compleja realidad de la inmigración en España ha planteado numerosos obstáculos que han obligado al ejecutivo a realizar diversas rectificaciones que ponen en entredicho de la posibilidad de llevar a la práctica estas intenciones sin perder la coherencia. Prueba de ello es que, a pesar de ese mensaje de mayor dureza, lo cierto es que la ola de encierros motivó primero un decreto de revisión de los expedientes de las solicitudes denegadas en la regularización de 2000 y posteriormente la apertura del proceso de regularización “por arraigo”, acogándose a las “causas humanitarias” previstas en el artículo 31.4 de la ley 8/2000, a las cuales no podrán acogerse los que hayan entrado con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

El instrumento que establece las líneas maestras de esta nueva etapa es el plan Greco, Programa Global de Regulación y Coordinación de la extranjería y la Inmigración en España. El programa, que cuenta con 37.000 millones de pesetas y abarca el período 2000-2004,

consta de 23 acciones y 72 medidas concretas que desarrollan las cuatro líneas básicas de actuación:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
- Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

El plan en sí mismo no supone una ruptura con la política anterior, aunque sí pretende una mejora de los aspectos de control fronterizo y regulación de los flujos con los que compromete más medios. Quizá el aspecto más novedoso dentro del plan GRECO sea la firma de convenios bilaterales con determinados países emisores de trabajadores hacia España. Un apartado al que se han destinado 8.000 millones de pesetas, que suponen más de la quinta parte del presupuesto de dicho plan. Estos acuerdos pretenden ser globales, es decir, aspiran a contemplar las diferentes dimensiones relacionadas con los flujos migratorios entre los dos países: entrada de trabajadores y familiares, retorno, cooperación y codesarrollo, control de frontera y readmisión de extranjeros entrados clandestinamente a través de su territorio. Por otra parte, desde el momento en que estos acuerdos dan prioridad a la inmigración desde estos Estados, prácticamente cierran las posibilidades a la procedente de otros y de esta manera pueden convertirse en un mecanismo de selección étnica de los trabajadores extranjeros y de presión para que los países emisores adquieran unos compromisos que faciliten al Estado español el control de los flujos, hecho que parece confirmar la puesta en práctica del contingente de 2002, que se ha dirigido fundamentalmente a algunos de los países con lo que hay convenio.

Desde otoño de 2000 se han negociado acuerdos de este tipo con Ecuador, Polonia, Colombia, Marruecos, Rumania y República Dominicana, aunque sólo el de Ecuador ha sido ya ratificado por el Parlamento. A corto plazo estos convenios se consideran suficientes para proporcionar a España los trabajadores extranjeros que necesita. Si bien es cierto que todos ellos son importantes emisores de trabajadores hacia España (reúnen el 46% de los residentes no comunitarios en 1999 y el mismo porcentaje de los solicitantes de la regularización de 2000), lo cierto es que otros emisores quedan fuera. En particular parece haber una preferencia por los países iberoamericanos y por los de Europa Oriental⁶⁰ frente a los africanos, con respecto a los cuales parece que sólo interesa incidir en la firma de convenios de repatriación de clandestinos (en particular con Nigeria, el Senegal y Argelia). Únicamente Marruecos, con diferencia el emisor principal, figura entre los principales destinatarios de convenio, y aún así, éste se ha establecido en unos términos muy difusos. A pesar de que desde mediados de 2000, España estaba trabajando para que la UE presionara a Marruecos para conseguir una mayor colaboración en el control de sus costas y una aplicación más generosa del acuerdo de readmisión (*El País*, 30 de mayo de 2000), lo cierto es que el

⁶⁰ El Delegado del Gobierno para la Inmigración, Fernández Miranda, justificaba la dirección de los convenios destacando que los inmigrantes católicos (en referencia a ecuatorianos, colombianos y polacos) se integraban mejor.

deterioro progresivo de las relaciones entre ambos países no ha facilitado el establecimiento de un convenio de inmigración que cuente con el suficiente respaldo político como para generar confianza.

Todavía es difícil precisar cuál va a ser el funcionamiento concreto de los convenios y la relación que se va a establecer con los contingentes, si los van a sustituir o a eclipsar, o si van a funcionar de forma paralela. En cualquier caso, parece que cada vez se tiene más claro la necesidad de mano de obra extranjera y en consecuencia se arbitran cada vez más cauces para captarla, por lo que es concebible que la tendencia en los próximos años va a ser la de un claro aumento del ritmo de incorporación de nuevos trabajadores extranjeros⁶¹. Por otro lado, los convenios facilitan que la demanda de mano de obra se dirija, en función del perfil requerido hacia uno u otro país, según donde se considere que se puede encontrar con más facilidad. Los países de Europa Oriental, por ejemplo, se perfilan como los destinatarios de las ofertas para trabajadores manuales cualificados.

c) *El contingente de 2002*

El 14 de enero de 2002 entraba en vigor el Acuerdo de 21 de diciembre de 2001 que determinaba el contingente de trabajadores extranjeros para 2002, el primero bajo la nueva ley, en el que ya se pueden observar algunas novedades importantes:

Se trata de un contingente muy reducido (cuadro 7), lo que contrasta con las expectativas que se habían creado con la firma de los convenios de inmigración en los potenciales emisores. Para entenderlo hay que tener en cuenta que se ha ralentizado el crecimiento económico en el último año y que después de la serie de regularizaciones de 2000-2001 el número de extranjeros que residen legalmente en España ha crecido cerca de un 40% en dos años, pasando de 805.000 en 1999 a 1.109.000 en 2001. Esto ha hecho que se considere que el mercado de trabajo español está prácticamente en situación de equilibrio utilizando las palabras del Delegado del Gobierno para la Inmigración, Fernández Miranda (*La Estrella Digital*, 31 de enero de 2002), de modo que apenas es necesaria la contratación de trabajadores extranjeros, sobre todo si se tiene en cuenta que hay 84.000 inmigrantes desempleados.

Se da la circunstancia de que a la experiencia española le cuesta adaptarse a los ritmos de la economía: en los períodos de bonanza económica no se facilita la entrada de inmigrantes en la medida que demanda el mercado, lo que da lugar a enormes bolsas de irregularidad que acaban provocando un proceso general de regularización (1991, 2000), tras los cuales intenta reorientarse la situación a través de los contingentes. Pero éstos entran con mal pie, ya que se ha producido una fuerte incorporación de inmigrantes y se abren cuando se ha ralentizado el crecimiento (2002) o directamente se ha entrado en crisis (1993-1995).

Se han incluido dentro del contingente ofertas destinadas a trabajos de temporada, que dan lugar a autorizaciones de duración inferior a nueve meses, no renovables. Éstas, de hecho constituyen el grueso de las ofertas, 21.195, y están dirigidas esencialmente a la agricultura (75,5%) y la construcción (14,4%). Por el contrario, las ofertas “estables”, que permiten la obtención de un permiso anual renovable, se reducen a 10.884. Entre éstos sobresale el peso adquirido por la construcción (32%) y por la industria (22%), cuando en los contingentes

⁶¹ El propio presidente del Gobierno estimaba que podía incrementarse en unos 500.000 el número de extranjeros legales en los próximos tres años

anteriores el porcentaje de estas actividades era muy reducido. El auge de la construcción en los últimos años explica sólo en parte este dato.

Desde el punto de vista cualitativo, estos cambios confirman un nuevo planteamiento del papel de la inmigración. La agricultura, que era una vía tradicional de acceso a la situación legal y que había estado muy presente en los contingentes anteriores con un tercio de las concesiones (de permisos “estables”), ahora se considera únicamente como trabajo de temporada que sólo permitirá flujos de ida y vuelta. Por el contrario, entre la cuota de “estables”, destaca especialmente la demanda de trabajadores manuales cualificados que, a pesar de que hacía tiempo que se venía hablando de su escasez, nunca se habían plasmado en los contingentes. Si exceptuamos el servicio doméstico, que sigue bien representado en esta categoría (aunque sin llegar al 30%, casi la mitad que antes) y la agricultura, la mayoría de los puestos en la industria y en la construcción son de este tipo.

Según recoge el apartado 4.6 del Acuerdo tendrán preferencia aquellos (países) con los que se hayan firmado acuerdos sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios. Dada la escasez del contingente parece poco probable que se pueda beneficiar algún país sin Acuerdo. Incluso, dentro de los firmantes, el ministro de trabajo Juan Carlos Aparicio señalaba (*El País*, 22 de diciembre de 2001) que la falta de desarrollo administrativo del Acuerdo con Marruecos, aunque no impediría la entrada de trabajadores marroquíes, sí podría “beneficiar a otros”.

Las ofertas de trabajo realizadas al contingente son genéricas, no nominativas (apartado 4.1 del Acuerdo) y deben ser cubiertas por personas que no se hallen en España. La selección se llevará a cabo en origen, allí donde se considere que será más fácil encontrar el perfil requerido, y se firmará el contrato de trabajo previamente a la entrada en España del trabajador extranjero. Únicamente en el caso del servicio doméstico, que tiene un procedimiento particular, el contrato se llevará a cabo en destino.

En el caso de las ofertas de empleos temporales, el contingente se considera sólo orientativo para permitir un mejor ajuste a las necesidades coyunturales de los sectores implicados. Sin embargo, una incorrecta utilización puede provocar la aparición de problemas, como el de la provincia de Huelva. En Huelva se tenían asignadas 3.500 plazas temporales en la agricultura, a pesar de que había un buen número de regularizados por arraigo que tenían una autorización para trabajar únicamente en la agricultura de Huelva, de lo que dependía su renovación⁶². Además, a tenor de las noticias de prensa, se han seleccionado en origen a unas 7.000 personas procedentes principalmente de Rumania, Marruecos y Polonia. Cuando han llegado se han encontrado, con que había menos puestos reales que los esperados. Dado que había dónde elegir, parece que los empresarios se han inclinado mayoritariamente por contratar a los procedentes de Europa Oriental, en su mayoría mujeres, y dejar a los marroquíes fuera, sin trabajo, tanto a los recién llegados, como a los que ya estaban. Este ejemplo indica algunas dificultades de gestión y coordinación, pero también subraya la posibilidad, quizá buscada, de utilizar los convenios para sustituir un grupo de extranjeros por otro.

⁶² Hay que tener en cuenta que por el artículo 78.2.a) del Reglamento de la ley la oferta de temporeros del contingente se establece para las plazas que no se cubran con “trabajadores que se encuentren en todo el territorio nacional ya sean españoles, comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar”.

El 16 de enero de 2002 se enviaba la circular 1/2002 con las instrucciones sobre el contingente de 2002. En ella, aparte de especificar el procedimiento a seguir con el contingente, se indica que “las solicitudes de permisos de trabajo y residencia del denominado régimen general presentadas después del 14 de enero de 2002 [...] serán inadmitidas a trámite” (instrucción 7.4, elaborada a partir del apartado 9.3 del Acuerdo). Es decir, ni siquiera serán tramitadas estas solicitudes y se pone a disposición de las oficinas de extranjeros un formulario específico explicándolo. De este modo todas las ofertas de empleo deben gestionarse a través del contingente (salvo acuerdos bilaterales específicos como los que rigen con Chile o el Perú) y, por tanto, no se da cabida a la posibilidad de realizar ofertas nominativas que permitan acceder al permiso de trabajo y residencia a extranjeros que se encuentren en España sin ellos.

Esto es coherente con el espíritu de la ley 8/2000, de forzar la contratación en origen. De esta manera se ataca la posibilidad de llevar a cabo ofertas de trabajo ficticias para regularizar a los inmigrantes, que han dado lugar a un mercadeo de papeles importante en algunas zonas, e impide la regularización desde dentro del país, paso que se considera necesario para desincentivar la inmigración irregular. Sin embargo, no se acompaña con otro tipo de medidas, en particular las que reduzcan la tan criticada “producción institucional de irregulares”. Los inmigrantes regularizados que carezcan de empleo cuando tengan que renovar sus permisos tienen muchas opciones de perderlos y, en tal caso, están condenados a la irregularidad y a la explotación, pues no tienen ningún cauce que les permita permanecer legalmente, ni solicitar nuevamente un permiso de trabajo en el caso de que consiguiera una oferta formal. De este modo puede que se desincentiven nuevas llegadas, pero la inmigración irregular puede seguir creciendo a partir de las personas que ya están dentro (y recordemos que tras los procesos de regularización de 2000 y 2001, el número de denegaciones apunta a que entre 150.000 y 200.000 de los extranjeros solicitantes van a quedar sin permiso). La idea del Gobierno en este sentido es que si no tienen trabajo, no son necesarios, y por tanto deben abandonar el país. Sin embargo, parece poco probable que estos deseos se cumplan en la mayoría de los casos. Sobre todo si no se contiene de manera decidida el trabajo informal, verdadero factor de atracción de la inmigración irregular, lo único que se conseguirá es garantizar a este sector la disponibilidad de trabajadores desprotegidos.

4.3. El control de la frontera sur

La frontera sur de España (frontera sur de la Unión Europea al mismo tiempo) es con seguridad la que más ha preocupado a las autoridades españolas y la que más páginas de periódicos ha cubierto. Los inmigrantes procedentes de Iberoamérica o de China llegan por vía aérea y los aeropuertos internacionales (el de Madrid concentra la gran mayoría de los vuelos intercontinentales) constituyen puntos concretos donde se puede concentrar la vigilancia con relativa facilidad. El hecho de que esta vigilancia se vea frecuentemente burlada por quienes entran como turistas y luego se quedan como inmigrantes irregulares, que es la vía mayoritaria de entrada de los inmigrantes, no ha recabado tanta atención. Los que vienen desde la Europa Oriental lo hacen por tierra, pero para ello tienen que atravesar varios países de la Unión Europea, con lo que, por un lado, son éstos los que tienen que llevar a cabo el control y, por otro lado, el porcentaje de los que llegan hasta España es reducido. Las claves de la atención suscitada por la frontera sur vienen dadas por el potencial migratorio africano, por las dificultades existentes para un control eficaz y, sobre todo, por los problemas derivados de la complejidad del proceso de repatriación con la mayoría de países africanos, la cual genera acumulaciones de detenidos en los enclaves-frontera. El

incremento de la presión migratoria y la diversificación de los países de origen de los flujos no hacen sino acentuar los motivos de preocupación.

A diferencia de los otros casos la frontera sur tiene un largo recorrido con diversas peculiaridades que requiere una gran cantidad de medios para su control. Está constituida por las dos plazas de soberanía española en Africa, Ceuta y Melilla, y por las costas andaluzas y canarias. La presencia del mar supone un obstáculo respetable para los intentos de entrada por el sur: entraña un riesgo mortal y hace necesaria una cierta infraestructura (pateras o lanchas *zodiac* con sus respectivos patrones) que tiene un coste elevado. A pesar de ello, la distancia no es insalvable y la vigilancia de una línea de costa tan extensa (sobre todo ahora que también las Canarias se han convertido en destino de estas embarcaciones) no es tarea fácil con los medios disponibles. Ceuta y Melilla, por su parte, tienen un convenio de libre circulación con las provincias marroquíes aledañas, Tetuán y Nador respectivamente. Esta libertad de entrada para los residentes en estas provincias genera un flujo diario en cada ciudad de 30 a 40.000 personas, que anima a intentar colarse entre ese volumen de personas a inmigrantes de otros países africanos. Al margen de esto existe (o existía) la posibilidad de acceder clandestinamente por tierra desde Marruecos burlando los puestos fronterizos o incluso por mar sin tener que llevar a cabo una larga travesía. Constituyen, por tanto, dos puntos débiles dentro de la estructura fronteriza española. El otro elemento geoestratégico fundamental es Marruecos, desde cuyo territorio inmigrantes de muy diversas procedencias, principalmente marroquíes, argelinos y subsaharianos, pero también iraquíes, de Bangladesh, pakistaníes y chinos, dan el último salto en dirección a España. Casi la totalidad de los intentos de entrada clandestina en España desde el sur tienen como punto de partida Marruecos, y buena parte de las redes que organizan esta corriente tienen su base allí. Por ello las relaciones con Marruecos juegan un papel crucial en el control de esta frontera.

a) El papel de Marruecos

Tras el proceso de regularización que tuvo lugar en España en 1991, la nacionalidad marroquí pasó a ser la más representada entre los residentes en situación legal (54.105 en 1992). Fue la confirmación de que Marruecos se había convertido en el principal emisor de emigrantes hacia España, una tendencia mantenida a lo largo de toda la decenio de los noventa y en la actualidad, como se observa a través de su participación en los contingentes y en los procesos de regularización convocados durante el período, en los que normalmente superan el 30% de los solicitantes. A raíz de esta constatación, en 1991, se estableció la exigencia de visado para los nacionales de países del Magreb, con objeto de controlar la vía de entrada como turista desde un país vecino con el que hay un flujo fuerte y continuo de personas. Sin embargo, a lo largo de los últimos años el papel de Marruecos no se ha limitado a enviar inmigrantes, sino que progresivamente se ha convertido también en país de tránsito para los inmigrantes subsaharianos y argelinos que pretendían llegar a la Unión Europea. Recientemente este papel se ha extendido a otros inmigrantes de origen asiático que llegan por vía aérea a Marruecos y desde allí intentan entrar en Melilla o Ceuta como paso hacia un asentamiento definitivo en un país europeo o norteamericano. Por otra parte, el papel de Marruecos como centro universitario al que acuden estudiantes de todo el Africa francófona puede contribuir a su vez a la difusión a través de estas personas de la imagen de España como destino atractivo para la emigración.

Por ello, una de las líneas de actuación seguidas para mejorar el control de la frontera sur ha sido la de establecer acuerdos de colaboración con Marruecos. Este es uno de los principales socios comerciales de España y existe un amplio campo sobre el que negociar, si bien

complejo porque hay numerosos elementos de tensión y porque todos los temas aparecen ligados entre sí, por lo que las relaciones están sujetas a constantes fluctuaciones.

En previsión del problema que podía suponer la entrada de subsaharianos, España firmó con Marruecos en 1992 un acuerdo de readmisión por medio del cual Marruecos se comprometía a recibir a las personas que habían entrado irregularmente en España desde territorio marroquí. Igualmente se ha potenciado la vigilancia de los lugares de partida de las embarcaciones por parte de las autoridades marroquíes. Sin embargo, el grado de satisfacción de España con los resultados es limitado.

Con respecto a la vigilancia de las autoridades marroquíes, su intensidad y eficacia parece muy variable. Marruecos aduce con frecuencia que no es una prioridad desde su punto de vista y que carece de los medios necesarios, mientras que en España se considera que depende sobre todo de la voluntad que se pone en ello, la cual parece sujeta en buena medida al momento por el que atraviesan las relaciones entre los dos países.

En lo que se refiere al acuerdo de readmisión Marruecos en ningún momento ha planteado ningún problema para recibir a ciudadanos marroquíes, ya sea vía devolución (al ser detenidos cuando intentaban entrar clandestinamente en España), ya sea vía expulsión (repatriación motivada por los supuestos establecidos en la ley de extranjería vigente). Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se trata de personas de otra nacionalidad. En este caso se ponen muchas objeciones y, prácticamente, sólo si han sido aprehendidos en el momento de intentar entrar en Ceuta o Melilla se les llega a readmitir. Por ejemplo cuando en 1998, unos cuarenta subsaharianos entraron a la carrera en Melilla aprovechando un resquicio de la valla, éstos fueron finalmente readmitidos por Marruecos. Por el contrario, cuando no se dan estas circunstancias es raro que se produzca la readmisión. En particular no se readmite a los que son capturados en las pateras cruzando el Estrecho de Gibraltar porque no hay pruebas fehacientes que demuestren que partieron de territorio marroquí, a pesar de que así ocurre probablemente en la totalidad de los casos.

Para España esto resulta insatisfactorio desde varios puntos de vista. En este tema, la clave de la cuestión es la inexistencia de acuerdos de repatriación con la mayoría de los países al sur del Sahara y la falta de colaboración de las autoridades de estos países para que se pueda efectuar el regreso de los inmigrantes subsaharianos entrados clandestinamente. La posibilidad de poderlos devolver a Marruecos por haber utilizado su territorio para llegar hasta España solucionaría este problema de una forma óptima, ya que no requeriría de nuevos acuerdos de repatriación e incluso, dada la proximidad de Marruecos, resultaría más barata la devolución. Al no ocurrir así, España tiene planteado un problema irresoluble ante la llegada de inmigrantes subsaharianos directamente proporcional a su número: ¿qué hacer con los que son detenidos en el intento? Como hasta ahora el número se ha mantenido en términos moderados, la cuestión se ha podido ir solventando, pero las expectativas de crecimiento arrojan incertidumbre sobre las posibilidades de afrontar la situación de manera adecuada en el futuro próximo.

Las posibilidades de obtener avances en este terreno mejorando los acuerdos con Marruecos son reducidas en el momento presente por cuanto se está atravesando por una fase complicada en las relaciones entre los dos países. En los dos últimos años han aflorado diversos puntos de conflicto: a la interminable negociación del acuerdo pesquero, saldada finalmente en fracaso, ha seguido el conflicto por la entrada de tomate marroquí en la Unión Europea (superior a lo acordado según España), ha continuado con los lamentables sucesos de El Ejido y ha tenido como momentáneo colofón la reciente publicación en el diario del

partido Istiqlal de un artículo en el que se instaba a que Marruecos acogiera a terroristas de la organización separatista vasca ETA, lo que ha influido negativamente en la opinión pública española. El litigio tradicional sobre Ceuta y Melilla, por su parte, se vio recrudecido por la construcción de las vallas perimetrales que tenían por objeto impermeabilizar la frontera.

En este clima, se ha comenzado a negociar a finales de marzo de 2001 un convenio de inmigración que sirva de marco para establecer flujos legales de trabajadores, especialmente trabajadores temporales. Lo poco que ha trascendido indica que, por el momento, se trata de una acuerdo de mínimos, acogido con escepticismo por ambas partes y que siembra dudas sobre su eficacia a la hora de su aplicación. Marruecos considera que ya destina suficientes medios para sus posibilidades al control de la frontera y no se ha conseguido mayor compromiso en este sentido. Del mismo modo se mostraba reacio a un acuerdo como el logrado con Ecuador, que suponía el regreso de los inmigrantes irregulares con una oferta de trabajo para obtener el visado en su país de origen, tal como marca la normativa, y desde ahí poder volver a España, una concesión que ha supuesto la regularización extraordinaria de casi 25.000 ecuatorianos más. En contrapartida, Marruecos tampoco ha obtenido ningún tratamiento de favor de cara a las posibilidades de regularización de sus emigrantes. Sin embargo, la mención tras el fracaso del acuerdo pesquero de que la Operación Paso del Estrecho (que facilita el paso por España de los marroquíes residentes en el extranjero hacia su país en la temporada estival) podía resentirse, ha provocado varias visitas de miembros del Gobierno marroquí a Madrid y una reapertura de la negociación que desconocemos si acabará en un acuerdo definitivo o si sufrirá nuevas rupturas una vez que termine el verano.

b) El incremento de los medios destinados a la impermeabilización de la frontera sur

Tradicionalmente Ceuta y Melilla han venido siendo los principales puntos de entrada clandestina en territorio español para los inmigrantes africanos. La posibilidad de acceder por tierra o por mar atravesando una amplia línea fronteriza con Marruecos, fuertemente transitada por ciudadanos de este país que entran y salen diariamente para comprar o vender diversas mercancías, ha sido utilizada sobre todo por inmigrantes subsaharianos y por menores marroquíes. No obstante hay que tener en cuenta que el acceso a estas ciudades significa la entrada en territorio español no supone la libre circulación con la península, pues por su peculiar situación existen nuevos controles fronterizos entre las “plazas de soberanía” y la península.

Los marroquíes tienen el acceso fácil, puesto que se permite la entrada a los residentes en Tetuán y Nador, lo que facilita el comercio, pero no genera especiales ventajas para los que quieren trabajar en España, dado que en estas ciudades no hay empleos para ellos, no pueden pasar a la península, y en caso de necesidad podrían ser devueltos a Marruecos. En cambio para los argelinos y los subsaharianos al no poder ser fácilmente expulsados o devueltos supone la permanencia en este territorio y la posibilidad de que se acabe regularizando su situación por la presión ejercida sobre un espacio muy pequeño. Por este motivo en 1997 comenzaron las obras para construir vallas alrededor de las dos ciudades que impidieran en la medida de lo posible el acceso irregular de estos inmigrantes. Primero Melilla y después Ceuta vieron cerrado su perímetro y posteriormente se procedió a un refuerzo de las vallas. A pesar de que todavía hay algunas vías de entrada en Ceuta a través del alcantarillado por donde acceden generalmente menores marroquíes, lo cierto es que el efecto de las vallas se ha dejado notar en la organización de los flujos.

Las actuaciones en Ceuta y Melilla se han visto complementadas con un incremento de los medios destinados a la vigilancia del Estrecho de Gibraltar. El Plan Sur diseñado en 1998

establece las líneas maestras del control de la frontera sur, las cuales son recogidas y ampliadas por el Plan GRECO (2000):

- Mayor dotación de medios materiales (automoción, comunicaciones y medios para la detección de documentos falsos). En este se cuenta todavía con considerables carencias y tiene que mejorarse bastante para poder ser suficientemente eficaces. La implantación progresiva de diversos sensores y radares, contemplados dentro del llamado Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, que detecten las embarcaciones que se aproximen a las costas deben suponer un paso adelante.
- Refuerzo y formación específica de las plantillas y creación de grupos móviles. A finales de 2000 había 302 funcionarios especializados en estas tareas.
- Creación de unidades especializadas contra las redes de documentación y falsificaciones documentales, llamadas UCRIF, formadas mayoritariamente por personal joven y con estudios universitarios. Actualmente está en funcionamiento la unidad central en Madrid y la de Ceuta, y están en proceso de formación varias más en las provincias del sur. La mayor sofisticación de las redes de entrada clandestina y su incremento numérico hace que se encuentren por el momento desbordadas.
- Medidas de cooperación policial con Marruecos mediante oficiales de enlace, establecimiento de programas de formación y dotación de medios técnicos a la policía marroquí. El nivel de esta cooperación está sujeto a las fluctuaciones de las relaciones entre ambos países y para las autoridades españolas resulta insuficiente.

Como balance se puede decir que se promete todo un despliegue de medios de última tecnología destinados a la vigilancia del Estrecho y Ceuta y Melilla. Sin embargo el elevado coste de los mismos hace que su incorporación sea previsiblemente lenta. Por el momento su marcha va por detrás de la desplegada por las redes de tráfico de personas.

c) Las consecuencias del mayor control

España se ha convertido definitivamente en un país de inmigración. Una serie de factores lo han convertido en los últimos años en uno de los destinos principales de la inmigración africana. Su posición geográfica, como el país de la Unión Europea más próximo a África, lo convierten en una tentadora puerta de entrada al mundo desarrollado. Pero aún más importante, ha sido su considerable progreso económico que le ha convertido en demandante de trabajadores extranjeros, una demanda que ha favorecido la apertura de cauces para la legalización de estos trabajadores (algo considerablemente más difícil de conseguir en la mayoría de los países de la Unión Europea).

Por otro lado, tras 15 años de inmigración extranjera ya se han empezado a constituir comunidades de inmigrantes que facilitan la llegada de sus compatriotas. La apertura del proceso de regularización de 2000 y la confusión originada en el proceso de reforma de la ley de extranjería 4/2000 no han hecho sino incrementar el flujo con destino a España. El incremento de los medios destinados al control de estos flujos en este contexto caracterizado por el aumento del volumen y la diversificación de los orígenes de la inmigración africana ha generado efectos diversos sobre la organización de los flujos.

La primera consecuencia es que los mayores obstáculos establecidos para pasar los controles fronterizos hace que las formas de cruzar al otro lado se vuelvan más complejas y arriesgadas

y que sea cada vez más necesario ponerse en manos de grupos delictivos organizados que preparen la entrada clandestina en España, lo que a su vez lo hace más caro. Indudablemente estos son factores que desaniman a una parte de los potenciales inmigrantes, que no quieren arriesgar su vida en las aguas del Estrecho o que no tienen los recursos suficientes para afrontar el pago del viaje, pero en este contexto de fuerte presión migratoria, la demanda sigue siendo suficiente para generar un mercado extraordinario para las redes de tráfico de personas, las cuales han experimentado un formidable crecimiento en los últimos años, incluyen cada vez más “servicios” (paso a la Península, paso posterior a otros países de la UE, información diversa, falsificación de documentos) y aumentan sus formas de extorsión (se han multiplicado los secuestros a marroquíes como forma de presión para cobrar estos “servicios”).

Buena parte de estas redes se han constituido a partir de las organizaciones preexistentes dedicadas al tráfico de hachís. Según fuentes policiales estas redes encuentran más rentable este nuevo negocio, que además hasta ahora resultaba menos arriesgado por cuanto las penas en caso de detención eran menores (un aspecto que se ha intentado corregir en las leyes de extranjería de 2000). El incremento de la demanda es de tal envergadura que hay pateras que cruzan el Estrecho con varios traficantes a bordo para que aprendan las rutas de modo que puedan convertirse a su vez en pasadores, al tiempo que empieza a ser igualmente frecuente embarcaciones que navegan sin patrón⁶³. Igualmente la calidad de estas embarcaciones ha variado y las tradicionales pateras se han visto sustituidas en buena medida por lanchas *zodiac* que emplean menos tiempo en la travesía.

Otro cambio cualitativo suscitado recientemente ha sido la elección de las Canarias como un destino alternativo. Desde 1997 comienzan a llegar pateras a las Canarias, fundamentalmente a Fuerteventura, la isla más oriental del archipiélago, pero sobre todo en los dos últimos años, en los que el incremento ha sido exponencial. Progresivamente además, el porcentaje de subsaharianos en esta nueva ruta es mayor. Las embarcaciones suelen partir de las costas suroccidentales de Marruecos. Una vez en las islas existen varias posibilidades. Aunque también se trata en cierto modo de enclaves y comparten desde este punto de vista algunos de los problemas de Ceuta y Melilla, en este caso sus dimensiones son bastante mayores y las opciones de encontrar trabajo en la construcción o en la hostelería son mayores. Por otro lado, también es posible viajar desde allí a la Península, dado que aquí no hay un nuevo control fronterizo. Para que no sean detectados en el aeropuerto por su desorientación o su aspecto de inmigrante económico, los traficantes ponen a su disposición, traje, corbata, periódico y un servicio de guía que lo deja en la puerta de embarque del avión.

Marruecos, por su parte, sufre también las consecuencias del mayor aflujo de inmigrantes y del mayor control, porque inevitablemente se produce en su territorio una concentración de personas que esperan la oportunidad de cruzar la frontera. Algunos con recursos, pero otros que ya han llegado al límite de lo disponible, se mueven por el territorio marroquí alrededor de los puntos de paso. La posibilidad de que este fenómeno pudiera provocar algún cambio en la política de fronteras marroquí es vista con escepticismo por las autoridades españolas que consideran que la presión social en Marruecos no es tan fuerte como pueda ser en España y la situación de mayor pobreza general hace que no se recabe tanta atención sobre los inmigrantes africanos en tránsito.

⁶³ Principalmente los subsaharianos, que tienen mayores dificultades para conseguir un patrón que les lleve al otro lado. La desconfianza hacia los subsaharianos entre los pasadores marroquíes queda bien reflejada en el relato de Ali Mrabet sobre su experiencia en el paso clandestino del Estrecho (*El País*, 2 de octubre de 2000).

Los datos de detenciones de personas intentando entrar clandestinamente por la frontera sur corroboran estas observaciones y muestran un crecimiento muy notable en 2000. Indudablemente la propia mejora de los medios de control debe traducirse en un incremento de las detenciones, pero los datos igualmente reflejan el crecimiento incesante de la presión migratoria. No hay que olvidar que una parte de estas detenciones se produce a instancias de una llamada de auxilio desde un teléfono móvil de las pateras cuando se encuentran en dificultades por el temporal, lo que hace alusión a su vez a que el número de muertos a causa de naufragios sigue aumentando (23 en 1999, 56 en 2000 y en la primera mitad de 2001 se llevan recogidos 44 cuerpos). Resulta particularmente importante observar cómo se han aumentado las detenciones de embarcaciones intentando arribar a las costas andaluzas o canarias (casi se han triplicado entre 1999 y 2000) mientras que los detenidos en el interior o en frontera se han reducido ligeramente desde 1997 (cuadros 8, 9, 10).

El incremento del número de detenciones plantea por su parte el problema de los centros de confinamiento y de acogida. Se ha acabado por convertir en una estrategia de los traficantes el lanzar, cuando tienen mucha demanda, oleadas de embarcaciones sobre una misma zona para desbordar a las fuerzas de seguridad y para colapsar las posibilidades de las instalaciones donde mantener a los inmigrantes hasta que sean devueltos o expulsados. El problema se agrava en el caso de los no marroquíes al dilatarse indefinidamente estos procesos, lo que obliga a una permanencia prolongada de éstos en centros de estancia temporal o similares, que tienden a verse saturados por la acumulación progresiva a raíz de las nuevas llegadas.

En lo que se refiere a llegadas por mar, las Canarias tienden a ganar peso dentro del conjunto y ya supone el 20% de las embarcaciones capturadas y el 12,4% de los inmigrantes detenidos, lo que confirma un papel ya consolidado como puerta de entrada cada vez más utilizada por los inmigrantes de origen subsahariano que zarpan desde puntos de la costa del Sahara marroquí. En el Estrecho se mantienen las proporciones, con Algeciras (la zona más cercana a África) como destino destacado y donde se aprehenden el 40% de las embarcaciones capturadas, seguido de Almería con algo más del 20%.

La presencia de subsaharianos entre los detenidos en el Estrecho también ha crecido espectacularmente en 2000 pasando de tener una presencia testimonial (2% en 1999) a más del 20% el año siguiente, lo que revela una utilización por primera vez significativa de la vía marítima entre estos inmigrantes que puede deberse a varios factores como son las mayores dificultades para entrar en Ceuta o Melilla, el hecho de que las mafias hayan empezado a dirigir una oferta específica para ellos (parece ser que más cara que para los marroquíes) o que se hayan empezado a comprar ellos mismos lanchas *zodiac* a los traficantes y se lancen a la aventura de llegar al otro lado sin llevar patrón⁶⁴. Cabe destacar, sin embargo, que no han sido detenidos subsaharianos intentando llegar por vía marítima a Almería, la costa europea más próxima a Melilla, itinerario que aparece reservado por el momento a marroquíes y argelinos, mientras que los subsaharianos optan por cruzar el Estrecho en dirección a Tarifa o atravesar parte del Atlántico hacia las Canarias.

⁶⁴ Aspecto que apunta la llegada de cinco lanchas *zodiac* a Tarifa el 8 de julio de 2000 con casi 200 personas de Nigeria y Sierra Leona a bordo (*El Mundo*, 9/7/2000). Las *zodiac* parecen tener muchas ventajas por poderse esconder con facilidad al desinflarlas y no requieren permisos ni registros, con lo que no existe control sobre ellas.

d) La expulsión como mecanismo disuasorio

La posibilidad de expulsión de los extranjeros que no tuvieran su documentación en regla, con los permisos de estancia, de estudiante o de residencia requeridos, se ha contemplado por lo general en la legislación de extranjería. La primera ley específica de extranjería española, la de 1985 (7/85, del 1º de julio), ya lo hacía en su artículo 26 donde incluía una amplia gama de supuestos en los que para proceder a la expulsión: *a)* “encontrarse ilegalmente en territorio español por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia”, *b)* “no haber obtenido el permiso de trabajo y encontrarse trabajando”, *c)* “estar implicados en actividades contrarias al orden público”, *d)* “haber sido condenados, dentro o fuera de España por una conducta dolosa que constituya en nuestro país un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año”, y *f)* “carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad...”.

La siguiente ley de extranjería (4/2000, de 11 de enero), que entró en vigor a comienzos del pasado año 2000, consideraba los supuestos de estancia o trabajo sin las autorizaciones requeridas como infracciones administrativas leves o graves, sancionables con multas de hasta 1 millón de pesetas (artículos 48 a 52), pero no con la expulsión. Aunque se contemplaba la posibilidad de expulsión en determinados casos como los de entrada ilegal, realización de actividades ilegales o favorecer, formando parte de una organización con ánimo de lucro, la inmigración clandestina hacia el territorio español, esta posibilidad se restringía cuando se trataba de extranjeros asentados, es decir, con varios años de residencia legal o con permiso permanente (artículo 53).

Precisamente las restricciones a la figura de la expulsión han sido esenciales para promover la reforma inmediata de la ley⁶⁵ propuesta por el Partido Popular y llevada a cabo una vez obtenida la mayoría en las elecciones generales del 12 de marzo de 2000. La prioridad dada a esta reforma redujo el período de vigencia de la ley 4/2000 a un año, hasta el 23 de enero de 2001, cuando entró en funcionamiento la mencionada reforma que constituye la normativa actualmente vigente. La ley resultante (8/2000, de 22 de diciembre) incluye nuevamente entre las causas de expulsión algunos de los supuestos de la de 1985, como encontrarse irregularmente en territorio español, un aspecto que se considera vital para poder “incrementar la capacidad de actuación del Estado en cuanto al control de la inmigración ilegal, al nivel de otros Estados miembros de la Unión Europea”. Se considera de esta manera que la posibilidad de expulsión es un medio eficaz para desanimar la inmigración irregular o al menos para estimular a los inmigrantes a que se regularicen y mantengan sus permisos en vigor. Si lo primero parece realmente dudoso a tenor de los datos de entradas clandestinas, sí que es cierto lo segundo si se tienen en cuenta algunos artículos (Suárez, 2000) que hacen referencia precisamente a la veneración de los papeles por parte de los inmigrantes irregulares que guardan cualquier recibo que pueda acreditar su presencia en España en una determinada fecha.

Sin embargo, de la posibilidad a la realidad hay un trecho considerable. Si bien teóricamente se puede expulsar a todo extranjero que esté viviendo en España sin la autorización oportuna, lo cierto es que los que efectivamente son expulsados no se acercan a los 6.000 por año en

⁶⁵ Así consta expresamente en el punto VI de la exposición de motivos de la reforma de la ley y en ello han insistido varios ministros y altos cargos de Extranjería desde finales de 1999. El diario *El Mundo* abrió su portada del 9 de julio de 2000 con las declaraciones del vicepresidente del Gobierno, Mariano Rajoy: “Con la actual ley de extranjería estamos en la indefensión absoluta”.

ningún momento. Hay que recalcar que la expulsión es un procedimiento tedioso y caro. Se requiere comprobar que un inmigrante determinado no tiene la documentación en regla, iniciar el proceso de expulsión y que el juez dicte la expulsión, contra la cual se puede interponer recurso según la legislación vigente. Una vez hecho esto, el extranjero es puesto en libertad, aunque con la orden de abandonar el país. Para hacer efectiva la expulsión hay que trasladarlo, con escolta a su país de origen, en el caso de que dicho país permita la repatriación, o en su defecto al país por el que ha entrado si existe acuerdo de readmisión y se puede aplicar. Al margen de los trámites, supone pagar el viaje del extranjero y de los agentes (de ida y vuelta) que lo escoltan y sus dietas.

Los cuadros 11 y 13 muestran la evolución reciente del número de expulsiones dictadas y ejecutadas. En él se puede ver la fuerte diferencia entre ambas y la escasa variabilidad que han tenido a lo largo de los últimos años, lo que indica que se ha seguido un ritmo estable, más dependiente de los medios destinados a tal cometido que a la evolución de la inmigración irregular, que ha crecido velozmente en los últimos años como indican las 246.000 solicitudes presentadas al proceso de regularización que ha habido en 2000. De esta manera resulta evidente que, con un ritmo de unas 20.000 expulsiones dictadas y 5.000 ejecutadas, la expulsión dista mucho de ser un mecanismo de disuasión eficaz y sirve más para generar intranquilidad entre los inmigrantes irregulares y que busquen con más ansia la regularización, que como método disuasorio y eficaz para que dejen de entrar.

Las devoluciones, que se aplican principalmente a los detenidos intentando entrar clandestinamente en España, se realizan casi exclusivamente con marroquíes (cuadros 12 y 14), fiel reflejo de que el acuerdo de readmisión con Marruecos funciona a la perfección cuando se trata de ciudadanos marroquíes que por tanto son devueltos inmediatamente, pero muy mal cuando se trata de países terceros.

Las autoridades de extranjería consideran que merecería la pena hacer un esfuerzo por conseguir en torno al doble de expulsiones ejecutadas, para conseguir realmente un efecto desincentivador de la inmigración clandestina. No obstante, aunque la opinión pública española esté dividida en este asunto, las expulsiones, sobre todo si se trata de grupos, generan oleadas de protestas que limitan las posibilidades reales de actuación del Gobierno, lo que dificulta recurrir a este instrumento de manera sistemática.

Sin embargo, el problema no sólo depende de factores internos como la legislación, los medios o la opinión de la sociedad española, sino que también afecta decisivamente a la operatividad de este mecanismo la cooperación del país de origen de los inmigrantes a la hora de aceptar su repatriación. En este sentido, España ha encontrado serias dificultades de diverso tipo con los países al sur del Sahara que hacen que el proceso sea mucho más laborioso en este caso. Los datos lo reflejan al comparar las cifras de expulsiones dictadas con las materializadas y observar que la diferencia entre ambas es especialmente acusada entre los subsaharianos (una relación de 14 a 1 en 1997). Uno de los obstáculos reside en la ausencia de convenios de repatriación con la mayoría de estos países, si bien, en ocasiones, la cuestión clave puede ser la falta de colaboración para este cometido o simplemente la inexistencia de comunicación directa entre estos países que dificulta gravemente su traslado. La falta de colaboración que puede extenderse incluso a países con los que hay convenio, pero que no siempre reconocen a los inmigrantes como nacionales suyos, lo que obstaculiza su aplicación. Igualmente, si hubiera colaboración sería posible llevar a cabo expulsiones aunque no hubiera acuerdo, pero esto sólo ocurre de manera puntual. Este hecho ha generado una problemática específica con los inmigrantes subsaharianos (también argelinos) que afecta especialmente a los puntos por los que entran en territorio español (Ceuta, Melilla,

Fuerteventura y Algeciras), que se ha abordado de varias formas sin encontrar hasta el momento una solución satisfactoria.

4.4. La especificidad subsahariana y los espacios de la frontera sur

a) Los programas de acogida de Ceuta y Melilla

La imposibilidad práctica de repatriación de los inmigrantes subsaharianos que son detenidos intentando entrar en España y su acumulación en los campamentos establecidos en los puntos fronterizos, principalmente Ceuta y Melilla, han condicionado decisivamente las actuaciones con estas personas y ha obligado a proseguir con ellos un tratamiento especial (cuadro 15), obedeciendo al intento de subsanar situaciones que se habían convertido en insostenibles. Ceuta y Melilla se han visto obligadas a asumir una serie de problemas relacionados con su papel de frontera española en África: el control de los accesos, dotar de unas condiciones mínimas a los inmigrantes entrados irregularmente en su territorio, que no tienen prácticamente posibilidades de ganarse la vida en estas ciudades, y prevenir altercados y conflictos derivados de la creciente presencia de éstos en un espacio muy reducido.

A comienzos del decenio de los noventa empezaron a llegar de manera significativa inmigrantes subsaharianos a Melilla, la mayoría solicitando asilo político y mucho aduciendo carecer de la documentación que acreditara su procedencia y dificultar de este modo su identificación y posible expulsión. Entre tanto se resolvía la solicitud, quedaban a cargo de la Cruz Roja que se encargaba de sus necesidades mínimas, además de dotarles de una ayuda de 32.000 pesetas al mes. La prolongación de las resoluciones, la llegada de nuevos inmigrantes de procedencias diversas y la limitada capacidad de los albergues provisionales en que eran alojados fueron origen de fuertes tensiones que se convirtieron en un problema de orden público para la ciudad. Finalmente, tras diversas presiones, se consigue que sean trasladados, entre octubre de 1992 y noviembre de 1993, a la Península donde serán acogidos por Cáritas. Esta situación de presión por parte de las zonas receptoras para que se produzca el traslado y de resistencia del Gobierno a realizarlo para acabar haciéndolo cuando no hay más remedio va a repetirse a lo largo del decenio de los noventa.

Durante los dos años siguientes, 1994 y 1995, se siguen llevando inmigrantes a la Península, pero en 1996 se interrumpe el proceso lo que provoca una nueva acumulación de inmigrantes (127) y nuevos conflictos que acaban con la destrucción de un campamento y una manifestación pidiendo su traslado a la Península. Si bien, en principio, se produce el traslado de la mayoría a Málaga, posteriormente son devueltos a sus supuestos países de origen en una actuación controvertida que suscitó numerosas críticas de amplios sectores sociales, sobre todo cuando salió a la luz que habían sido drogados para facilitar su traslado. Ante estas críticas y la continua llegada de inmigrantes, en octubre del mismo año se vuelve al sistema de válvula de escape y se produce un nuevo traslado, en lo que será el inicio de un programa especial para ir sacando de manera sistemática a los subsaharianos llegados a Melilla que revistan determinadas características, y que se extenderá posteriormente a Ceuta.

En Ceuta, hasta 1994 no es significativa la llegada de subsaharianos, pero desde entonces no ha cesado. Las condiciones iniciales fueron especialmente penosas: ubicados en la Muralla los que habían entrado en la ciudad y en la zona fronteriza, “tierra de nadie”, los que no lo habían conseguido. En ambos casos recibieron en primera instancia una atención de emergencia, mantas, comida y asistencia médica, facilitada por el ejército. Posteriormente, la Comisión de Tutela del Menor y el INSALUD, por su parte, se hicieron cargo de sus competencias (menores y atención sanitaria) y la Cruz Roja se encargó del resto.

Nuevamente los conflictos suscitados hacen que en julio de 1995 se proceda a un traslado progresivo de los subsaharianos. Sin embargo, la repatriación de un grupo de 60 kurdos motivó una revuelta que acabó con un incendio y varios heridos, al creer que se les había dado prioridad a éstos y se les había llevado a la Península por delante de ellos. A raíz de este hecho, se ubicó a los subsaharianos en el campamento de Calamocarro y se impulsó la salida progresiva hacia la Península con la colaboración de diversas ONG mediante un “programa *ad hoc*”. El Ayuntamiento asumía el coste de los pasajes, la Delegación del Gobierno en Ceuta les procuraba una cédula de inscripción (dado que estaban indocumentados), la Dirección General de Migraciones les proporcionaba una autorización para trabajar y 25.000 pesetas al salir del programa, y las ONG les procuraban alojamiento y manutención, dinero de bolsillo y clases de español durante tres meses.

El proceso no obstante era lento y los inmigrantes seguían aumentando en Calamocarro, equipado para 150 plazas y que siempre se encontraba en torno al doble de su capacidad real de acogida. Las ampliaciones posteriores sirvieron para que esta relación no se incrementara. La ciudad presionó para que se aplicara el mismo procedimiento que en Melilla y para que se reforzara el control de la frontera.

Fruto de esta tesitura se diseña a finales de 1996 el Programa de acogida y acceso al empleo para inmigrantes subsaharianos de Ceuta y de Melilla, desarrollado por los ministerios de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales con la colaboración de algunas ONG, y que será el marco en el que se desarrollarán de manera más o menos continua una serie de operaciones de salida de estos inmigrantes hacia la Península. A este programa pueden acogerse los inmigrantes subsaharianos que se encuentran en Ceuta y Melilla en situación irregular y que desean residir y trabajar en España, siempre que no tengan causas judiciales pendientes. El procedimiento, similar al del programa *ad hoc* de Ceuta, consiste en que la Delegación del Gobierno de la ciudad autónoma correspondiente expide una cédula de inscripción, la Delegación del Gobierno de la provincia de destino les da un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, la Dirección General de Migraciones proporciona una autorización para trabajar y un permiso de residencia con validez de un año y renovables por otro más. Si se consigue una oferta de empleo en ese plazo, la autorización se sustituye por un permiso de trabajo. La Cruz Roja se encarga de gestionar el traslado hasta el lugar de destino, la asociación que los recibe se responsabiliza de su alojamiento, manutención y vestido, así como de asesorarles y ayudarles con los trámites administrativos que tienen que llevar a cabo, y proporcionarles cursillos de lengua y de formación ocupacional que les faciliten una inserción lo más rápida posible en el mercado de trabajo. La estancia en estas asociaciones que era superior a cuatro meses en los primeros casos se fue reduciendo con la simplificación de trámites administrativos puestos en vigor a mediados de 1997, y aún más con las nuevas instrucciones que se aplicaron a la operación salida de 1999.

Entre octubre de 1996 y noviembre de 1997 se pone en marcha la primera de estas operaciones salida a la que se acogerán 1.410 personas. Sin embargo, terminada todavía queda un número similar de inmigrantes en Ceuta y Melilla, por lo que se decide abrir inmediatamente una nueva operación que traslade a los restantes antes del 22 de febrero de 1998, lo que motivó que otros 1.418 inmigrantes se incorporasen al programa. Las posibilidades de establecer estas operaciones dependen de la disponibilidad de las asociaciones de acogida para hacerse cargo de más personas, con lo que se han vuelto a dar situaciones puntuales de acumulación, a pesar del aumento de plazas en las operaciones salida, la reducción de trámites (y con ellos del tiempo de estancia en el programa por persona) y la construcción de centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) en ambas

ciudades. En 1999 se abre una nueva operación (Operación Choque) en la que entraron unos 6.700 inmigrantes, el 78% procedente de Ceuta. Desde entonces no se han producido programas de estas características, aunque sí que se han producido traslados a la Península.

El Programa de acogida y acceso al empleo para inmigrantes subsaharianos de Ceuta y de Melilla ha supuesto una ruptura radical con la política de control de frontera que se había llevado hasta la fecha y ha traído consigo la creación de un cauce para el tratamiento excepcional de una situación estructural, en tanto en cuanto la llegada de subsaharianos a España por una u otra vía es un proceso continuo con tendencia a aumentar más que a disminuir. Como señalan Bel Adell y Gómez Fayrén (2001), creaba una clara situación discriminatoria hacia los demás inmigrantes, los procedentes de otros países y los que llegan a la Península directamente. Quizá lo más contradictorio sea que se pase de pretender desalentar la entrada clandestina a facilitar su acceso directo a una situación regular, dotándoles además de una serie de ayudas de las que carecen incluso los inmigrantes regulares, lo que dentro de esta filosofía estimularía esta forma de acceso. Si bien con la construcción de las vallas en torno a Ceuta y Melilla se pretendía cerrar esta vía de entrada, lo cierto es que, a pesar de que efectivamente se han reducido, siguen produciéndose llegadas de forma significativa.

Por otro lado, si se entiende que, puesto que no se les puede expulsar y van a vivir en España, lo mejor es que estén en situación regular, puedan buscar un trabajo formal y reciban cursos de formación, la cuestión es por qué no se extiende esta filosofía a todos los demás inmigrantes en situación irregular a los que no se puede expulsar por la inexistencia de convenios de repatriación o por la simple insuficiencia de medios para ejecutar las expulsiones. Resulta difícil justificar este tratamiento específico si no es por la vía de la urgencia de desactivar problemas de orden público, pero no cabe duda de que esta posibilidad estimula la utilización de este camino por los africanos no marroquíes, al tiempo que la incertidumbre de su destino favorece el conflicto social que se pretende evitar luego abriendo la válvula cuando sube la presión.

b) La situación actual en Ceuta y Melilla

El año 2000 ha supuesto una ruptura con los programas de acogida. Las críticas recibidas y el elevado coste del programa de un lado y, de otro, la nueva filosofía del Gobierno de hacer hincapié en medidas que desanimen la inmigración clandestina y, en consecuencia eliminar todas estas vías ventajosas que se habían abierto para los subsaharianos, abren una nueva etapa en el tratamiento de la cuestión. El proceso de regularización, por su parte, abría un camino al que podían acogerse en principio los llegados antes de junio de 1999 y en el que han tenido una participación notable los inmigrantes subsaharianos.

No obstante, los viejos problemas se mantienen y se amplían, al no haber alternativas claras al programa de acogida. El Gobierno parece fiar el éxito a la mejora del control de los accesos, a la firma de convenios de repatriación con los países del Africa subsahariana y en la discrecionalidad en el tratamiento de los que están dentro y no pueden ser expulsados. Por otro lado, el problema de Ceuta y de Melilla, se ha trasladado con otros matices a las islas Canarias. Las dificultades de proveer de unas condiciones mínimas a los detenidos al entrar en España mientras se tramita su expulsión se ha convertido a su vez en un problema de primera magnitud en los principales puntos de entrada, añadiéndose Fuerteventura y Algeciras a la lista encabezada por Ceuta y Melilla.

A pesar de la mejora de medios y de la suspensión del programa de acogida, en Ceuta y Melilla no han cesado las entradas y salidas. Si bien parecen evidentes los efectos de las vallas perimetrales, también lo es que los grupos delictivos organizados se vuelven cada vez más sofisticados, en especial los que introducen a asiáticos (iraquíes, pakistaníes, nacionales de Bangladesh, indios o chinos). Los argelinos, con mucha presencia en Melilla, intentan aprovechar sus rasgos fisonómicos para pasar con documentos marroquíes dentro del flujo diario de éstos. Los subsaharianos son los que cuentan con menos información previa a su llegada a la frontera y son los más fácilmente engañados. A veces les pasan en patera haciéndoles creer que les cruzan el Estrecho.

Lo primero que hacen al entrar los inmigrantes no marroquíes es, curiosamente, ir a la Policía. El objetivo es que se les registre, paso previo e imprescindible para que se inicien todos los demás trámites. Acto seguido se les conduce al CETI, mientras se gestiona su expediente. En caso de que no haya plazas en el CETI, algo frecuente a pesar de su reciente construcción, se quedan en lista de espera, lo que para la mayoría acaba significando el vivir en chabolas mientras se hace sitio en el Centro de Estancia. Se trata de confiar en su buena fortuna y que acaben siendo enviados a la Península, de ser posible sin orden de expulsión. Aunque no hay ninguna certeza al respecto, este camino ofrece más garantías que intentar pasar desde Ceuta o Melilla a la Península y resulta menos arriesgado que atravesar el Estrecho. Pero en realidad no existe ninguna certeza acerca del tiempo que estará confinado en el enclave (que no siempre está relacionado con la fecha de llegada), ni del camino que seguirá el expediente de cada cual, ni de los cambios que entretanto pueden producirse en la política española y que puedan afectar a su situación. Se sabe que las posibilidades de ser efectivamente expulsados son escasas y que es más probable que se les facilite una autorización de residencia y trabajo de un año de validez; pero se desconocen los criterios que favorecen el acabar en una situación o en otra y el tiempo que puede tardar en resolverse.

Hasta finales de agosto de 2000 se mantuvo la línea de los programas de acogida, aunque sin programa, lo que abarataba los costes. Los graves problemas que suponen para estos territorios fronterizos hacen que sea aconsejable su salida hacia la Península, pero no implica que esto tenga que ser en unas condiciones de privilegio. De este modo, se les impartían cursillos de formación ocupacional y se les iba dando una cédula de inscripción y una autorización para trabajar y residir en España durante un año, después del cual deberían presentar una oferta formal de trabajo para su renovación. Incluso se les buscaban ocupaciones (muchas veces en campañas agrícolas a petición de empresarios) en la Península de modo que a su llegada pudieran empezar a trabajar lo antes posible.

Sin embargo, a partir de esa fecha se cortaron las salidas, lo que provocó una acumulación que desbordó totalmente a los CETI, generó extensos poblados de infraviviendas e intensificó la presión social. Para aliviarla se ha optado por dictar órdenes de expulsión para la mayoría y, una vez entregadas, dejarlos pasar a la Península para que ellos mismos regresen a sus países. Sólo en casos contados se ejecutan las expulsiones. En Almería se suscitó recientemente el problema de que los albergues municipales se llenaron de inmigrantes argelinos a los que se había abierto expediente de expulsión en Melilla. Para facilitar que pudieran cumplir la orden de expulsión se les pagaba un billete de ferry hasta Almería, desde donde deberían de proseguir su viaje (ya con sus propios medios o con una subvención almeriense) hasta el puerto de Alicante desde donde embarcar hacia Argelia (*La Voz de Almería*, 7 de abril de 2001 y *El País*, 10 de abril de 2001). También se ha intentado poner en marcha con los argelinos de Melilla un programa parecido al de los ecuatorianos que no habían podido regularizarse en el proceso de 2000, en el que a aquellos con oferta de

trabajo se les daba la posibilidad de volver a su país de origen a solicitar el visado con el compromiso de poder entrar legalmente en España una vez conseguido éste.

La última novedad ha sido el establecimiento de un convenio con Nigeria para la repatriación de sus inmigrantes en situación irregular. Nigeria debido en buena medida al traspaso de poder se había convertido en los últimos años en el principal emisor de emigrantes clandestinos hacia España del África subsahariana. Además en estos últimos años la embajada no los reconocía como nacionales suyos y hacía imposible las repatriaciones, a pesar de que la existencia de línea aérea directa desde Madrid las hubiera facilitado. Por este motivo se convirtió en uno de los candidatos para suscribir un convenio de inmigración. A pesar de que todavía no está concluido dicho acuerdo, ya ha empezado a dar sus frutos: el Gobierno nigeriano ha reconocido a 115 irregulares de Ceuta, Valencia, Barcelona, Las Palmas y Mallorca e inmediatamente se han comenzado a llevar a cabo las expulsiones, que han afectado ya a 66 nigerianos del CETI de Ceuta. El primer grupo con 36 a bordo y el doble de policías nacionales convenientemente vacunados, partió en un avión fletado para la ocasión a finales de mayo de 2001. Nigeria, según las declaraciones de su embajador, Samuel Otuyelu, a *El País* (15 de junio de 2001), espera conseguir a cambio cursos de formación de un año en origen para personas que luego podrán trabajar en España durante dos años, así como un cupo de estudiantes universitarios.

La polémica está nuevamente servida por cuanto las expulsiones han coincidido con una nueva disposición del Gobierno que permite acogerse al artículo 31.4 (regularización por causas humanitarias y de arraigo) de la ley de extranjería (8/2000) a todos los inmigrantes que puedan acreditar que estaban en España antes del 23 de enero de 2001 (fecha de entrada en vigor de dicha ley). En la práctica se trata de un nuevo proceso de regularización (aunque no se le quiera dar tal nombre para evitar nuevos “efectos llamada”) que acabe definitivamente el de 2000, que se había cerrado en falso. En tal caso se plantea la cuestión de por qué proceder a las expulsiones de personas que ahora podrían estar bajo los supuestos que permiten el acceso a la situación legal. Igualmente, se ha producido la condena de la Asociación Pro Derechos Humanos por no haber esperado la resolución a la petición de suspensión de las órdenes de expulsión de siete de estos inmigrantes, resolución que fue positiva, pero inaplicable por estar ya en su país (*Servimedia*, 13 de junio de 2001).

c) *La cuestión canaria*

Las islas Canarias han sido los últimos puntos en convertirse en lugares de entrada clandestina de inmigrantes africanos en España. A raíz fundamentalmente del refuerzo de la vigilancia en el Estrecho, del aumento de los precios que cobraban los traficantes para pasarlo y de la construcción de las vallas que rodean Ceuta y Melilla, las Canarias se han transformado en una alternativa viable y en los últimos tres años se ha asistido a un aumento exponencial de las embarcaciones que transportan inmigrantes con destino a ellas, con una proporción cada vez mayor de subsaharianos entre ellos. Aunque las Canarias suponen un espacio notablemente más amplio y económicamente diversificado que Ceuta y Melilla y, en consecuencia, el porcentaje de los inmigrantes detenidos en pateras respecto del conjunto de la población es relativamente bajo. Del mismo, estos inmigrantes tienen también algunas posibilidades de encontrar trabajo en diversos sectores económicos (hotelería, construcción e incluso agricultura), lo que ofrece más opciones a los que se quedan.

Sin embargo, como ocurre en Ceuta y Melilla tienen el componente de territorios aislados, separados de la Península, que hace la percepción más amenazante, lo que reduce la capacidad de acogida de estos inmigrantes. Este hecho se ve acentuado porque la presión no

se distribuye de manera uniforme por el archipiélago, sino que afecta sobre todo a la provincia de Las Palmas que engloba a las islas orientales que son las que reciben el grueso de las llegadas por mar. Fuerteventura, la más próxima al continente, es el principal destino y la que sufre en mayor medida este impacto. Existe un acuerdo para redistribuir a los inmigrantes detenidos según la población de las islas, pero no se lleva a cabo, lo que es fuente de tensión entre las dos provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. Este enfrentamiento quedó patente cuando a mediados de marzo se interceptó un barco cerca de las costas tinerifeñas con 108 inmigrantes del Senegal y Sierra Leona a bordo. Como Tenerife carecía de la capacidad de acogida suficiente, éstos fueron trasladados a Fuerteventura y Gran Canaria. De este modo, las islas orientales no sólo reciben el flujo principal de inmigrantes subsaharianos y tienen que arbitrar las instalaciones para acogerlos, sino que también tienen que acoger a los que llegan esporádicamente a las islas occidentales ante su falta de infraestructura.

Ante esta situación el Gobierno canario presiona para que puedan ser trasladados a la Península los detenidos que no se podía expulsar. Igual que había ocurrido con anterioridad en Ceuta y Melilla, ello ha dado lugar a un nuevo tira y afloja entre el gobierno central y el gobierno autonómico: en mayo de 2000 parecía haberse llegado a un acuerdo para que en situaciones de desbordamiento de los centros de acogida se pudiera trasladar a los excedentes a la Península, pero en noviembre del mismo año, el delegado del Gobierno para la inmigración señalaba la negativa a proceder a dicho traslado. En abril de 2001 la misma persona se desdecía de sus anteriores declaraciones y señalaba que se mantenía el compromiso de organizar salidas de inmigrantes subsaharianos de las Canarias hacia la Península. El enfrentamiento parece ganado nuevamente por las autoridades locales.

La preocupación sobre esta cuestión es tan evidente en las Canarias que ha sido la primera Comunidad Autónoma en desarrollar las medidas previstas en la ley 8/2000 y concretadas en el Plan GRECO para crear una subcomisión, Gobierno canario-Gobierno central, específica sobre el tema de la inmigración, cuya constitución está prevista para la primera quincena de julio.

d) Los centros de acogida

La cuestión de los campamentos de acogida se ha convertido en un asunto de suma importancia dentro de la política de inmigración española. Para este cometido el Gobierno ha creado los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI), de los que ya existen dos, construidos en Ceuta y Melilla, y está prevista la construcción de otros tres en Algeciras, las Canarias y Madrid durante el periodo 2000-2004 (cuadro 16). Los CETI se conciben como un dispositivo de primera acogida para inmigrantes y solicitantes de asilo, a los que ofrezca una cobertura mínima de alojamiento, así como manutención, atención sanitaria, y cursos diversos (idioma, conocimiento del medio, formación ocupacional, etc.) que faciliten su posterior integración, en tanto que se toma una decisión sobre su situación. Por tanto están pensados para ofrecer una acogida temporal, pero, con frecuencia, las situaciones se prolongan por un amplio espacio de tiempo, lo que acaba generando conflictos.

En principio, se trata de centros dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), perteneciente al Ministerio de Trabajo. Como a Ceuta y Melilla no les han sido transferidas las competencias de dicho organismo, sus CETI están siendo gestionados por las delegaciones provinciales del IMSERSO. Sin embargo, parece que el borrador del reglamento de la ley de extranjería prevé una gestión conjunta con las dependencias del Ministerio del Interior, lo cual vendría a ratificar lo que viene siendo la

práctica habitual en la que Interior tiene mucho peso en la toma de decisiones de los CETI. Por otro lado las actividades que se llevan a cabo dentro de los CETI son gestionadas por las ONG a través de convenios. En general las referidas a la asistencia sanitaria son desempeñadas por la Cruz Roja, mientras otros programas son desarrollados por otras ONG, como Melilla Acoge. Esto permite optimizar recursos, pero también ha provocado quejas por falta de financiación o por una excesiva tendencia del Estado a desentenderse de determinados servicios sociales.

También existen los centros de internamiento de extranjeros (CIE), aunque en estos casos se trata de centros donde se lleva a los extranjeros que están incursos en procedimientos de expulsión. Son centros de carácter no penitenciario, en los que se les retiene a disposición del juez hasta que se resuelva la expulsión. No obstante, por ley, no pueden permanecer en ellos más de 40 días⁶⁶, por lo que se suele internar a aquellos sobre los que existe clara voluntad de que sean expulsados rápidamente y están en situación de que la expulsión se ejecute. Muchas veces el paso previo a la expulsión de los inmigrantes que se encuentran en los CETI es su traslado a uno de estos centros, por lo general el CIE de Capuchinos en Málaga. Este hecho explica también por qué la mayoría de las expulsiones ejecutadas se producen desde las provincias que tienen los CIE más importantes (cuadro 11): Málaga (985 en 1999, el 20% del total), Las Palmas (776), Madrid (508), Barcelona (307) o Valencia (241).

Según puntos de acceso los problemas suscitados son de carácter diverso y en ningún caso sencillos.

- La zona de Algeciras-Tarifa, principal punto de arribo de las embarcaciones que cruzan el Estrecho, tiene que hacer frente a la llegada continua de nuevos detenidos. En 2000 fueron capturadas en estas costas 274 embarcaciones, el 40% de las aprehendidas en el Estrecho. Si bien el flujo es más o menos continuo, no es en absoluto regular, y los días de buen tiempo suelen traer miniavalanchas en las que pueden capturarse hasta 200 personas en una jornada, las cuales generan una situación de emergencia a la que es difícil dar respuesta. A pesar de ello la infraestructura receptora es improvisada. Se han habilitado diversas instalaciones, polideportivos, como centros provisionales de acogida, al tiempo que las ONG y la Diputación de Cádiz hacen esfuerzos por crear centros nuevos y dotarles de medios humanos. Por parte del Estado está prevista la construcción de un CETI con unas 400 plazas. Quizá esta falta de medios institucionales ha hecho que sea en esta zona donde más se vuelcan los vecinos en ayudar con mantas y alimentos a los que llegan. La única ventaja en este caso es que el flujo de salidas de los campamentos es también fluido. Los marroquíes son automáticamente devueltos y al resto se les da una orden de retorno o de expulsión y normalmente se les deja en libertad al no poderseles retener más de 40 días. Los subsaharianos, ante la falta de instalaciones, pueden ser trasladados al CETI de Ceuta si hay plazas. De otro modo, al estar ya en la Península, sólo permanecen mientras recuperan fuerzas o son atendidos, o a la espera de que les llegue una ayuda para desplazarse adonde tiene familiares o amigos.
- Ceuta y Melilla, como se ha dicho, cuentan ya con sus CETI de 448 y 320 plazas respectivamente. En concreto el de Melilla, el pionero, recibió un premio de la UE por

⁶⁶ La ley 4/2000 en su artículo 58 ya establecía un plazo máximo de 40 días, durante el cual los inmigrantes pueden quedar retenidos en centros no penitenciarios mientras se solventan los trámites de expulsión, un aspecto que será ratificado por la reforma de la ley (8/2000) en su artículo 62.

ser el único que ofrecía una atención integral a sus ocupantes (alojamiento, manutención, asistencia sanitaria y educativa) y actualmente es el modelo de todos los demás. El problema es que se encuentran con cierta frecuencia colapsados, sobre todo cuando se ponen trabas para la salida de estas personas hacia la Península. Al no haber apenas salidas, se produce una acumulación de inmigrantes que desborda las instalaciones, lleva a la construcción de viviendas precarias y genera inquietud social en un entorno muy constreñido, en el que los inmigrantes se sienten como en una cárcel más o menos espaciosa. En estos casos se trabaja en la ampliación de las instalaciones existentes y se presiona desde los gobiernos autónomos para que se agilicen las salidas.

- Las Canarias han visto cómo aumentaba la cifra de llegadas de inmigrantes africanos en 2000, pasando los detenidos de 875 a casi 2.400 de un año para otro, lo que ha desbordado sus instalaciones de acogida (cuadro 17). Por otro lado, éstas se encuentran abrumadoramente concentradas en Fuerteventura y Gran Canaria, mientras es apenas existente en el resto de las islas, lo que ha planteado problemas de solidaridad entre ellas. En estas dos islas se han habilitado las terminales de antiguos aeropuertos (El Matorral y Miller Bajo, respectivamente) para llevar a cabo la función de los CETI. Entre ambos reúnen unas 400 plazas, pero sus instalaciones no son adecuadas para el cometido que tienen que desarrollar ahora y carecen de espacios abiertos. La diferencia de las Canarias con respecto a Ceuta y Melilla es que no hay que pasar un nuevo control fronterizo para acceder a la Península desde allí, lo que facilita la salida de los inmigrantes que disponen de recursos, lo que, junto a esporádicos traslados oficiales, permite aliviar algo la ocupación de los centros. Se prevé la construcción de un CETI de 400 plazas que será ubicado en Tenerife antes de 2004. Más adelante, se tiene planeado levantar otro en Gran Canaria que sustituya al de Miller Bajo. Además de éstos, Gran Canaria cuenta con un CIE de 90 plazas desde el que son expulsados los inmigrantes “expulsables” que llegan a las islas.

4.5. Conclusiones

Tras los procesos de regularización de 2000 y 2001 empiezan a concretarse las líneas maestras de la nueva política de extranjería española. El objetivo más ambicioso es el de conseguir encauzar de manera legal los flujos migratorios. Para ello uno de los elementos clave reside en desincentivar la inmigración irregular a través de tres instrumentos: intensificar el control de frontera, sobre todo en el sur, eliminar la posibilidad de regularizarse desde dentro de España e incrementar las expulsiones de extranjeros en situación irregular (a pesar de que parece difícil conseguir un aumento significativo). El otro elemento, complemento indispensable, es la apertura de un cauce de entrada legal de los inmigrantes que demande el mercado laboral. En este sentido, se han firmado acuerdos de inmigración con algunos de los principales emisores de inmigrantes (entre los que Marruecos es el único país africano que figura) y se ha abierto el contingente de 2002. El contingente de 2002 aporta la necesidad de cerrar los contratos en origen, una mayor especificidad de las ofertas de empleo y una mejor adaptación a las necesidades contemplando ofertas de trabajo manual cualificado y desplazando buena parte de las ofertas agrícolas hacia los empleos de temporada. En el debe, hay que anotar que la escasez del contingente puede poner en tela de juicio su eficacia para ser percibido como una alternativa real a la inmigración irregular en los países de origen y la posibilidad de que sean utilizados para sustituir trabajadores de una procedencia por los de otra.

Sin embargo, el aspecto en el que se muestra más frágil la lucha contra la inmigración irregular es en el mantenimiento de la condición legal de los que han conseguido su

regularización, que sigue dependiendo en buena medida de tener un trabajo formal en el momento de la renovación del permiso. Dado los sectores en los que se concentran, esto permite predecir un incremento de los inmigrantes en situación irregular que, en el marco legal actual no tendrá más opción que irse o aguardar cinco años para poder optar “por arraigo” a una nueva regularización, quedando entretanto totalmente desprotegidos. De momento se parte de entre 150.000 y 200.000 solicitantes de regularización cuya petición ha sido o va a ser denegada.

La inmigración subsahariana plantea en toda su crudeza las contradicciones de la política de frontera y su reflejo en la opinión pública. Su importancia numérica es reducida, si bien es cierto que con una tendencia a un crecimiento mayor que la procedente de otras zonas. Sin embargo, hay determinados aspectos que llaman poderosamente la atención: su llegada dramática a bordo de pateras, su concentración en enclaves cerrados como Ceuta y Melilla o las islas Canarias, y su aparente impunidad cuando son detenidos intentando entrar en el país. Estas características hacen que sean portada permanente de los periódicos que contribuyen decisivamente a reforzar la imagen de que la invasión viene de África y en patera y a exacerbar el miedo hacia esta inmigración que no hay forma de parar, sin tener en cuenta que esta modalidad de entrada es minoritaria (se calcula que en torno al 20%) frente a los que entran como turistas, especialmente procedentes de países iberoamericanos, y luego se quedan, y que los africanos no suponen ni un tercio (los subsaharianos un 5%) de los extranjeros residentes en España. Por otro lado, las dificultades existentes para su expulsión han hecho que se les dispense en determinados períodos un trato especial, traducido en facilidades únicas para su regularización y diversos servicios de apoyo.

La experiencia de estos últimos años sitúa el tratamiento de los inmigrantes clandestinos subsaharianos en la vía de la excepcionalidad y de un cierto privilegio frente al resto. El Gobierno central, en coherencia con su política de extranjería, siempre ha manifestado su oposición a que los inmigrantes detenidos en Ceuta y Melilla, y posteriormente las Canarias, fueran trasladados a la península ibérica por considerar que entonces quedaban en buena medida fuera de control y que se podía entender como un triunfo de los inmigrantes clandestinos que finalmente alcanzaban su destino sin que nada pudiera hacerse para retornarlos a sus países, lo que estimularía más llegadas de este tipo. De este modo, aunque no se les pueda expulsar, su confinamiento en estos enclaves donde tienen lo mínimo para vivir, pero no pueden alcanzar su proyecto, debería desanimarlas.

Sin embargo, esta situación convierte a Ceuta y Melilla en prisiones al aire libre para los inmigrantes que no pueden hacer prácticamente nada en ellas, sino esperar y desesperar. Esto es fuente de tensiones permanentes, entre ellos mismos y con las instituciones españolas, que afectan considerablemente a la vida cotidiana de estos enclaves. La presión producida se traslada de esta manera al Gobierno central que no encuentra forma de dar solución a un problema que no deja de aumentar y finalmente acaba cediendo, en ocasiones de manera coyuntural o en otras, como con los programas de acogida, de manera sistemática.

El refuerzo del perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla, las ciudades donde el problema es más evidente, ha incrementado los flujos hacia las Canarias y hacia las costas andaluzas a través del Estrecho de Gibraltar, pero no resuelve la cuestión, pues el problema persiste: ¿qué hacer con los detenidos a los que no se puede expulsar? De hecho estos destinos no cuentan ni siquiera con centros de acogida apropiados. Si bien esta carencia podrá paliarse con la construcción de los nuevos CETI previstos, hay que reconocer que hasta ahora se ha ido por detrás de las necesidades, las cuales seguirán creciendo muy deprisa ante un flujo en aumento

y más medios para controlar la frontera. Esa falta de lugares donde confinar a los inmigrantes detenidos es un límite en sí mismo al número de detenciones que pueden hacerse.

El problema central es cómo dar salida a los inmigrantes detenidos sin facilitarles su meta: el acceso a la Península. Las respuestas apuntan en diferentes direcciones y no parecen tener coherencia interna. En la actualidad se han suspendido los traslados oficiales con autorización para trabajar, pero al mismo tiempo se dan órdenes de expulsión y se les paga el viaje a la Península para que emprendan el viaje de regreso (cosa que no hacen) o bien se buscan acuerdos (con los argelinos de Melilla) para que regresen a su país por el visado con la promesa de poder volver de manera legal. La gran esperanza reside en la firma de convenios de inmigración con los principales países emisores, como el que se ha firmado con Nigeria, que permitan llevar a cabo la expulsión de los inmigrantes en cantidades suficientes como para desanimar el flujo.

Sin embargo, por más que la ley no ha dejado de contemplar la expulsión por entrada ilegal, la posibilidad de utilizarla de manera sistemática cuenta con dos inconvenientes que cuestionan su eficacia: la contestación social que se produce con las expulsiones masivas, en especial a países con problemas políticos; el elevado coste de estas operaciones que implican el acompañamiento de numerosos agentes de escolta. La dificultad de superar las 5.000 expulsiones anuales materializadas lo cuestiona seriamente, pues no sólo supone ir a un ritmo muy inferior a las entradas, sino que no dan muestras de desalentar verdaderamente a la inmigración marroquí que es la que se ve más afectada por las expulsiones y las devoluciones. La pregunta que queda en el aire es si un esfuerzo en esta línea de expulsiones, sin criterios específicos, creará la suficiente incertidumbre como para desanimar una parte sustancial del flujo o si sólo contribuirá a generar mayores tensiones en los campamentos, al tiempo que seguirían manteniéndose las excepciones con los procedentes de países con los que no hubiera acuerdo. A tenor de lo observado la inmigración subsahariana en España sólo se contempla desde el lado del control de la frontera sur y desde el problema, sin solución por el momento, que supone la entrada de inmigrantes a los que no se puede expulsar, ni regularizar.

Bibliografía

Bel Adell, Carmen, Gómez Fayrén, Josefa, *Nueva inmigración africana en la región de Murcia: inmigrantes subsaharianos*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

-----, *Nueva inmigración africana en España: inmigrantes subsaharianos*, comunicación al Segundo Congreso sobre la Inmigración en España, Madrid, 5-7 octubre

Cebrián, J. A., "Subsaharianos en España", *Migraciones*, 3, Madrid.

Díez Nicolás, Ramírez Lafita, M.J., (2001), *La voz de los inmigrantes*, Imsero, Madrid.

Domínguez Mújica, J., Díaz Hernández, R., Parreño Castellano, J.M., (2001), *Inmigración extranjera e integración. La inmigración irregular en Canarias*, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias.

Izquierdo Escribano, A., López de Lera, D., "La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España", *Economistas*, 86: 82-96.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, (1998), Programa de acogida y acceso al empleo para inmigrantes subsaharianos en Ceuta y Melilla.

Pumares, P., (1997), "Las relaciones con Marruecos y la regulación de los flujos migratorios", comunicación al III Congreso de Geografía Regional, Barcelona.

Suárez, Liliana, (2000), *Inmigración irregular, regularizaciones y efectos sobre la identidad de los inmigrantes*, ponencia del Segundo Congreso sobre la Inmigración en España, Madrid, 5-7 octubre.

Sitios Web

Area de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El País.

Titulares.com.

Anexo estadístico

Comentario sobre las estadísticas disponibles sobre ocupaciones de extranjeros

Las estadísticas que dan información sobre las ocupaciones de los extranjeros en España son fundamentalmente dos: la estadística de permisos de trabajo a extranjeros y el anuario de estadísticas laborales.

La estadística de permisos de trabajo a extranjeros es una publicación anual que ofrece una información detallada de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor a 31 de diciembre de cada año. Si bien es la que da una información de mejor calidad presenta dos inconvenientes en la actualidad. El primero que sólo registra los trabajadores con permiso en vigor, lo cual excluye a aquellos que están en trámite de renovación y que continúan trabajando legalmente, pero, sobre todo, no tiene en cuenta a todos aquellos que no necesitan permiso de trabajo, es decir todos los que se encuentran en régimen comunitario. El segundo es el retraso en su publicación experimentado últimamente a raíz de los procesos de regularización. Por ello, el último año para el que existen datos de esta fuente es 1999, lo que resulta un tanto desfasado en estos momentos.

El anuario de estadísticas laborales también es una publicación anual que, entre otras estadísticas, recoge las altas laborales en la Seguridad Social a 31 de diciembre del año en cuestión. Recientemente se ha empezado a elaborar una explotación específica para extranjeros. En esta fuente aparecen todos los extranjeros que están desempeñando un trabajo formal, incluyendo a los del espacio económico europeo que son cerca de un tercio del total de cotizantes extranjeros. También tiene la ventaja de que los datos suelen publicarse con notable prontitud. Actualmente se está a la espera de que salgan los de 2001. El problema de esta fuente reside en que las desagregaciones espaciales y los cruces de variables que se ofrecen son todavía escasos.

Cuadro 1. Evolución de los permisos de residencia en vigor al 31 de diciembre

	Totales								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Africa	71.292	79.294	82.907	95.725	98.820	142.816	179.487	213.012	261.385
<i>Africa del norte</i>	58.516	66.073	68.359	79.721	82.165	118.310	149.575	173.560	215.388
<i>Africa subsahariana</i>	12.776	13.221	14.548	16.004	16.655	24.506	29.912	39.452	45.997
Europa	196.984	217.535	238.507	255.702	274.081	289.084	330.528	353.556	361.437
América	89.300	96.836	103.324	108.931	121.268	126.959	147.200	166.709	199.964
Asia	33.878	34.907	35.743	38.221	43.471	49.110	60.714	66.340	71.015
Otros	1.646	1.850	883	1.194	1.344	1.844	1.718	1.799	1.919
Total	393.100	430.422	461.364	499.773	538.984	609.813	719.647	801.416	895.720
	Porcentajes								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Africa	18,1	18,4	18,0	19,2	18,3	23,4	24,9	26,6	29,2
<i>Africa del norte</i>	14,9	15,4	14,8	16,0	15,2	19,4	20,8	21,7	24,0
<i>Africa subsahariana</i>	3,3	3,1	3,2	3,2	3,1	4,0	4,2	4,9	5,1
Europa	50,1	50,5	51,7	51,2	50,9	47,4	45,9	44,1	40,4
América	22,7	22,5	22,4	21,8	22,5	20,8	20,5	20,8	22,3
Asia	8,6	8,1	7,7	7,6	8,1	8,1	8,4	8,3	7,9
Otras	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuario de Extranjería.

Cuadro 2. Evolución de residentes africanos al 31 de diciembre

	Totales				
	1996	1997	1998	1999	2000
Africa del norte	82.165	118.310	149.575	173.560	215.383
Marruecos	77.189	111.100	140.896	161.870	199.782
Resto del Africa del norte	4.976	7.210	8.679	11.690	13.847
Africa subsahariana	16.655	24.506	29.912	39.452	45.997
Gambia	4.401	5.843	6.969	8.524	8.840
Senegal	3.575	5.328	6.657	7.744	11.051
Nigeria	478	1.092	1.464	4.214	3.292
Guinea Ecuatorial	2.096	2.684	3.158	3.404	4.507
Cabo Verde	2.166	2.322	2.691	2.628	2.052
Malí	325	923	1.189	2.281	1.863
Guinea Bissau	422	764	943	1.698	1.907
Mauritania	519	813	1.147	1.621	3.764
Ghana	324	575	755	1.325	1.837
Guinea Conakri	348	523	680	890	1.432
Resto del Africa subsahariana	2.001	3.639	4.259	5.123	5.452
Africa	98.820	142.816	179.487	213.012	261.385
	Porcentajes				
	1996	1997	1998	1999	2000
Africa del norte	100	144,0	182,0	211,2	262,1
Marruecos	100	143,9	182,5	209,7	258,8
Resto del Africa del norte	100	144,9	174,4	234,9	278,3
Africa subsahariana	100	147,1	179,6	236,9	276,2
Gambia	100	132,8	158,4	193,7	200,9
Senegal	100	149,0	186,2	216,6	309,1
Nigeria	100	228,5	306,3	881,6	688,7
Guinea Ecuatorial	100	128,1	150,7	162,4	215,0
Cabo Verde	100	107,2	124,2	121,3	94,7
Malí	100	284,0	365,8	701,8	573,2
Guinea-Bissau	100	181,0	223,5	402,4	451,9
Mauritania	100	156,6	221,0	312,3	725,2
Ghana	100	177,5	233,0	409,0	567,0
Guinea Conakri	100	150,3	195,4	255,7	411,5
Resto del Africa subsahariana	100	181,9	212,8	256,0	272,5
Africa	100	144,5	181,6	215,6	264,5

Fuente: Anuario de Extranjería.

**Cuadro 3. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral
(31 de diciembre de 2000)**

Por actividad					
Sectores/ramas	Varones	Mujeres	Total	%	% España
Agrario	54.229	6.391	60.623	13,3	4,7
Industria	33.409	8.127	41.555	9,1	1,6
Construcción	54.557	2.362	56.926	12,5	3,5
Comercio minorista	22.667	12.284	34.975	7,7	2,2
Hotelería	40.259	29.086	69.366	15,3	7,2
Servicio doméstico	5.939	42.948	48.888	10,8	25,9
Resto de servicios	85.115	56.446	141.619	31,2	2,1
Total	296.658	157.780	454.571	100	3,0

Por región de origen

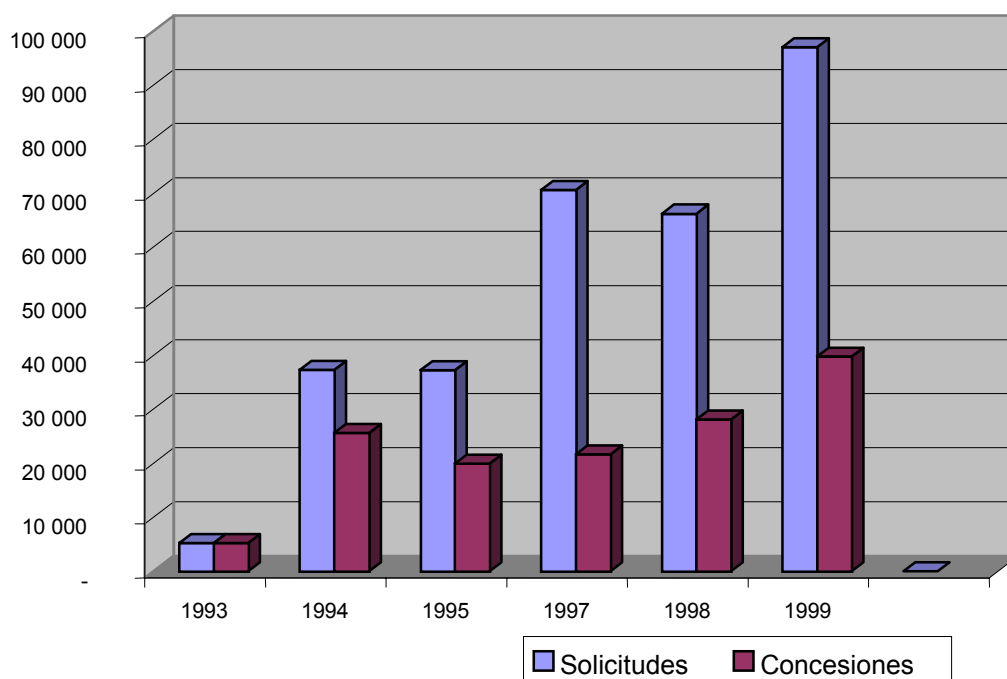
	Varones	Mujeres	Total	% Total
Espacio Económico Europeo	87.675	53.952	141.633	31,2
Resto de Europa	17.600	10.494	28.094	6,1
Marruecos y Argelia	92.662	16.150	108.812	23,9
Resto de Africa	25.246	4.262	29.509	6,5
América del Norte	2.490	1.920	4.410	1,0
América C. y S.	44.525	56.746	101.273	22,3
Asia	24.509	13.072	37.582	8,3
Otros	1.951	1.184	3.135	0,7
Total	296.658	157.780	454.571	100

Fuente: Anuario de Extranjería.

Cuadro 4. Solicitudes al proceso de regularización de 2000 por sectores de actividad

Sectores y ramas	Solicitudes	% Total
Agrario	74.033	33,3
Construcción	33.197	14,9
Comercio minorista	13.181	5,9
Hotelería	25.315	11,4
Servicio doméstico	33.375	15,0
Resto de servicios	43.550	19,6
Total	222.651	100

Fuente: Ministerio del Interior.

Fig. 1 Contingentes de trabajadores extranjeros**Recuadro 1. Evolución de la política española de extranjería**

1985, juillet, Loi des Droits et Libertés des Étrangers en Espagne (Loi d'Étrangerie, 7/85)

1985, Premier processus de régularisation d'étrangers (40.000 permis)

1986, Règlement de la Loi 7/85

1990, décembre, "Onze Points" sur immigration présentés au Parlement

1991, Deuxième processus de régularisation des travailleurs étrangers (130.000 sollicitudes, 110.000 permis de travail)

1992, Accord de Réadmission avec le Maroc

1993-1995, Contingents annuels des travailleurs étrangers

1994 Plan pour l'intégration sociale des immigrés

1996, Processus de documentation (17.000 permis)

1996, octobre, Programme d'accueil des immigrés sous sahariens de Ceuta et Melilla (jusqu'à 1999)

1997-1999, Contingents annuels des travailleurs étrangers

1998, Clôture de Melilla

1999, Clôture de Ceuta

1999 Accord de travailleurs temporaires avec le Maroc

2000, janvier, Loi de Droits et Libertés des Étrangers en Espagne et son Intégration Social (Loi d'Étrangerie, 4/2000)
2000, mars-juillet, Processus de régularisation d'étrangers, (246.000 sollicitudes, 152.000 permis)
2000, Plan GRECO
2000, décembre, Reforme de la Loi de Droits et Libertés des Étrangers en Espagne et son Intégration Social (Loi de Reforme, 8/2000)
2001, janvier, révision du processus de régularisation de 2000. (36.000 permis)
2001, préparation des Accords sur immigration avec l'Ecuador, la Colombie, la Pologne, le Maroc, la Roumanie et la R. Dominicaine
2001, janvier, 31, Accord sur Immigration avec l'Ecuador
2001, juin, 19, Accord de rapatriation avec la Nigeria
2001, juin-août, processus de régularisation par des raisons d'enracinement (346.000 sollicitudes, estimation de 200.000 permis)
2001, juillet, 25, Accord sur Immigration avec le Maroc
2001, août, 1, entrée en vigueur du Règlement de la Loi d'étrangerie
2001, décembre, 17, Accord sur Immigration avec la République Dominicaine
2001, décembre, 21, Accord de détermination du contingent 2002
2002, janvier, 23, Accord sur Immigration avec la Roumanie

Cuadro 5. Permisos de trabajo concedidos en los contingentes (1993-1999) en España, por actividad

	1993	1994	1995	1997	1998	1999	Total
Agricultura	160	8.453	7.855	6.631	8.700	9.925	41.724
Construcción	-	737	-	451	941	2.422	4.551
Servicio doméstico	4.346	13.728	12.091	12.197	14.662	20.521	77.545
Otros servicios	714	2.686	-	2.332	3.287	4.881	13.900
Otras actividades	-	-	-	-	505	1.964	2.469
Total	5.220	25.604	19.946	21.611	28.095	39.713	140.189
En porcentaje							
	1993	1994	1995	1997	1998	1999	%Total
Agricultura	3,1	33,0	39,4	30,7	31,0	25,0	29,8
Construcción	-	2,9	-	2,1	3,3	6,1	3,2
Servicio doméstico	83,3	53,6	60,6	56,4	52,2	51,7	55,3
Otros servicios	13,7	10,5	-	10,8	11,7	12,3	9,9
Otras actividades	-	-	-	-	1,8	4,9	1,8
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuario de Migraciones.

Cuadro 6. Permisos de trabajo concedidos en los contingentes (1993-1999) en España, por región de origen

<i>Origen</i>	1993	1994	1995	1997	1998	1999	1993-1999	% 1993-1999
Norte de Africa	601	10.866	8.821	8.205	11.148	13.819	53.460	38,6
Africa Subsahariana	78	1.897	1.118	869	1.072	1.450	6.484	4,7
Total Africa	679	12.763	9.939	9.074	12.220	15.269	59.944	43,3
América del Norte	-	55	10	29	32	35	161	0,1
A. Central y Caribe	1.480	3.240	2.768	1.922	2.418	3.154	14.982	10,8
América del Sur	1.686	6.004	4.044	5.508	5.118	11.237	33.597	24,3
Total América	3.166	9.299	6.822	7.459	7.568	14.426	48.740	35,2
Total Asia	648	2.617	2.565	2.625	4.905	5.898	19.258	13,9
Europa Oriental	106	916	616	1.553	1.958	2.938	8.087	5,8
Resto de Europa	1	3	1	-	155	9	172	0,1
Total Europa	107	919	617	1.553	2.113	2.947	8.259	6,0
Total otros	-	6	5	900	5	1.212	2.128	1,5
Totales	4.600	25.604	19.948	21.611	26.811	39.752	138.326	100,0

Fuente: Anuario de Migraciones.

Cuadro 7. Asignación del contingente 2002

	Estables	%	Temporales	%
Agricultura	821	8	15.929	75,2
Pesca	43	0		0,0
Ind. Metal	1.972	18		0,0
Ind. Textil	22	0		0,0
Ind. Madera	140	1	190	0,9
Ind. Alimentaria	49	0	1.351	6,4
Otras industrias	283	3		0,0
Construcción	3.506	32	3.061	14,4
Transporte	551	5	4	0,0
Hotelería	23	0	435	2,1
Comercio	0	0	162	0,8
Servicios	3.474	32	63	0,3
Total	10.884	100	21.195	100

Fuente: Dirección General de Ordenación de las Migraciones.

Nota: los permisos "estables" tienen duración de un año y son renovables. Los permisos "temporales" tienen una duración inferior a nueve meses y no se pueden renovar, aunque tienen prioridad para conseguir un nuevo permiso temporal en el contingente del año siguiente

Cuadro 8. Inmigrantes detenidos en el Estrecho de Gibraltar y las Canarias, según lugar de interceptación (1996-2000)

Lugar de interceptación	Zona del Estrecho				Total	Canarias
Año	Mar/Costa	Polizones	Interior	Frontera	E. Gibraltar	(*)
1996	3.074	282	1.433	2.952	7.741	
1997	2.558	801	2.076	1.913	7.348	
1998	2.880	674	1.885	1.592	7.031	
1999	3.606	410	2.213	949	7.178	875
2000	14.488	431	1.362	604	16.885	2.387

Lugar de interceptación	Zona del Estrecho				Total	Canarias
Año	Mar/Costa	Polizones	Interior	Frontera	E. Gibraltar	(*)
1996	39,71	3,64	18,51	38,13	100	
1997	34,81	10,90	28,25	26,03	100	
1998	40,96	9,59	26,81	22,64	100	
1999	50,24	5,71	30,83	13,22	100	10,87
2000	85,80	2,55	8,07	3,58	100	12,39

Fuente: Guardia Civil.

* Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería (sólo los arrestados en las embarcaciones o en la línea costera).

** Porcentaje respecto al número para las Canarias y el Estrecho de Gibraltar.

Cuadro 9. Inmigrantes arrestados en el Estrecho de Gibraltar, por nacionalidad(1993-2000)

Nacionalidad	Zona del Estrecho de Gibraltar				Total
Años	Marroquíes	Argelinos	Resto del Africa	Otros	E. de Gibraltar
1993					4.952
1994					4.189
1995					5.287
1996	6.701	815	142	83	7.741
1997	5.911	1.050	113	274	7.348
1998	5.724	1.002	76	229	7.031
1999	5.819	661	148	550	7.178
2000	12.858	253	3.431	343	16.885

Nacionalidad	Zona del Estrecho de Gibraltar				Total
Años	Marroquíes	Argelinos	Resto del Africa	Otros	E. de Gibraltar
1996	86,57	10,53	1,83	1,07	100
1997	80,44	14,29	1,54	3,73	100
1998	81,41	14,25	1,08	3,26	100
1999	81,07	9,21	2,06	7,66	100
2000	76,15	1,50	20,32	2,03	100

Fuente: Guardia Civil.

Cuadro 10. Embarcaciones aprehendidas en el Estrecho de Gibraltar y las Canarias (1996-2000)

Comandancia	Melilla	Almería	Granada	Málaga	Algeciras	Ceuta	Cádiz	Total	Canarias
Año								E. Gibraltar	(*)
1996	0	14	8	38	145	42	89	336	
1997	8	61	1	56	111	57	81	375	
1998	1	94	0	41	129	135	111	511	
1999	4	76	8	45	92	121	88	434	75
2000	1	146	42	40	274	101	80	684	177

Comandancia	Melilla	Almería	Granada	Málaga	Algeciras	Ceuta	Cádiz	Total	Canarias
Año								E. Gibraltar	(* y **)
1996	0,0	4,2	2,4	11,3	43,2	12,5	26,5	100	
1997	2,1	16,3	0,3	14,9	29,6	15,2	21,6	100	
1998	0,2	18,4	0,0	8,0	25,2	26,4	21,7	100	
1999	0,9	17,5	1,8	10,4	21,2	27,9	20,3	100	14,7
2000	0,1	21,3	6,1	5,8	40,1	14,8	11,7	100	20,6

Fuente: Guardia Civil

* Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración

** Porcentaje de las Canarias y el Estrecho de Gibraltar sumados.

Cuadro 11. Expulsiones de extranjeros en España, por provincias (1999)

Provincia	Dictadas	Ejecutadas	% Ejecución
Málaga	1.314	985	74,96
Las Palmas	22	776	3527,3
Madrid	0	508	5.080.000,0
Barcelona	654	307	46,9
Valencia	120	241	200,8
Alicante	240	227	94,6
Salamanca	43	174	404,7
Baleares	533	115	21,6
Cádiz	598	103	17,2
Melilla	1.246	100	8,0
Almería	174	34	19,5
Ceuta	612	7	1,1
Otras	5.018	1.655	33,0
Total	10.574	5.232	49,5

Fuente: Anuario del Ministerio del Interior.

Cuadro 12. Devolución de extranjeros desde España, por provincias

Provincia	1997	%	1998	%
Ceuta	10.380	44,71	8.155	47,42
Cádiz	3.758	16,19	3.812	22,17
Melilla	7.137	30,74	3.105	18,05
Granada	751	3,23	568	3,30
Almería	514	2,21	485	2,82
Girona	64	0,28	218	1,27
Málaga	180	0,78	166	0,97
Las Palmas	23	0,10	116	0,67
Otras	411	1,77	573	3,33
Total	23.218	100	17.198	100

Fuente: Anuario del Ministerio del Interior.

Cuadro 13. Evolución reciente de expulsiones de extranjeros en España

Total				Marroquíes		% Expulsiones de marroquíes
Año	Dictadas	Ejecutadas	% Ejecución	Dictadas	Ejecutadas	
1997	20.511	4.071	19,85	4.654	1.266	27,20
1998	11.511	5.525	48,00	2.770	1.780	64,26
1999	10.574	5.232	49,48	3.024	2.159	71,40

Fuente: Anuario del Ministerio del Interior.

Cuadro 14. Devolución de extranjeros desde España

Año	Total	Marroquíes	% de marroquíes
1997	23.218	22.829	98,32
1998	17.198	16.628	96,69
1999	18.608	18.010	96,79

Fuente: Anuario del Ministerio del Interior.

Cuadro 15. Permisos de residencia concedidos por circunstancias excepcionales

	1996	1997	1998	1999	% Excepcionales/residentes
Total	220	2.164	3.538	10.944	
Europa	143	549	443	656	
América	10	98	93	91	
Asia-Oceanía	0	44	42	63	
Apátridas	2	38	92	919	
Africa	65	1.435	2.868	9.215	
Nigeria		241	510	3.407	80,85
Malí	10	257	506	1.458	63,92
Argelia	25	136	273	1.002	10,08
Guinea-Bissau			119	712	41,93
Ghana			102	386	29,13
Camerún		51	110	275	38,52
Gambia			119	267	3,13
Sierra Leona			163	232	44,53
Mauritania			114	185	11,41
Liberia		156	207	139	28,08
Senegal		59	130	97	1,25
Somalia *	5	107	114	42	
Resto del Africa			401	1.013	6,36

* Las cifras de 1998 y 1999 corresponden a las solicitudes tramitadas

Fuente: Anuario de Extranjería.

Cuadro 16. Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)

Localización			Organismos		Inauguración
Provincia	Isla	Localidad	Plazas	coparticipantes	
Sta. Cruz	Tenerife				Prevista para 2002-2004
Las Palmas	Gran Canaria				Proyectada
Cádiz		Algeciras			Prevista para 2002-2004
Madrid					Prevista para 2002-2004
		Melilla	320	Cruz Roja y Melilla Acoge	Gob. Central 1999
		Ceuta	428	Cruz Roja	Gob. Central Marzo de 2000

Fuente: Ministerio del Interior e informaciones de prensa.

Cuadro 17. Infraestructura de recepción de inmigrantes en las Canarias

Nombre	Características	Plazas	Localización			Organismos coparticipantes	Financiaciónn	Inauguración
			Provincia	Isla	Localidad			
El Matorral	Antiguo aeropuerto	275	Las Palmas	Fuerteventura	Pto. del Rosario			1998
Miller Bajo	Antiguo aeropuerto	154	Las Palmas	Gran Canaria	Las Palmas	Cruz Roja	Gob. Central-Gob. Autonómico	Mayo-2000
Barranco Seco	CIE	90	Las Palmas	Gran Canaria	Las Palmas		Gob. Central	
	Centro de ayuda	32	Las Palmas	Gran Canaria		LP-Acoge	Gob. Autonómico	
	Centro de ayuda	30	Las Palmas	Gran Canaria		LP-Acoge	Gob. Autonómico	
	Centro de ayuda	17	Las Palmas	Gran Canaria		Cruz Roja	Gob. Autonómico	
	Centro de ayuda	24	Las Palmas	Lanzarote		Cruz Roja	Gob. Autonómico	
	Centro de ayuda	30	Sta. Cruz de Tenerife	Tenerife	Granadilla	Cáritas	Gob. Central-Gob. Autonómico	
	Centro de ayuda	15	Sta. Cruz de Tenerife	Tenerife		Cruz Roja	Gob. Autonómico	
	Centre de asistencia sanitaria		Sta. Cruz de Tenerife	Tenerife	Los Cristianos	Médicos Mundi	Cabildo Insular-Ayuntamientos	
	3 Centros de menores	60	Las Palmas	Gran Canaria	La Montañeta	CEAR	Cabildo Insular	
	Centro de menores		Las Palmas	Gran Canaria		CEAR	Cabildo Insular	
	Centro de menores	30	Las Palmas	Fuerteventura	Pto. del Rosario	CEAR	Cabildo Insular	
	Centro de menores	10	Las Palmas	Lanzarote			Cabildo Insular	
	Centre de mineurs	10	Sta. Cruz de Tenerife	Tenerife			Cabildo Insular	
	CETI		Sta. Cruz de Tenerife	Tenerife				2002-2004
	CETI		Las Palmas	Gran Canaria				En proyecto

Fuente: Información de prensa.

5. La lucha contra la inmigración irregular en Italia

Paolo Ruspini

5.1. Introducción

La entrada en Italia de inmigrantes procedentes de países en desarrollo comenzó a mediados de los años setenta aunque los flujos migratorios no han pasado a ser significativos hasta la segunda mitad de los años ochenta, durante la cual se han elevado a más de 100.000 personas por año. Durante el decenio de los noventa, la población extranjera aumentó más lentamente, de modo que al 1º de enero de 2000, el número de migrantes que viven en Italia se sitúa alrededor de 1.270.000.⁶⁷

Pocos de estos inmigrantes han entrado en Italia con un permiso de trabajo y de residencia. Ante esta situación Italia adoptó cinco medidas de regularización en 1982, 1986, 1990, 1996 y 1998 que, en conjunto, han supuesto un aumento sustancial de los permisos de residencia otorgados a inmigrantes procedentes de los países del Este y de países en desarrollo (entre un 33 y un 40%). En abril de 1988, el número de inmigrantes en situación irregular originarios de países en desarrollo o de Europa oriental oscilaba entre 250.000 y 300.000 como máximo (Ministerio del Interior, 1998).

La catalogación de la proporción de residentes en situación irregular en grupos de inmigrantes ha variado considerablemente con el paso del tiempo. En lo relativo a los inmigrantes que poseían un permiso de residencia, los que con mayor frecuencia han pedido su regularización eran originarios en 1986 de Egipto, Sri Lanka, el Senegal y Marruecos, en 1991 de Túnez, el Senegal, Marruecos y China, y en 1996 del Perú, Albania, Filipinas y China. Por otra parte, los inmigrantes procedentes de la antigua Yugoslavia, Polonia y América Latina (con excepción del Perú) son los que menos han solicitado un permiso de estancia.

La repartición geográfica de los migrantes en situación irregular en territorio italiano no es equitativa. Dieciséis provincias tienen un número de inmigrantes en situación irregular superior a la media nacional, y entre ellas se hallan excepciones no carentes de interés como Pistoia, Rímìni, Pavía, Varese y Trápani, con amplias zonas urbanas todas ellas.

Por el contrario, las provincias que tienen menos inmigrantes en situación irregular varían y van desde zonas en las que están perfectamente integrados en la industria y la producción (como Mantua, Bérgamo y Brescia) a otras en las que no hay actividades de este tipo (como Agrigento, Oristano y Cágliari) (Ruspini, 2000a).

5.2. Las medidas de regularización

La inmigración irregular en Italia ha sido en muchas ocasiones un fenómeno de masas, que halla sus orígenes en la misma trama de la política migratoria italiana, caracterizada por una orientación restrictiva de las entradas legales, un control del mercado de trabajo débil y una tendencia creciente a poner el acento en el control de las fronteras (por comparación con los

⁶⁷ Fuente: ISTAT (Institut national de la Statistique).

controles internos sobre el territorio) (Sciortino, 1999). Ante el importante número de inmigrantes en situación irregular, los políticos han reaccionado siempre de la misma forma: tratando de detener la llegada de nuevos extranjeros por medio de un control reforzado de las fronteras y un incremento de las expulsiones, y tratando, al mismo tiempo, de reabsorber por medio de regularizaciones los inmigrantes en situación irregular presentes en el territorio italiano.

Por lo que se refiere a la lucha contra la inmigración irregular, Italia ha cambiado radicalmente su política de control durante el último decenio, y ha pasado de un control centralizado del mercado de trabajo a un control externo y centralizado de las fronteras. Durante los años noventa, y en particular tras la adopción de la ley 40/98, una parte decisiva de los esfuerzos políticos se concentraron en establecer una serie de mecanismos dirigidos a dificultar la entrada irregular y a facilitar la expulsión de los extranjeros en situación irregular: incremento de los recursos y del número de policías de frontera, conclusión de acuerdos de readmisión, creación de centros de detención obligatoria para los extranjeros que vayan a ser expulsados, introducción de visados obligatorios, aumento de las sanciones para las personas que organizan o facilitan la entrada irregular, aumento de los poderes políticos y administrativos discrecionales para la gestión de los flujos de refugiados. Parece que estos esfuerzos han resultado exitosos [Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, 2000; Fondazione Cariplo-Ismu, 2000, págs. 51 a 62] por lo que a medio plazo cabe esperar una consolidación de esta tendencia.

Las regularizaciones han supuesto el instrumento principal para controlar la presencia de los inmigrantes en situación irregular, con el objetivo de darles un permiso de residencia bajo ciertas condiciones y durante un período determinado de tiempo. En menos de veinte años, Italia ha desarrollado cinco programas de regularización “extraordinaria”, todos con la intención de ser el último. De hecho, cada operación de regularización ha sido un intento de reducir considerablemente el número de inmigrantes en situación irregular presentes en el país, para hacer viables futuras acciones represivas y para regular la relación economía oficial/sector oficioso, y transferir parte de los extranjeros irregulares hacia el mercado oficial de trabajo devaluado. Desde este último punto de vista, las medidas de regularización siempre se han visto como funcionalmente equivalentes a los controles de nuevas entradas. Los sectores de actividad afectados son aquellos en los que se emplea legalmente a los extranjeros: servicio doméstico, industria, agricultura esencialmente.

Las medidas de regularización adoptadas por el Gobierno italiano han sido muy diferentes en términos de condiciones necesarias para la obtención de un permiso de residencia (Sciortino, 2000b):

- 1982: esta regularización administrativa, adoptada por el Ministerio de Trabajo, ofreció un permiso de trabajo a todos los extranjeros que pudieron probar o bien que habían residido de forma continuada en Italia durante los dos meses anteriores, y que había un empresario dispuesto a contratarles legalmente, o bien que se les había empleado con continuidad. En conjunto, 12.000 extranjeros se vieron afectados por esta medida.
- 1986-1988: esta regularización legislativa, adoptada prácticamente de forma unánime por el Parlamento, ofrecía un permiso de trabajo a todos los extranjeros que estuvieran en el país el día en que se votó la ley, y que estaban legalmente empleados

(legalizados) o que lo habían estado en el pasado. Cerca de 118.350 extranjeros se vieron afectados por esta medida.

- 1990: esta regularización legislativa, aprobada por el Parlamento con una amplia mayoría, aunque con una fuerte oposición del centro y del centro derecha, ofrecía un permiso de residencia y trabajo a todos los extranjeros que probaran su presencia en Italia el día en que la ley entrara en vigor. Esta regularización afectó a cerca de 234.840 extranjeros.
- 1995-1996: esta regularización legislativa, aprobada mayoritariamente por el Parlamento aunque con dificultades y tras la presentación de varias enmiendas, ofrecía un permiso de residencia y un permiso de trabajo a todos los extranjeros que probaran que estaban en territorio italiano el día de la entrada en vigor de la ley, y 1) que un empresario iba a contratarlos, 2) que habían trabajado ilegalmente durante los cuatro últimos meses, 3) que había miembros de sus familias residiendo legalmente en Italia. Casi 227.270 extranjeros se vieron afectados por esta medida, siendo una cuarta parte europeos y alrededor de un 40% africanos;
- 1998: esta regularización indirecta es resultado de una cuestión planteada al orden del día aprobada mayoritariamente por el Senado italiano en el momento de la adopción de la ley de reforma de las políticas migratorias (adoptada por el Parlamento con una mayoría limitada). Ofreció un permiso de residencia y un permiso de trabajo a todos los extranjeros que probaran que estaban en el país desde la entrada en vigor de la ley, que estaban empleados ilegalmente, o que les mantenían. Por desacuerdos políticos, la regularización se organizó de un modo prácticamente maquiavélico, ofreciendo primero un número limitado de permisos a los inmigrantes en situación irregular que fueran parte de la cuota de nuevas entradas, y (dada la gran diferencia entre las solicitudes de regularización y los permisos disponibles) se aumentó considerablemente el número de permisos hasta alcanzar la regularización actual. Se aceptaron cerca de 250.790 solicitudes de regularización, el 36% de las cuales aún están siendo examinadas por las autoridades, y afectan esencialmente a ciudadanos originarios de Albania, Rumania, Marruecos, Nigeria, el Senegal, China, Bangladesh y Ecuador.

Esta breve descripción pone de relieve una característica crucial de la situación migratoria actual de Italia en lo relativo a la inmigración irregular: hay un proceso cíclico de renovación de los stocks de inmigrantes en situación irregular que no encuentran medios de regularización flexibles y constantes sino que ésta sólo puede producirse por medio de medidas de urgencia temporales y limitadas que, dado su efecto, acaban por representar un control del proceso particularmente complicado y con múltiples implicaciones sociales.

Regularizaciones masivas al margen, el sistema italiano de control migratorio parece algo rígido, puesto que “aparecen en la superficie” individualmente extranjeros en situación irregular en el país afectado.

En rigor, durante los períodos que se suceden entre dos operaciones de regularización, las posibilidades de un inmigrante de regularizar su situación son extremadamente limitadas (Sciortino, 2000b).

- después de 1998, los extranjeros que han sido víctimas de organizaciones criminales y que están en situación de explotación y de violencia grave, y que deseen cooperar con las autoridades, tienen la posibilidad de obtener un permiso de residencia por motivos de protección;
- un extranjero empleado ilegalmente tiene la posibilidad de volver a su país de origen y de retornar con posterioridad a Italia si existe una oferta nominativa del empleador;
- los extranjeros tienen la posibilidad, desde 1998, de obtener a discreción del comisario de policía de la provincia un permiso de residencia por “razones humanitarias individuales”, en el supuesto en el que el extranjero no pueda obtener el estatuto de refugiado pero no pueda ser expulsado por la vigencia del principio de “no devolución”.

Se trata, pues, de situaciones muy particulares, que no pueden afectar más que a un número limitado de individuos entre la población en situación irregular. Por ejemplo, hasta la fecha se han acordado solamente 1.679 permisos de residencia por razones humanitarias individuales.

5.3. Medidas en materia de entrada y estancia

a) El corpus normativo italiano en materia de inmigración

i) Ley núm. 40 de 6 de marzo de 1998: “Control de la inmigración y disposiciones reglamentarias relativas al estatuto de la población migrante”

La ley núm. 40 de 6 de marzo de 1998, primera ley de conjunto destinada a controlar el proceso migratorio en Italia, se basa en la idea de que “la inmigración sin control es imposible, pero [que] el control sin integración es igualmente indefendible” (Codagnone, 1998), una idea que es un principio tradicional de las políticas migratorias de los países europeos. La ley procura tratar el complejo proceso de la inmigración en Italia de un modo sistemático y global, yendo más allá de las meras cuestiones de seguridad y control de los flujos migratorios.

La nueva ley se centra en tres cuestiones esenciales:

- la creación de un programa más eficaz en materia de entrada por motivos de trabajo,
- la lucha contra la inmigración irregular,
- el establecimiento de medidas destinadas a garantizar la integración efectiva de los ciudadanos extranjeros que estén en posesión de un permiso de residencia.

La interdependencia de estos tres objetivos debe subrayarse, puesto que una política migratoria creíble y efectiva depende de su realización conjunta (Trucillo, 1998).

ii) Decreto legislativo núm. 286 de 25 de julio de 1998: “Texto refundido de la ley sobre la inmigración y el estatuto legal de los ciudadanos extranjeros”

El artículo 47.1 de la ley núm. 40/1998 permitía al Gobierno que en el plazo de 120 días adoptara una ley consolidada que recogiera y sistematizara todas las disposiciones incluidas en la ley núm. 40 y en la legislación sobre inmigración anterior (con excepción de las normas sobre la nacionalidad y al asilo) (Codini, 2000). La ley consolidada, ratificada por el Decreto legislativo núm. 286 de 25 de julio de 1998, reúne y coordina las disposiciones de la ley núm. 40 de 6 de marzo de 1998, las disposiciones relativas a los extranjeros incluidas en el Decreto único sobre las leyes de seguridad pública, las disposiciones de la ley núm. 943 de 30 de diciembre de 1996 y las disposiciones del artículo 3, párrafo 13, de la ley núm. 335 de 8 de agosto de 1995. La ley consolidada supone así una presentación global de las leyes y reglamentos en vigor en materia de inmigración. Al incluirse en la ley consolidada, las normas y disposiciones –adoptadas con anterioridad a la misma– han recibido una nueva numeración (por ejemplo, el artículo 8 de la ley núm. 40 es el artículo 10 de la ley consolidada).

Estas disposiciones se aplican a los ciudadanos de los países que no son miembros de la Unión Europea así como a los apátridas, a los que se denomina conjuntamente “extranjeros”. Y para garantizar su flexibilidad se aplican igualmente a los ciudadanos de los países miembros de la Unión (artículo 1, párrafos 1 y 2). El artículo 47.2 de la ley núm. 40 permite al Gobierno adoptar uno o varios decretos legislativos para prevenir “reglamentos modificativos necesarios para el respeto de los principios de base” de la ley o para “garantizar su aplicación”. Esta disposición está en clara contradicción con el artículo 77 de la Constitución italiana puesto que no contiene ningún “principio director o criterio”. Pese a ello se adoptaron los decretos legislativos núm. 380 de 19 de octubre de 1998 y núm. 113 de 13 de abril de 1999.

El decreto núm. 113/1999 ha modificado, entre otras, las reglas relativas a la confiscación de vehículos utilizados por los traficantes para transportar inmigrantes irregulares hacia Italia: tal disposición es controvertida ya que el propietario de un vehículo es enjuiciado sin que haya cometido una infracción determinada. El decreto modifica también el artículo 49 de la ley consolidada a efectos de establecer una operación de regularización, conforme al decreto de 16 de octubre de 1998 (Codini, 2000).

iii) La propuesta de ley sobre inmigración del gobierno Berlusconi (ddl núm. 795)

Más seguridad y menos posibilidad de entradas legales

La nueva propuesta de revisión de la vigente ley de inmigración (decreto legislativo núm. 286 de 25 de julio de 1998), elaborada por el gobierno de Silvio Berlusconi, establece fundamentalmente un sistema menos flexible de entrada legal en Italia (Zincone, 2001). De acuerdo con esta propuesta, el permiso de residencia por motivos de empleo se hará depender de un contrato conjunto de trabajo y de residencia. La duración del permiso no podrá exceder de la del contrato de trabajo ni sobrepasar nueve meses para los trabajadores de temporada, un año para los trabajadores temporeros y dos años para los trabajadores no temporales (art. 5). Se deroga el visado para buscar empleo.

Se establecen medidas más severas respecto de los migrantes en situación irregular, que podrán ser internados en centros de detención durante 60 días en vez de los 30 días previstos previamente. Si no son identificados, los inmigrantes irregulares son puestos en libertad pero forzados a abandonar el territorio. Si se les identifica, las autoridades policiales les

expulsarán inmediatamente, como ocurre en la actualidad. El juez pronuncia entonces la expulsión inmediata. En el caso de que los inmigrantes en situación irregular fueran detenidos por segunda vez dado que aún residieran en Italia, podrían ser sancionados con una pena de 6 meses a 1 año de prisión. Si se les detuviera en una tercera ocasión, la pena correspondiente sería de 4 años de prisión. Los inmigrantes que violaran permanentemente la ley de extranjería serán objeto de arresto inmediato y de un juicio abreviado.

Menos derechos para los migrantes en situación irregular

La propuesta de ley prevé el aumento del número de años de residencia legal necesaria (de cinco a seis) para obtener un permiso de residencia permanente. También se prevé la creación de oficinas centralizadas para la inmigración en los distritos de las prefecturas. Compete a estas oficinas equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra extranjera, comprobando anticipadamente que no hay trabajadores nacionales o comunitarios disponibles (artículo 21).

Se autoriza a los familiares dependientes a entrar en Italia en virtud de las disposiciones relativas a la reagrupación familiar, pero sólo si prueban que nadie puede tenerlos a su cargo en el país de origen (artículo 29). Los hijos o parientes de tercer grado discapacitados no se beneficiarán en adelante del derecho de entrada legal.

La propuesta de ley incluye asimismo medidas para fomentar estancias en el país de origen, al establecer que quienes actúen así tendrán preferencia en la tramitación de permisos de trabajo en Italia (artículo 23). En fin, presionado por los gobiernos regionales, el Consejo de Ministros introdujo ciertas modificaciones encaminadas a reconocer a tales gobiernos un papel mayor en la determinación de las cuotas anuales, la organización de programas de estancia en el país de origen y en la evaluación de los resultados de la ley (Zincone, 2001).

b) Entrada en Italia y cuotas de extranjeros

En virtud de la ley consolidada, la entrada en territorio nacional italiano no puede hacerse más que por los puestos fronterizos, salvo casos de fuerza mayor. La entrada se permite únicamente a los extranjeros que estén en posesión de un pasaporte válido o de un documento equivalente, de un visado de entrada –salvo que no se exija– y de documentos que establezcan el objeto y los detalles de la estancia, así como la disponibilidad de medios de subsistencia adecuados a la duración de la estancia y para la vuelta al país de origen, salvo que se trate de una entrada por motivos de empleo (artículo 4, párrafos 1 y 3). El hecho de que la entrada y la estancia irregulares no comporten en derecho italiano infracciones penales sino administrativas es, desde este punto de vista, esencial (Sciortino, 2000^a).⁶⁸

Se establece un programa relativo a entradas por razones de empleo que establece las cuotas máximas de extranjeros admisibles en el territorio por razones de empleo asalariado o autónomo. Tales cuotas pueden establecerse a partir de la demanda de los empresarios o a

⁶⁸ Esta elección jurídica tiene su origen en dos factores diferentes. Por una parte, un número significativo de miembros del Parlamento –elemento esencial hoy para la adopción de cualquier ley sobre el tema– han enarbolado el rechazo de la inmigración irregular como bandera de su identidad; por otra parte, la instauración de semejante infracción sería difícil de gestionar por la policía, pues estaría recogida entre las obligaciones “logísticas” del sistema penitenciario, la omisión de un año relativo a su cargo.

través del sistema de *sponsoring* de los inmigrantes que sean residentes permanentes. También pueden negociarse con los países de origen, y en tal caso estos acuerdos bilaterales de mano de obra pueden prever un aumento de las cuotas de trabajadores. Las cuotas se fijarán anualmente por uno o varios decretos del Primer Ministro a partir de las directrices contenidas en el programa sobre políticas migratorias que cada tres años se publicará mediante un decreto presidencial (Mancini, 1999). De acuerdo con el “Documento de política general” aprobado el 31 de julio de 1998, se acordarán cuotas privilegiadas para los países en los que esté avanzada la integración en Europa (países de Europa central y oriental) y los países de Africa mediterránea y subsahariana.

El decreto presidencial de 5 de agosto de 1998 (denominado “disposiciones programáticas sobre las políticas de inmigración”), adoptado de conformidad con el artículo 3 de la ley consolidada, prevé directrices sobre la determinación anual de los flujos migratorios, en concreto sobre el número de nuevas entradas por razones de empleo. Esta disposición es resultado de las características estructurales que el fenómeno de la inmigración presenta en Italia. Los puntos esenciales son los siguientes:

- el hecho de que en el norte y el centro de Italia, la demanda de trabajo no se satisfaga suficientemente por una oferta de trabajo adecuada al tratarse de empleos de temporada o poco cualificados;
- la necesidad de “atender los trabajadores extranjeros que viven en Italia y de la posible regularización de situaciones específicas”;
- la necesidad de promover un vínculo entre los acuerdos internacionales y el número de nuevas entradas en el territorio, en virtud del artículo 21 de la ley consolidada.

El objetivo principal de las “disposiciones programáticas” consiste en poner en práctica la determinación sistemática de los flujos migratorios. Sin embargo, hasta el momento no se han producido resultados positivos. El número de entradas legales por motivos de empleo se ha limitado por el decreto publicado el 16 de octubre de 1998, consagrado esencialmente a la regularización. Por lo demás, en marzo de 1999 se adoptaron sendas circulares encaminadas a proponer el número de nuevas entradas para 1999: la medida afectó a miles de personas, en su mayoría trabajadores de temporada. Siendo su legitimidad más que dudosa, este *modus operandi* refleja falta de planificación (Codini, 2000).

c) *Permiso de residencia y de trabajo*

En virtud de la ley consolidada, se autoriza la residencia en territorio nacional a los extranjeros regularmente admitidos en posesión de un permiso o tarjeta de residencia (artículo 5, párrafo 1). El permiso de residencia debe emitirse por el jefe de policía (el *questore*) de la provincia en la que reside el extranjero en razón de la actividad y la duración de la estancia según precise el visado de entrada. Dicho permiso de residencia puede renovarse por el doble de tiempo al acordado al emitirse (artículo 5, párrafos 2 y 4). Los permisos de residencia o documentos equivalentes emitidos por otro Estado miembro de la Unión Europea también serán considerados válidos (artículo 1, párrafo 1).

El jefe de policía (*questore*) podrá emitir una tarjeta de residencia para aquellos extranjeros residentes durante al menos cinco años en Italia que posean un permiso de residencia de

renovación ilimitada y que prueben que disponen de medios suficientes para satisfacer sus necesidades y la de sus familias. También podrá otorgarse una tarjeta de residencia a los cónyuges y menores que vivan con el extranjero, y esta tarjeta tendrá una validez ilimitada (artículo 9, párrafo 1). Los extranjeros residentes en Italia que de forma temporal carezcan de medios económicos para satisfacer sus necesidades inmediatas (alojamiento y alimentación) y, con carácter de urgencia, los extranjeros que no cumplan las condiciones de entrada y residencia podrán permanecer en los centros de recepción creados por las administraciones regionales (artículo 40, párrafo 1) (Mancini, 1999).

El procedimiento de empleo de los trabajadores asalariados, tal como se prevé por la nueva ley de inmigración, es similar al que había sido adoptado anteriormente y consiste en un reclutamiento personal basado en una solicitud de autorización de trabajo. De todos modos, por si fracasara esta vía, se ha creado un nuevo tipo de visado para “búsqueda de empleo”, con una validez de un año, para los ciudadanos que viven en el extranjero, a quienes se les autoriza a entrar previa garantía de un ciudadano italiano que se beneficie de un permiso de residencia legal⁶⁹. La solicitud de visado debe formularse durante los 60 días siguientes a la publicación del decreto anual de cuotas y el garante debe probar a las autoridades que puede hacerse cargo de la alimentación, el alojamiento y el seguro de salud del solicitante. Acabado el período de 60 días, de existir alguna oferta de empleo en el marco de cuotas, se podrá ofrecer a las personas que figuren en unas listas especiales que estarán disponibles en los consulados italianos en el extranjero un visado para la búsqueda de empleo. Otra norma permite que los trabajadores extranjeros que pierdan su puesto de trabajo se inscriban en una lista de solicitud de empleo hasta el agotamiento de la duración de su permiso de residencia (con excepción de los permisos de trabajo de temporada) (Trucillo, 1998).

El decreto legislativo núm. 113 de 13 de abril de 1999 ha modificado la ley consolidada. Ha introducido una derogación del sistema de control de flujos establecido por la ley consolidada, permitiendo la emisión de un permiso de residencia por razones de empleo asalariado y autónomo para todos los extranjeros residentes en Italia antes de la entrada en vigor de la ley núm. 40 de 6 de marzo de 1998 que reúnan las condiciones exigidas por el decreto gubernamental de 16 de octubre de 1998 y que hubieren realizado la solicitud apropiada de acuerdo con lo establecido en este decreto (artículo 8, párrafo 2) (Mancini, 1999). Lo que significa que el decreto núm. 113, que contradice parcialmente el espíritu y la letra de la ley, instituye una nueva regularización, en otras palabras, ratifica la regularización prevista por la ley consolidada.

d) Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular

De acuerdo con la ley consolidada, los inmigrantes en situación irregular se benefician de todos los “servicios y tratamientos de salud esenciales, incluso de larga duración” (artículo 35), y no sólo de los tratamientos de urgencia o de los reservados a las mujeres embarazadas o a los menores. Los inmigrantes irregulares deben obtener una tarjeta sanitaria pública que será individual y anónima, y deben pagar la contribución correspondiente a la prestación, o declarar que carecen de medios para ello (Zincone, 2001). La enseñanza pública

⁶⁹ Las “preferencias geográficas” relativas a los cupos reservados en el marco del control de flujos, mencionados anteriormente, se aplicarán también a la concesión de visados para “buscar empleo” (artículo 23 de la ley consolidada), durante un período de tres años.

para los menores en situación irregular no sólo es gratuita sino también obligatoria (artículo 38). También se prevé el derecho a la asistencia judicial (artículo 3). En fin, tal como se ha indicado, las víctimas de trata de personas y, en particular, las víctimas de prostitución forzosa, están autorizadas a recibir un permiso de residencia especial por razones de protección social (artículo 20). Conviene destacar en este punto el papel desempeñado por las ONG, y en concreto por Cáritas, en la lucha contra la trata y la explotación de las mujeres y menores extranjeros, que ha tenido reflejo en la promoción y elaboración de disposiciones relativas a la protección social (Ruspini, 2000b).

5.4. Las medidas en materia de prevención y de lucha contra la inmigración irregular

La lectura de la ley núm. 40 permite comprender con claridad que es intención del legislador aumentar la eficacia de las medidas de lucha contra la inmigración irregular, tomando en consideración tanto disposiciones recientemente adoptadas en Italia como la experiencia de otros países.

En primer lugar, además de las expulsiones con aviso previo o fundadas en una invitación a salir del territorio en un plazo de quince días, la presente ley, a diferencia de la ley Martelli, permite la expulsión directa e inmediata con acompañamiento de la policía hasta la frontera. En la medida que no se prevé ninguna posibilidad de apelación suspensiva contra esta decisión, y salvo caso de estancia del ciudadano extranjero en un centro de acogida temporal, la apelación sólo podrá formalizarse a través del consulado italiano en el país de origen.⁷⁰

En segundo lugar, por lo que se refiere a la protección jurídica, la nueva ley ha suprimido definitivamente el mecanismo de suspensión automática de una medida contra la cual se preveía recurso. Además, los tribunales administrativos regionales (TAR) ya no tienen competencia sobre los expedientes de expulsión; esta competencia se ha transferido a tres magistrados (artículo 13 del decreto único), lo que provoca confusión entre las competencias jurisdiccionales de los jueces ordinarios y administrativos.

Como consecuencia del nuevo procedimiento de recurso ante un juez, la apelación debe efectuarse en los cinco días siguientes a la notificación de la expulsión, y este procedimiento debe concluirse “en todo caso” durante los diez días siguientes. Sin embargo, no se prevé ninguna sanción procesal para el supuesto en el que se incumpla este plazo. De ahí que la apelación pueda interponerse durante un total de quince días, que –y no por azar– se corresponde con el plazo de quince días previsto por las normas relativas a la invitación de abandono del territorio. El decreto núm. 113, ya mencionado, recurre las posibilidades de apelación contra una orden de expulsión y limita las garantías del ciudadano extranjero (Codini, 2000).

En tercer lugar, la creación de “centros de acogida y de estancia temporal” (artículo 14 del decreto único) debería, gracias a los acuerdos de readmisión concluidos con los países de origen y pese a ciertas lagunas del texto, garantizar la ejecución de las expulsiones, dado que la aplicación inmediata de esta medida plantea dificultades.

⁷⁰ En este marco, la inconstitucionalidad de esta disposición podría ser abolida (véase el artículo 24 de la Constitución) (artículo 13, apartados 8 a 10, decreto único). Por ejemplo, algunos extranjeros actualmente están imposibilitados de tener acceso a un consulado italiano.

Finalmente, conviene señalar brevemente las disposiciones relativas a la lucha contra la explotación de los trabajadores extranjeros, adoptadas en el marco más amplio de la lucha contra el trabajo clandestino, que está vinculado a la inmigración irregular. La reforma ha revisado los tipos de sanciones encaminadas a proteger al inmigrante legal en el empleo, presuponiendo la explotación de la mano de obra. En este sentido, se han adoptado sanciones penales aplicables a los empresarios que, en virtud del artículo 22 párrafo 10, empleen trabajadores extranjeros que no posean permiso de residencia o cuyos permisos hubieran expirado, les hubieran sido retirados o anulados. El artículo 7 prevé que los empresarios y las personas que alojen o faciliten una vivienda a algún ciudadano extranjero lo notifiquen a las autoridades (Trucillo, 1998).

a) Expulsiones

La ley núm. 40/98 de inmigración ha introducido ciertos cambios en materia de expulsiones. En este ámbito el problema principal de Italia no es (o no es solamente) el amplio número de expulsiones que realizan las autoridades policiales locales sino el insignificante número de expulsiones que comportan realmente el regreso del migrante irregular a su país de origen. Ello obedecía a la falta de cooperación entre Italia y los países de origen y a la previsión de un período muy amplio de tiempo entre la promulgación de la orden de expulsión y su ejecución. Durante los años noventa, se adoptaron muchas medidas para paliar estas dificultades: se elaboraron acuerdos de readmisión y se crearon, conforme a la ley 40/98, los “centros de estancia temporal y de asistencia”, en los que los extranjeros afectados por una orden de expulsión pueden ser mantenidos (Sciortino, 2000^a).

A resultas de estas disposiciones las medidas de expulsión parecen haber ganado en eficacia: este resultado no es despreciable si se considera la puesta en práctica de la regularización que, por principio, supone una disminución del número de expulsiones, especialmente de expulsiones referidas a quienes pueden beneficiarse de la medida de regularización.

b) Centros de alojamiento temporal y de asistencia

La ley consolidada de inmigración también prevé la creación de “centros de alojamiento temporal y de asistencia”, destinados a asegurar que se mantenga la detención de los extranjeros afectados por una medida de expulsión. Su construcción aún no se ha concluido. A finales de 1999 se prevé la existencia de diecinueve centros que alojarán 2.870 personas. Pero la construcción de estos centros ha encontrado numerosos obstáculos. A las usuales dificultades de organización y financiación, especialmente en el centro y el norte de Italia, se ha añadido la oposición de la opinión pública que considera que estos centros son peligrosos para los habitantes de las zonas de alrededor por razones económicas y de seguridad (Sciortino, 2000^a).

c) Alejamiento

Aunque las posibilidades técnicas de alejamiento de los extranjeros en situación irregular se hayan desarrollado mucho durante los últimos años, esta medida jurídica constituye una respuesta masiva de carácter represivo a la inmigración irregular constante muy difícil de llevar a la práctica y muy poco deseable.

Tras la ley 40/98 las posibilidades legales de alejamiento no difieren de las que prevén los sistemas de control del flujo de otros países europeos. El alejamiento es una medida frecuente: el número de extranjeros alejados durante los años noventa pasó de 2.776 en 1990 a más de 12.000 en 1999. De igual modo que ocurre con las posibilidades jurídicas de adopción de esta medida, también las dificultades técnicas para su puesta en práctica son similares en Italia que en el resto de países europeos: dificultades de identificación, escasa cooperación con los países de origen, escasez de estructuras de detención y coste elevado –en términos de recursos financieros y de horas de trabajo–, son circunstancias que hacen que el alejamiento sea una medida difícil que se utiliza más por razones de orden público que como un instrumento de represión “ordinario” de la inmigración irregular. Pese a que el recurso al alejamiento sea uno de los temas favoritos de la “feria de las vanidades políticas” puede concluirse que a medio plazo conservará en Italia un carácter residual y selectivo (Sciortino, 2000^a).

5.5. Los acuerdos de readmisión

Siguiendo el ejemplo de otros Estados miembros de la Unión Europea, el Ministro italiano de Asuntos exteriores ha adoptado los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular como un mecanismo de lucha contra la inmigración irregular, en particular con los países de origen de los flujos principales (Europa Oriental y Africa del norte). Entre 1996 y 1998, se concluyeron tales acuerdos con dieciséis Estados no miembros de la Unión Europea, además del concluido por el conjunto de los Estados Schengen con Polonia (Sciortino, 2000^a). En 1998, el Gobierno italiano firmó, entre otros, un acuerdo de readmisión con Marruecos.

Durante el año 2000 se firmaron con Argelia (24 de febrero de 2000) y Nigeria (12 de septiembre de 2000) sendos acuerdos de importancia esencial para una política efectiva de retorno. En este mismo año se han iniciado, y en ocasiones finalizado negociaciones para la conclusión de acuerdos similares con el Pakistán, Malta, Sri Lanka, Ghana, el Senegal y China. El acuerdo de readmisión firmado con Túnez tiene particular importancia y está llamado a constituir un elemento clave en la reducción del flujo de inmigración irregular proveniente no sólo de este país sino también del conjunto del Magreb y de Africa subsahariana (Ministero dell’Interno, 2000).

Adicionalmente la policía italiana ha desarrollado acciones en estrecha colaboración con las misiones diplomáticas de los países no miembros de la Comunidad Europea, lo que ha permitido el regreso de miles de extranjeros (al margen de todo acuerdo internacional específico). El regreso de 2.012 mujeres extracomunitarias, esencialmente albanesas víctimas de la prostitución forzada representa una cota máxima de colaboración. En el año 2000, y de acuerdo con las disposiciones de la ley consolidada, se otorgaron 580 permisos de residencia (537 de ellos a mujeres jóvenes vinculadas con la prostitución) por razones de protección social, en otras palabras para sustraerlas de la violencia y las obligaciones impuestas por las organizaciones criminales, y para ayudarlas a participar en los programas de asistencia y de integración social.

Se organizaron un total de once vuelos especiales para acompañar a los grupos de extranjeros en situación irregular, todos ellos con destino a países con los que el Gobierno italiano no ha firmado acuerdos de readmisión (Ministero dell’Interno, 2000).

Bibliografía

- Ambrosini, M. (1999) *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milán: ISMU/Franco Angeli.
- Blangiardo G.C., Farina P. (1998) *Revision and updating of the reference statistic framework*, in The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fourth Report on Migrations 1998*, Quaderni I.S.MU. 7/1998, Milán: Franco Angeli.
- Blangiardo, G.C. (2000) *Illegal immigration*, The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fifth Italian Report on Migrations 1999*, Milán: Franco Angeli.
- Caritas (2000) *Immigrazione. Dossier Statistico 2000*, 10° Rapporto, Roma: Edizioni Anterem.
- Codini, E. (2000) *The Italian body of legislation on immigration*, en The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fifth Italian Report on Migrations 1999*, Milán: Franco Angeli.
- Crocilli L., Mondovi S., Spagnolo D., (1999) *Lontano da casa. Albanesi e Marocchini in Italia*, Quaderno sull'immigrazione, n° 5, Perugia: Cidis/Alisei.
- Dal Lago, A. (1999) *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milán: Feltrinelli.
- Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (2000) *Migrazioni e sicurezza in Italia*, in AA.VV., *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, Roma: Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, págs. 1063 a 1294.
- Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (2001) *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma: Direzione Centrale della Polizia Criminale, febrero de 2001.
- Fondazione Cariplo-Ismu, (ed) *Rapporto sulle migrazioni*, Milán: F. Angeli, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.
- Jurado Guerrero, T. (2000) *Easy Scapegoats: Sans Papiers Immigrants in Europe. State Strategies and Intervention Strategies for the Civil Society*, Weinheim, Alemania: Freudenberg Stiftung (project memorandum).
- Mancini, M. (1999) *Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998: "Single Act of the Provisions on Immigration Laws and Regulations on the Status of Foreigners"*, en Istituto Affari Internazionali, *Odysseus Project – Preventing, Controlling, Governing Migratory Flows Towards Southern Europe*, Legal Material.
- Maritati, A. (2000) *La legge italiana: governare l'integrazione*, Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione, Anno 1.
- Martellone, B. (2000) *Immigrazione. Ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri in Italia*, Trento: ICA Editrice.
- Ministero dell'Interno (1998) *Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità*, Roma.
- Ministero dell'Interno (2000) *Rapporto immigrazione: dall'emergenza alla programmazione*, Roma.
- Napolitano, A. (1999) *The Readmission Agreements*, in Istituto Affari Internazionali, *Odysseus Project – Preventing, Controlling, Governing Migratory Flows Towards Southern Europe*, Legal Material.
- Palidda, S. (1996) *L'immigration irrégulière en Italie*, Groupe de travail sur les migrations, París: OCDE (mimeo).

Palidda, S. (1999) *Les migrations clandestines en Italie*, Seminar on "Preventing and combating the employment of foreigners in an irregular situation", organised by OECD, Dutch Authorities and the United States, La Haya, 22 y 23 de abril de 1999.

Palidda, S. (2000) *L'évolution de la politique d'immigration et la reproduction de l'irrégularité en Italie*, paper at the conference on "La détention administrative des étrangers en situation irrégulière en Europe", organised by the Associated European Laboratories "Délinquances et politiques de sécurité et de prévention: recherches comparatives franco-allemandes" (CESDIP-CNRS-Fr./ M.P.I.-G.), París, febrero de 2000.

Pastore F., Romani P., Sciortino G., (1999) *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone*, Presidenza del Consiglio, Commissione per l'integrazione, documento de trabajo no. 5.

Reyneri, E. (1998) "The role of the underground economy in irregular migration to Italy: cause or effect?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, No. 2.

Reyneri, E. (1999) "Migrants' Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies", Migrinf, CE/DG XII – *Science, Research and Development*, TSER Program.

Ruspini, P. (2000a) *Living on the Edge: Irregular Immigrants in Italy*, in European Centre for Social Welfare Policy and Research, *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, Eurosocal Report Vol. 67, Vienna: European Center.

Ruspini, P. (2000b) (ed) *Easy Scapegoats: Sans Papiers Immigrants in Italy*, informe preparado para el European Workshop "Easy Scapegoats: Sans-Papiers Immigrants in Europe" celebrado en Mannheim, Alemania del 13 al 15 de octubre de 2000.

Sciortino, G. (1998) *Immigration control policies*, in The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fourth Report on Migrations 1998*, Quaderni I.S.MU. 7/1998, Milán: Franco Angeli.

Sciortino, G. (1999) "Planning in the Dark. The Evolution of Italian Immigration Control", en G. Brochmann, T. Hammar, (1999) *Mechanisms of Immigration Control*, Oxford: Berg, págs. 233 a 259.

Sciortino, G. (2000a) "The control of migration flows in Italy and in Europe", en The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fifth Italian Report on Migrations 1999*, Milán: Franco Angeli.

Sciortino, G. (2000b) *State Policies toward Sans-Papiers* in Ruspini, PÁG. (ed) *Easy Scapegoats: Sans Papiers Immigrants in Italy*, informe preparado para el European Workshop "Easy Scapegoats: Sans-Papiers Immigrants in Europe" celebrado en Mannheim, Alemania del 13 al 15 de octubre de 2000.

Trucillo, F. (1998) *The reform of immigration policy: short notes*, en The Cariplo Foundation for Information and Studies on Multiethnicity, *The Fourth Report on Migrations 1998*, Quaderni I.S.MU. 7/1998, Milán: Franco Angeli.

Zincone, G., (2001) "Italy – Main features of italian immigration flows", en Niessen, J., (ed.) *Policy recommendations for EU migration policies (a joint document of ten European and American migration experts)*, Bruselas (King Baudouin Foundation) y Berlín (German Marshall Fund of the United States).

Anexo

Trabajadores del sector doméstico, por regiones de Italia (1999)

Distritos/Regiones	Trabajadores						
	Total	No comunitarios					
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	% no com.
Valle d'Aosta	23	369	392	17	102	119	30,4
Piemonte	1.775	19.762	21.537	1.344	6.956	8.300	38,5
Lombardia	6.468	37.479	43.947	5.906	21.544	27.450	62,5
Trentino A. A.	109	3.017	3.126	74	819	893	28,6
Veneto	1.206	12.121	13.327	965	4.253	5.218	39,2
Friuli V.G.	156	3.150	3.306	116	1.290	1.406	42,5
Liguria	730	6.622	7.352	572	2.830	3.402	46,3
Emilia Romagna	1.505	14.312	15.817	1.267	5.862	7.129	45,1
Toscana	3.046	19.537	22.583	2.606	8.186	10.792	47,8
Umbria	385	4.298	4.683	310	1.521	1.831	39,1
Marche	337	5.045	5.382	262	1.587	1.849	34,4
Lazio	8.659	36.119	44.778	7.951	24.943	32.894	73,5
Abruzzo	159	3.107	3.266	102	723	825	25,3
Molise	23	683	706	15	107	122	17,3
Campania	2.188	11.067	13.255	1.857	3.809	5.666	42,7
Basilicata	16	713	729	9	77	86	11,8
Puglia	778	6.734	7.512	616	1.471	2.807	27,8
Calabria	422	2.454	2.876	369	1.048	1.417	49,3
Sicilia	930	3.234	4.164	830	1.270	2.100	50,4
Sardegna	289	8.222	8.511	107	489	596	7,0
Italia	29.204	198.045	227.249	25.295	88.887	114.182	50,2

Fuente: Inps, 2001.

6. Evolución de la política de la Unión Europea y medidas de cooperación con Marruecos en materia de lucha contra la inmigración irregular

Lucile Barros

6.1. Introducción

Los Estados miembros de la Unión Europea se han preocupado constantemente de la inmigración irregular y del tráfico de personas. Sin embargo, dado el carácter soberano de las competencias sobre estas materias, tradicionalmente reservadas a los Estados, por estar relacionadas con la seguridad y el orden público internos, los Estados miembros de la Unión Europea no han procedido hasta hace relativamente poco tiempo a adoptar disposiciones comunes para luchar contra estos fenómenos.

Los avances en la construcción europea y la profundización de las relaciones exteriores de la Unión Europea con terceros Estados, incluidos los países del Magreb, se han desarrollado progresivamente. En este contexto, Marruecos es concebido por la Unión Europea como un país de origen pero también de tránsito de flujos migratorios irregulares y, en tal condición, como un Estado que la Unión Europea debe implicar cada vez más en la puesta en marcha de una política de lucha contra la inmigración irregular.

Los Estados miembros de la Unión Europea están de acuerdo principalmente sobre tres tipos de políticas para tratar de luchar contra la inmigración irregular⁷¹:

- Impedir la entrada de personas en situación irregular.
- Sancionar toda forma de ayuda a la entrada, a la residencia y al empleo de personas en situación irregular⁷².
- Asegurar el alejamiento de los extranjeros que se hallen en una situación irregular en sus territorios.

La mayoría de las medidas previstas para poner en marcha estas políticas son resultado de la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros: en el marco de los acuerdos de Schengen primero; en el contexto de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior establecida por el título VI del Tratado de la Unión Europea y, en particular, de los apartados relativos a la cooperación policial, posteriormente. El Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, que modificó el Tratado de la Unión Europea y que entró en vigor en mayo de 1999, prevé la “comunitarización” de ciertas competencias en materia de lucha contra la inmigración irregular así como la integración del acervo Schengen en el Tratado de la UE,

⁷¹ De considerar las medidas de regularización adoptadas repetidamente por diversos Estados miembros de la Unión Europea, como España, Italia y Francia, como parte de la política de lucha contra la inmigración irregular, no puede decirse que hasta el momento se haya adoptado una política común ni por el conjunto de los Estados miembros ni por la Unión.

⁷² Sobre el empleo de los extranjeros en situación irregular, ver, en particular, *Combattre l'emploi illégal d'étrangers*, OCDE, 2000; el tema de la lucha contra el empleo ilegal no será considerado en este estudio.

manteniendo, sin embargo, el apartado de la cooperación intergubernamental en materia de cooperación policial.

La lógica policial que domina la política de lucha contra la inmigración irregular plantea, y planteará necesariamente, la cuestión del respeto del derecho de asilo. Y ello a pesar de que los Estados miembros de la Unión Europea estén obligados a respetar la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. No se puede desconocer que la noción de refugiado en el sentido de la Convención de Ginebra ya no cubre todas las situaciones en las que una persona podía solicitar la protección de un Estado y los riesgos de asimilación del solicitante de asilo con el migrante irregular, tanto en los textos como en las políticas de lucha contra la inmigración irregular, deben ser objeto de una gran atención.

Una política de codesarrollo emprendida en cooperación con los países de origen y de tránsito podría constituir otra política para luchar contra la inmigración irregular, pero las medidas adoptadas en este marco por la Unión Europea aún son muy limitadas. Con todo, la voluntad de vincular política exterior y política migratoria resulta más clara después de varios años; así lo ejemplifica la integración de disposiciones consagradas a la gestión de los flujos migratorios tanto en el nuevo acuerdo de asociación concluido entre Marruecos y la Comunidad Europea como en el marco de la colaboración euro-mediterránea. El Plan de acción que el “Grupo de alto nivel asilo e inmigración” ha establecido para Marruecos en 1999, y para otros países o regiones consideradas “sensibles”, puede entenderse también como un primer paso en esta dirección, al igual que el deseo expresado recientemente por los Estados miembros de la UE de establecer una política de codesarrollo a escala europea.

6.2. Los primeros pasos de la cooperación intergubernamental en materia de lucha contra la inmigración irregular

Considerado como un auténtico laboratorio de la libre circulación de personas entre los Estados miembros de la Unión Europea, el dispositivo de los Acuerdos de Schengen reúne hoy en día trece Estados miembros: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, como Estados fundadores; a este grupo se han añadido progresivamente Italia, España, Portugal, Grecia y Austria, y, con posterioridad, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

Islandia y Noruega, que han firmado un acuerdo de cooperación con los Estados Schengen, forman parte en lo sucesivo del territorio Schengen.⁷³ Únicamente el Reino Unido e Irlanda permanecen al margen del sistema Schengen, aunque, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, si así lo solicitan y bajo ciertas condiciones, pueden participar en determinados aspectos del “acervo Schengen”⁷⁴.

Es en el marco de los acuerdos de Schengen en el que se adoptaron las primeras medidas en materia de lucha contra la inmigración irregular. Posteriormente y en paralelo, en el marco del Tratado de Maastricht, especialmente del título VI, relativo a la cooperación en materia

⁷³ Los acuerdos de adhesión de Dinamarca, Finlandia y Suecia a los convenios Schengen así como los acuerdos de cooperación concluidos entre los Estados Schengen por una parte e Islandia y Noruega por otra entraron en vigor el 25 de marzo de 2001 (*Decisión del Consejo n° 2000/777/CE de 1° de diciembre de 2000 relativa a la aplicación del acervo Schengen a Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como a Islandia y Noruega*, DOCE n° L 309 de 9 diciembre de 2000, págs. 24 y ss.).

⁷⁴ El Reino Unido ha solicitado participar en el Sistema de Información de Schengen.

de justicia y de asuntos de interior, se pudieron adoptar ciertas disposiciones, esta vez por el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

a) Medidas compensatorias previstas en el marco de los acuerdos de Schengen

La existencia del espacio Schengen se fundamenta inicialmente en el principio de libre circulación de todas las personas, ciudadanos comunitarios o ciudadanos de terceros países, en el interior de dicho espacio por un tiempo máximo de tres meses. Para conseguir este objetivo, la convención de aplicación del Acuerdo de Schengen (en adelante Convenio de Schengen) prevé una serie de medidas compensatorias para asegurar la seguridad del espacio Schengen.

Estas medidas consisten esencialmente, para los Estados partes, en impedir la entrada de personas en situación irregular mediante el reforzamiento de los controles en las fronteras exteriores del espacio Schengen, así como la instauración de medios de cooperación y de asistencia entre las autoridades nacionales competentes para la ejecución de los controles en estas fronteras. Además, todo Estado parte se compromete, en los términos del Convenio de Schengen, a establecer medidas de derecho nacional sancionadoras de toda entrada irregular en su territorio. El Convenio precisa las modalidades de alejamiento de los ciudadanos de países terceros que se hallen en situación irregular en el territorio de los Estados partes, cuando se refiere a los acuerdos bilaterales de readmisión concluidos por los Estados⁷⁵.

El Convenio de Schengen insta también un mecanismo de responsabilidad de los transportistas aéreos, marítimos o terrestres, obligándoles a adoptar todas las medidas necesarias para cerciorarse de la regularidad de los documentos de viaje y de identidad de sus pasajeros, y prevé asimismo que los Estados partes impongan sanciones a los transportistas que no se adecuen a sus obligaciones.⁷⁶

Por último, la puesta en funcionamiento del Sistema Informático de Schengen (SIS) puede considerarse como una contribución a la lucha contra la inmigración irregular, en la medida que el SIS “permite a las autoridades [...], gracias a un procedimiento de interrogación automatizado, disponer de descripciones de personas [...] con motivo de controles en frontera y verificación y de otros controles de policía y de aduanas [...] así como [...] a los fines de procedimiento de concesión de visados, concesión de títulos de estancia y de la administración de extranjeros en el marco de la aplicación de las disposiciones sobre la circulación de personas del convenio”⁷⁷.

La misma delimitación del espacio Schengen no carece de interés en el contexto de este estudio. Así, mientras los territorios de ultramar franceses y holandeses, en el sentido del derecho comunitario, quedan excluidos, los enclaves españoles de Ceuta y Melilla sí forman parte del mismo. Al adherirse a los acuerdos de Schengen en 1991, España ha adoptado todas las medidas necesarias para adecuar los controles de entrada de ciudadanos de terceros Estados a dichos territorios a las normas de la convención de aplicación de Schengen. De ahí que resulte posible considerar que la construcción de auténticos muros a lo largo de la

⁷⁵ Artículos 3 y siguientes y artículo 23 del Convenio de Schengen.

⁷⁶ Artículos 26 y 27 del Convenio de Schengen.

⁷⁷ Artículo 92 del Convenio de Schengen.

frontera marroquí en Ceuta y Melilla y el despliegue considerable de medios de vigilancia en el Estrecho de Gibraltar constituyen “medidas compensatorias” en el sentido del sistema Schengen.

La conclusión por España de un acuerdo con Marruecos de readmisión en 1992 también debe enmarcarse en el contexto de la aplicación de los acuerdos de Schengen y alinearse con los acuerdos bilaterales que los otros Estados Schengen habían concluido, así como con el acuerdo “multi-bilateral” entre los Estados Schengen y Polonia, el cual no era el único inicialmente destinado a pertenecer a esta categoría, siendo así que el proyecto de un acuerdo similar con Marruecos estaba muy avanzado. Es en realidad la Comisión Europea la que sin duda llevará a término a estos proyectos puesto que el Tratado de Amsterdam la investió de la capacidad de negociar los acuerdos de readmisión entre la Comunidad Europea y los países terceros (cf. *infra*).

Al considerarse “en la actualidad particularmente afectados por importantes oleadas de inmigración”, los Estados Schengen han adoptado un plan de acción relativo a la puesta en funcionamiento de medidas tendentes a luchar contra la inmigración irregular, que ha entrado en vigor en octubre de 1998⁷⁸. Tales medidas se refieren claramente a la cooperación con los países de origen y de tránsito a través de consejos de asistencia, un reforzamiento de los controles de las fronteras exteriores, en concreto terrestres y marítimas, y la reconducción inmediata y sistemática de las personas en situación irregular que estén en el territorio Schengen. Además, el plan de acción prevé muy particularmente el intercambio de informaciones entre los servicios centrales de los Estados Schengen respecto de los flujos y de los itinerarios de inmigración irregular así como entre los servicios de investigación con el fin de coordinar su lucha contra los flujos de inmigración irregular. Europol, la Oficina Europea de Policía creada en 1995⁷⁹, está expresamente asociada a estos intercambios “siempre y cuando su participación en materia de datos de carácter personal sea posible y otorguen su consentimiento los órganos previstos en el Convenio”⁸⁰.

b) Medidas adoptadas en el marco de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia y asuntos de interior instaurada por el Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, por el que se modifica el Tratado de Roma y se instituye la Unión Europea, ha puesto las bases de una cooperación de los Estados miembros en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. En el tercer pilar del Tratado de Maastricht (título IV), los Estados miembros consideran como *cuestiones de interés común* “la política de asilo, las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados (entrada, circulación y estancia), la cooperación judicial, aduanera y policial”.

⁷⁸ Decisión del Comité ejecutivo de 27 de octubre de 1998 relativa a la adopción de un plan de acción contra la inmigración clandestina [SCH/Com-ex (98) 37 déf.], DOCE n° L 239 de 22.09.2000, pág. 20.

⁷⁹ Convención de 26 de julio de 1995 de creación de una Oficina Europea de Policía, en vigor desde el 1° de octubre de 1998, DOCE n° C - 316, 27 noviembre 1995, págs. 1 a 32.

⁸⁰ Apartados 14 y 15 de la Decisión citada.

A finales del año 1992 los Ministros responsables de la inmigración crearon un Centro de información, reflexión e intercambios en materia de cruce de fronteras y de inmigración (CIREFI)⁸¹. El Consejo de la UE precisó su función en 1994 y le confió tareas específicas. El CIREFI tiene como función “prestar asistencia a los Estados miembros a la hora de estudiar en profundidad las cuestiones vinculadas a la inmigración legal con el fin de prevenir la inmigración y la residencia ilegales, de combatir eficazmente contra las actividades criminales de las redes de traficantes, de detectar los documentos falsos y de mejorar las prácticas de expulsión”. Sus funciones consisten claramente en “recopilar (y analizar) las informaciones sobre [...] la inmigración y residencia ilegales, los medios que facilitan la inmigración ilegal, el uso de documentos falsos o falsificados” y “fomentar intercambios de información sobre temas de expulsión”⁸².

La Oficina Europea de Policía, creada por el convenio de 26 de julio de 1995 (cf. *supra*) en el marco de la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior ha recibido ciertas competencias en materia de lucha contra las redes de inmigración irregular. El artículo 2 prevé que “Europol tiene, en primera instancia, como función, la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes [...] las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos [...]”. A estos efectos, Europol tiene esencialmente como función el facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros, facilitar las investigaciones y gestionar un sistema informatizado, que será considerado como el equivalente del Sistema Informático de Schengen.⁸³

Desde 1994, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado diversos textos en el marco del tercer pilar, bajo la forma de recomendaciones, orientaciones, decisiones, acciones comunes o posiciones comunes. Algunos de estos textos, aunque no son obligatorios jurídicamente, sientan las bases de una verdadera política europea de lucha contra la inmigración irregular, y sus principios son retomados hoy en día por las propuestas de la Comisión Europea o por el Consejo de la Unión Europea en el marco de la política de libertad, seguridad y justicia establecido por el Tratado de Amsterdam (cf. *infra*).

Consciente del papel esencial⁸⁴ que juegan los acuerdos de readmisión en la lucha contra la inmigración irregular, el Consejo decidió en noviembre de 1994 elaborar un acuerdo-tipo de readmisión entre un Estado miembro y un país tercero.⁸⁵ Este modelo de acuerdo, cuya aprobación recomienda a los Estados miembros, no sólo se refiere a los nacionales del país co-contratante sino también a los ciudadanos de países terceros que han cruzado la frontera

⁸¹ Decisión de 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1992, no publicada.

⁸² Conclusiones del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativas a las modalidades de funcionamiento y al desarrollo del CIREFI, DOCE n° C 274/50 de 19 de septiembre de 1996.

⁸³ Sobre la creación y las funciones de Europol, véase particularmente: Philip Myers, “European police cooperation under title VI TEU – a balance sheet after the Cannes European Council” y Willi Bruggeman, “Europol and the Europol drug unit: their problems and potential for development”, en Bieber R. y Monar, J., *Justice and home affairs in the European Union – The development of the Third Pillar*, European Interuniversity Press, 1995.

⁸⁴ Sobre esta cuestión en concreto, y sobre los efectos de los acuerdos de readmisión concluidos por varios países miembros de la Unión Europea con Marruecos, considerado como país de origen y país de tránsito. Véase el punto 6.3.

⁸⁵ Recomendación del Consejo del 30 noviembre de 1994 relativa a un acuerdo tipo bilateral de readmisión entre un Estado miembro y un país tercero, DOCE n° C 274/20 de 19 de septiembre de 1996.

exterior de este país para llegar al país de destino final. El Consejo también ha elaborado ciertos principios rectores que los Estados miembros deberán seguir al elaborar los protocolos para la puesta en práctica de los acuerdos de readmisión.⁸⁶ Estos principios consideran en particular el uso de unos formularios comunes de readmisión, los procedimientos de readmisión, y el establecimiento de la prueba y la presunción de nacionalidad o de entrada en el territorio a través de las fronteras exteriores.

Después de 1995, el Consejo ha recomendado a los Estados miembros que desarrollen la concertación y la cooperación en la ejecución de las medidas de alejamiento, en concreto para obtener los documentos de viaje o de identidad necesarios así como para asegurar la realización del tránsito con fines de alejamiento o de la ejecución misma del alejamiento. Por estas mismas fechas, una recomendación del Consejo se refería a la armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales previstos por los Estados miembros y la mejora de los medios de control.⁸⁷

El Consejo de la Unión Europea también adoptó en 1997 una Acción Común relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los menores y una Decisión en materia de ayuda al retorno voluntario de los ciudadanos de terceros países, que, por lo que se refiere a la primera, determinan las medidas actualmente en fase de negociación en el marco del Tratado de Amsterdam y, respecto de la segunda, un esbozo de la política coordinada de codesarrollo.⁸⁸

A la vista de los textos adoptados y de los temas abordados podría parecer que los Estados miembros quisieron realmente hacer avanzar la cooperación en materia de los ámbitos de justicia y asuntos de interior bajo la égida del Tratado de Maastricht. En realidad, los procesos de decisión previstos, la complejidad y la sensibilidad política de las cuestiones consideradas, así como el funcionamiento de los acuerdos de Schengen en un contexto intergubernamental paralelo a la Unión Europea, provocaron la parálisis progresiva del sistema y forzaron su revisión.⁸⁹

6.3. Evolución de la política europea de lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas

La adopción y la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam marca un hito en la política de la UE en materia de inmigración y de asilo. El Tratado establece, en efecto, a escala de la UE, un marco jurídico suficientemente completo para que sea puesta en marcha, si existe voluntad política al respecto, una política europea común de inmigración. Se han creado

⁸⁶ *Recommandation du Conseil du 24 juillet 1995*, JOCE n° C 274/25.

⁸⁷ Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1995 sobre armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales y la mejora de los mecanismos de control previstos a estos efectos, DOCE n° C 5/1 de 10 de enero de 1996.

⁸⁸ Acción Común de 24 de febrero de 1997 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, DOCE n° L 63/2 de 4 de marzo de 1997; Decisión del Consejo de 26 de mayo de 1997 relativa al intercambio de informaciones sobre la ayuda al retorno voluntario de los ciudadanos de países terceros, DOCE n° L 147/3 de 5 de junio de 1997.

⁸⁹ Véase, en particular, para una valoración de la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de justicia y asuntos de interior, Nathalie Berger, *La politique européenne d'asile et d'immigration, Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2000, pág. 28 y ss.

bastante rápidamente diversas estructuras de reflexión o de tipo más operacional y la Comisión y los Estados miembros han presentado numerosas propuestas, comunicaciones o iniciativas tendentes a la puesta en práctica de las disposiciones del Tratado de Amsterdam.

a) La creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia

En el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, los Estados miembros de la Unión Europea expresan muy claramente su voluntad de desarrollar una auténtica política migratoria europea y de hacer de la Unión Europea “un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”⁹⁰. Ello implica, por una parte, un reforzamiento de los controles en las fronteras exteriores como medio para reforzar la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas y, por otra parte, la integración de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea.

El Tratado traslada las cuestiones de inmigración y de asilo al primer pilar comunitario, lo que significa que las instituciones comunitarias, y en concreto la Comisión Europea, tienen desde ahora competencias en estas materias. Integra asimismo el acervo Schengen en la Unión Europea, repartiendo sus disposiciones entre el pilar comunitario y el pilar intergubernamental. La cooperación policial y judicial en materia penal se mantiene en el título VI del Tratado de la Unión Europea, y continúa sujeta a la cooperación intergubernamental.

El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca han sido autorizados a no aceptar inmediatamente y en su conjunto estas nuevas disposiciones relativas a las políticas de inmigración, asilo y circulación de personas. Sin embargo, el Reino Unido ha solicitado participar en ciertos aspectos del acervo Schengen relativos a la cooperación policial y judicial en materia penal, incluido el Sistema Informático de Schengen, y la Comisión Europea adoptó el 20 de julio de 1999 un dictamen favorable a esta solicitud.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999, dedicado especialmente a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, consideró necesaria, en el ámbito de las cuestiones de asilo y las migraciones, la elaboración de una política común que comprenda cuatro elementos principales: la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo de los nacionales de terceros países y una gestión más eficaz de los flujos migratorios. También consideró que las cuestiones de justicia y asuntos de interior debían integrarse en la definición y el diseño de las otras políticas y acciones de la Unión, como las relaciones exteriores.

El Consejo Europeo se declaró “decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes”. E instó a “la adopción de legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito”, y estimó que los Estados miembros, “junto con Europol, deberían orientar sus esfuerzos a detectar y dismantelar las redes de delincuencia”⁹¹.

⁹⁰ Artículos 29 y ss. del Tratado de la Unión Europea y artículos 61 y ss. del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁹¹ Punto 23 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 1999.

b) *Propuestas y medidas de aplicación de la política europea en materia de lucha contra la inmigración ilegal*

El Consejo y la Comisión presentaron al Consejo Europeo de Viena de 1998 un Plan de acción relativo a las modalidades de aplicación de las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia⁹². Este Plan define el marco jurídico de las futuras acciones y establece la prioridad de las medidas a adoptar. En cumplimiento del mandato impuesto por el Consejo Europeo de Tampere, la Comisión presentó en marzo de 2000 un “programa para el examen de los progresos realizados de cara a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”⁹³.

Tres aspectos concretos de este programa se referían expresamente a las medidas que procede adoptar en materia de lucha contra la inmigración irregular: el punto 2.4 relativo a la gestión de los flujos migratorios, el punto 4.2 sobre la intensificación de la cooperación en la lucha contra la delincuencia y el punto 4.3 relativo a la lucha contra ciertas formas de delincuencia. La Comisión, en su Comunicación de 22 de noviembre de 2000 sobre la política de inmigración y de asilo,⁹⁴ insistió en la necesidad de establecer a escala europea una aproximación coherente y coordinada de la inmigración irregular, basada en el conjunto de las medidas previstas en el plan de acción anterior.

Con motivo de la actualización semestral del mencionado plan realizada por la Comisión en noviembre de 2000,⁹⁵ la Comisión presentó las acciones a emprender y el estado de realización de los trabajos, tanto en lo específicamente relativo a la lucha contra la inmigración irregular y el delincuencia transnacional organizada como en materia de devolución y readmisión.

i) *Medidas de lucha contra la inmigración irregular y contra ciertas formas de delincuencia*

Tomando en consideración el mandato de Tampere, pero también como reacción al drama de Dover de junio de 2000 seguidamente al Consejo Europeo de Feira, durante su presidencia de la Unión Europea en el segundo semestre de 2000, Francia adoptó un conjunto de iniciativas que han sido consideradas como un auténtico plan de lucha contra la inmigración irregular. Así propuso al Consejo la adopción de una directiva relativa a la definición de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, una decisión marco sobre el reforzamiento del marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares, así como una directiva sobre la armonización de las sanciones pecuniarias impuestas a los transportistas que introduzcan en el territorio de los Estados miembros ciudadanos en situación irregular.⁹⁶

⁹² DOCE C 19 de 23 de enero de 1999.

⁹³ COM (2000) 167 de 24 de marzo de 2000.

⁹⁴ COM (2000) 757 final de 22 de noviembre de 2000, Comunicación al Consejo y al Parlamento europeo sobre una política común de inmigración.

⁹⁵ COM (2000) 782 final; ver igualmente la actualización de 30 de octubre de 2001, COM (2001) 628 final, que retoma el conjunto de estos aspectos.

⁹⁶ DOCE C 253 de 4 de septiembre de 2000, pág. 1 y ss., DOCE C 269 de 20 septiembre de 2000, pág. 6.

La Comisión, por su parte, prevé en su Comunicación relativa a una política de inmigración comunitaria de noviembre de 2000 la adopción de medidas que establecen las reglas mínimas relativas a los elementos constitutivos de las infracciones penales y a las sanciones en el ámbito del delito organizado vinculado con la trata de seres humanos. En este contexto, elaboró a principios de 2001 una propuesta de decisión marco sobre la trata de seres humanos que hace referencia expresa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y a sus Protocolos adicionales contra el tráfico ilícito de migrantes y sobre la trata de personas. Retomando elementos importantes de este último protocolo, la propuesta de decisión marco se refiere en concreto a la aproximación de las disposiciones de derecho penal de los Estados miembros, en particular en materia de sanciones. También incluye disposiciones sobre aspectos judiciales como los relativos a la competencia judicial y a la cooperación entre los Estados miembros.

La Comisión considera que “el tráfico ilícito de migrantes podría considerarse como un delito contra el Estado y supone con frecuencia que el traficante de seres humanos y el migrante comparten un interés mutuo” mientras que la “trata de seres humanos constituye un delito contra las personas y tiene por objeto su explotación”. De todos modos, considera que las iniciativas francesas y su propuesta “se complementan y contribuyen a luchar a escala europea contra estas formas graves de delincuencia que son resultado de organizaciones delictivas internacionales”.

En fin, la Comisión presentó el 11 de febrero de 2002 una propuesta de directiva cuyo objeto es reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración clandestina e instaurar un permiso de residencia de corta duración destinado a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos: el régimen de este permiso de residencia debería incitar a estas personas a cooperar con las autoridades competentes contra los presuntos autores de los delitos señalados.⁹⁷ Se concederá a las víctimas, entendiendo por éstas las personas mayores de edad que, siendo ciudadanos de terceros países, hayan sufrido un perjuicio causado directamente por un comportamiento relevante de la ayuda a la inmigración ilegal o a la trata de seres humanos. Este permiso de residencia podría concederse eventualmente a los menores que respondan a determinadas condiciones a determinar por el derecho interno, lo que plantea el riesgo de ocasionar auténticas dificultades al considerar los menores extranjeros aislados, que cada vez llegan en un número mayor a los países de acogida sin ninguna protección, y que, como ocurre en Francia, son mantenidos en zonas de espera hasta su devolución.

ii) Medidas relativas al retorno y a la readmisión de personas en situación irregular

Dado que el Tratado de Amsterdam concede expresamente competencias a la Comunidad Europea en materia de readmisión, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 2 de diciembre de 1999 adoptó una decisión que permite la inserción en todo acuerdo de cooperación o de asociación que se concluya con un tercer Estado de una cláusula de readmisión tipo de los ciudadanos de este Estado o de otros Estados que se hallen ilegalmente en un Estado miembro de la Unión Europea. La Comisión Europea sometió al Consejo, en julio de 2000, propuestas para obtener mandatos de negociación con cuatro Estados terceros: Marruecos, Pakistán, Sri Lanka y Rusia. Estos mandatos de negociación

⁹⁷ COM (2002) 71 final.

fueron aprobados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 28 de septiembre de 2000.

Estos acuerdos preveían tres tipos de procedimientos:

- La readmisión de los nacionales, es decir de los ciudadanos de las partes contratantes, cuya nacionalidad se establece o simplemente se presume a partir de los documentos de que disponen;
- La readmisión de los ciudadanos de terceros países (y eventualmente de los apátridas) en situación irregular en el territorio de uno de los Estados partes, que provenga de otro Estado parte o que hayan permanecido en su territorio;
- El tránsito para la expulsión, permitiendo la expulsión de un ciudadano de un tercer Estado a través del territorio del Estado requerido.

En diciembre de 1999 Finlandia presentó una iniciativa para la adopción de un reglamento del Consejo que estableciera las obligaciones recíprocas de los Estados miembros en materia de readmisión de ciudadanos de terceros Estados, y Francia, por su parte, presentó en julio de 2000 otra iniciativa para la adopción de una directiva del Consejo sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de los ciudadanos de terceros países.⁹⁸ De ser aprobadas por el Consejo, ambas iniciativas contribuirían al desarrollo de las normas mínimas comunes en materia de repatriación de ciudadanos de países terceros, paralelamente a los acuerdos de readmisión que la Comunidad Europea podrá concluir con determinados Estados terceros.

Más recientemente, la Comisión ha elaborado una comunicación sobre una política común en materia de inmigración clandestina⁹⁹ que hace el inventario de los ámbitos en los que podrían adoptarse medidas para prevenir y combatir la inmigración clandestina: la política de visados, las infraestructuras para el intercambio de informaciones, la cooperación y la coordinación, la gestión de fronteras, la cooperación policial, la legislación sobre extranjeros y el derecho penal, la política de devolución y de readmisión.

En este contexto, la Comisión reconoce que “por definición, es imposible tener una imagen clara de la extensión del fenómeno de la inmigración clandestina en los Estados miembros de la Unión Europea. Un cálculo del nivel de la migración ilegal sólo puede deducirse de los datos objetivos existentes que tienen relación por ejemplo con entradas rechazadas, aprehensiones de ilegales en la frontera o dentro del país, solicitudes rechazadas de protección internacional, solicitudes de procedimientos nacionales de regularización y retornos escoltados o forzados”¹⁰⁰. Estos datos por el momento sólo están disponibles a escala de los Estados miembros, de modo que la dimensión europea del fenómeno aún no ha sido explorada suficientemente. De ahí que la Comisión preconice en su comunicación la creación de los instrumentos y las estructuras necesarias para realizar un análisis a escala de

⁹⁸ Respectivamente: DOCE C 353 de 7 de diciembre de 1999, pág. 5 y DOCE C 243 de 24 de agosto de 2000, pág. 1.

⁹⁹ COM (2001) 672 final de 15 de noviembre de 2001.

¹⁰⁰ *Idem.* pág. 15.

la Unión Europea, como un observatorio europeo de las migraciones que podría vigilar/observar los flujos migratorios tanto legales como irregulares y efectuar análisis comparativos sobre este particular. El Consejo ha decidido por su parte establecer un informe público anual que aporte una visión de conjunto y un análisis estadístico de las tendencias observadas en los flujos migratorios y las evoluciones políticas en esta materia en la Unión Europea. Una sección de este informe analizará los datos de la inmigración clandestina.

6.4. Marruecos, ¿socio de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración irregular?

El Consejo Europeo de Tampere pidió que se estableciera una auténtica asociación con los países de origen y de tránsito y “que se aumente la asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de facilitar el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir eficazmente la trata de seres humanos y para cumplir las condiciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros”.¹⁰¹ Marruecos es uno de los primeros países afectados por esta nueva política de la Unión Europea. No sólo la Comisión ha incluido este objetivo en su plan de acción, sino que el mismo se refleja en muchas de las medidas recientes de la Unión Europea: el nuevo acuerdo de asociación con Marruecos, el relanzamiento del partenariado euro-mediterráneo, el Plan de acción para Marruecos, establecido en 1999 por el Grupo de Alto nivel Asilo y Migración, que se corresponde perfectamente con esta dimensión de partenariado, y, por señalar otro aspecto, la política de gestión de los flujos migratorios en sus relaciones con Marruecos.

a) El nuevo acuerdo de asociación con Marruecos

En los últimos años se han concluido a partir de un modelo tipo tres nuevos acuerdos de asociación con países mediterráneos terceros. Estos acuerdos reemplazan a los acuerdos de cooperación de 1976. El acuerdo concluido con Marruecos fue firmado el 26 de febrero de 1996 y entró en vigor el 1º de marzo de 2000.¹⁰² El acuerdo con Túnez fue firmado el 17 de junio de 1995 y entró en vigor el 1º de marzo de 1998. El acuerdo con Argelia se ha rubricado en noviembre de 2001.

El título VI del acuerdo con Marruecos se dedica a la cooperación social y cultural. El capítulo I sobre las disposiciones relativas a los trabajadores no aporta ninguna novedad particular respecto del acuerdo de cooperación de 1976. El capítulo II prevé la instauración de un diálogo social sobre “todos los problemas relativos [...] a las migraciones, a la inmigración irregular y a las condiciones de retorno de las personas en situación irregular respecto a la legislación sobre la estancia y el establecimiento aplicable en el país de acogida [...]”¹⁰³. Asimismo, en el contexto de las acciones de cooperación en materia social (capítulo III), se considera la reducción de la presión migratoria como una acción de carácter prioritario, al igual que “la reinserción de las personas repatriadas por el carácter ilegal de su situación de acuerdo con la legislación del Estado en cuestión”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Punto 26 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de 1999.

¹⁰² DOCE, n° L 070 de 18 de marzo de 2000, pág. 2.

¹⁰³ Artículo 69§3 del acuerdo CE/ Marruecos.

¹⁰⁴ Artículo 71 del Acuerdo CE / Marruecos.

Tal y como prevé el artículo 73 del acuerdo, el Consejo de la Asociación CE-Marruecos ha creado un grupo de trabajo sobre los aspectos sociales y las migraciones, “cuyo objetivo es realizar una evaluación permanente y regular de la aplicación de las disposiciones de los capítulos I, II y III del Título IV del acuerdo”¹⁰⁵.

b) La asociación euro-mediterránea

La Conferencia euro-mediterránea de Barcelona, celebrada en 1995, estableció las bases de un marco multilateral de diálogo y de cooperación entre la Unión Europea y los 12 países y territorios terceros mediterráneos¹⁰⁶. Esta asociación debe articularse en torno de dos ejes principales: el establecimiento de una zona de estabilidad política y de seguridad, y el establecimiento de una zona de libre cambio euro-mediterránea que tendría que haberse conseguido hacia el año 2010. Desde esta perspectiva, la Comisión consideró que “las presiones migratorias podrían, de no planificarse una cooperación con los países afectados para su gestión metódica, generar fácilmente fricciones perjudiciales tanto para las relaciones internacionales como para las mismas poblaciones de inmigrantes”.

La asociación euro-mediterránea está constituida esencialmente por tres aspectos:

- Una asociación política y de seguridad que permita definir un espacio común de paz y de estabilidad,
- Una asociación económica y financiera que permita construir una zona de prosperidad compartida,
- Una asociación en los ámbitos social, cultural y humano que permita desarrollar los recursos humanos, favorecer la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles.¹⁰⁷

La cuestión de las migraciones se aborda en el tercer punto, bajo la perspectiva de una gestión dirigida de la inmigración. Los participantes en la Conferencia decidieron acrecentar su cooperación para reducir las presiones migratorias, establecer una cooperación más estrecha en el ámbito de la inmigración irregular y concluir acuerdos bilaterales de readmisión. Estas disposiciones introducen también en la asociación euro-mediterránea los aspectos de cooperación judicial, aduanera y policial.

La asociación euro-mediterránea se mostró inviable rápidamente, falta de una voluntad política suficientemente fuerte, falta del desarrollo económico y de estabilidad en ciertos Estados de la región, falta de desbloqueo de los medios financieros por la Unión Europea. Llegados a este punto, el Consejo de la Unión Europea, con posterioridad al Consejo Europeo de Feira, adoptó una Estrategia común para la región mediterránea¹⁰⁸ y la Comisión

¹⁰⁵ Decisión n° 1/2001 del Consejo de asociación CE/Marruecos de 4 de abril de 2001, DOCE, n° L 112 du 21 de abril de 2001, pág. 14.

¹⁰⁶ Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Israel, Territorios Palestinos, Chipre, Malta, Turquía.

¹⁰⁷ Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia euro-mediterránea de 1995. Véase también las conclusiones de la Conferencia tripartita de Catania (1996) sobre el espacio social mediterráneo.

¹⁰⁸ Estrategia común del Consejo, DOCE L 183 de 22 de julio de 2000.

Europea propuso un plan de relanzamiento del proceso de Barcelona¹⁰⁹. La Comisión considera que “el espíritu de la asociación no ha llevado a un diálogo suficientemente franco y serio sobre ciertas cuestiones como los derechos humanos [...] o las migraciones”, y propone desarrollar para el año 2001 un programa regional relativo a la justicia y los asuntos de interior”. Se dará prioridad a los siguientes aspectos: “actividades relativas al derecho de asilo y a la protección de los refugiados; cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en particular; el tratamiento de las cuestiones de migración, en concreto la integración social de los migrantes que residen legalmente en un Estado miembro y las actividades de codesarrollo con los países de origen; conformidad de los sistemas judiciales, concretamente las leyes sobre familia y sucesión; cooperación en la lucha contra el crimen organizado mediante la formación de funcionarios de justicia y de policía”. La Cuarta conferencia euro-mediterránea de ministros de asuntos exteriores tomó nota de las iniciativas de la Comisión, sin llegar a insistir particularmente sobre el tema de la migraciones. De todos modos, los trabajos del Comité de seguimiento del proceso de Barcelona parecen haber progresado poco en la articulación de una cooperación en el ámbito judicial, lo que podría conllevar la instauración de una concertación regular en la lucha contra la trata de seres humanos.¹¹⁰

En el contexto del Programa MEDA, el documento estratégico 2002-2006 relativo a Marruecos y el Programa indicativo nacional 2002-2004, de 6 de diciembre de 2001, subrayan la importancia del aspecto social, cultural y humano en la estrategia de la Unión Europea hacia Marruecos. El Programa indicativo propone para el período fijado tres programas complementarios: el apoyo institucional a la circulación de personas, que permitirá a la administración marroquí la creación de una institución encargada de canalizar la emigración legal hacia el exterior del país en función de la demanda (sistema de cuotas); el apoyo institucional a la lucha contra la inmigración ilegal con el objetivo de ayudar al Gobierno marroquí a reforzar el control de sus fronteras; una estrategia para el desarrollo de las provincias del norte, origen del 40% aproximadamente de la inmigración marroquí hacia la Unión Europea, cuyo objetivo es mantener la población en la región y promover el desarrollo económico de estas provincias.

Más recientemente, en una comunicación preparatoria de la Cumbre de Ministros euro-mediterráneos de Asuntos Exteriores de Valencia prevista para abril de 2002, la Comisión propuso que los Ministros concluyeran un proyecto de acuerdo sobre las medidas concretas de cooperación en materia de libertad, justicia y gobierno. Este acuerdo se referiría en concreto a las cuestiones de la inmigración y, en particular, a la lucha contra la inmigración ilegal, la igualdad de trato de los migrantes legalmente instalados en los países miembros y las facilidades de circulación de los agentes de negocios.¹¹¹

¹⁰⁹ Comunicación de la Comisión de cara a preparar la cuarta reunión de ministros euro-mediterráneos de asuntos exteriores, “Un nuevo impulso para Barcelona”, COM (2000) 497 de 6 de septiembre de 2000.

¹¹⁰ Agence Europe n° 7942 de 9 y 10 de abril de 2001, pág. 12.

¹¹¹ SEC(2002) 159 final de 13 de febrero de 2002.

c) *La asociación con los países de origen y de tránsito*

i) *El Plan de acción “Marruecos” del Grupo de Asilo y Migración*

El Grupo de alto nivel Asilo e inmigración, creado en diciembre de 1998, recibió el encargo de establecer planes de acción para determinados países, por ejemplo, Marruecos¹¹², cuyo objetivo principal es analizar en ese país la situación política, económica y de derechos humanos, así como las causas de las migraciones y las razones que llevan a las personas a abandonar el mismo. Estos planes de acción contienen propuestas de medidas concretas y operacionales con vistas a cooperar con los países afectados en tres ámbitos: política exterior, desarrollo de la ayuda económica, migración y asilo.

El Grupo emitió un primer informe sobre Marruecos en septiembre de 1999. En el mismo se contienen ciertos datos estadísticos. Marruecos es principalmente un país de origen de emigrantes económicos y un país importante de tránsito de migrantes, la mayoría solicitantes de asilo. El Grupo hizo constar que ha encontrado dificultades en el momento de tratar de establecer la nacionalidad y los países de origen reales de una gran parte de los ciudadanos africanos. Subraya también que el número de ciudadanos de terceros países en tránsito por el territorio de Marruecos hacia la Unión Europea ha aumentado considerablemente en los últimos años, y que esta tendencia va a proseguir. Un alto porcentaje de estos ciudadanos son solicitantes de asilo, y aunque por regla general no se les concede el estatuto de refugiado, suelen obtener un permiso de estancia por razones humanitarias.

El Grupo identifica varios factores como causas de la migración y de la huida de los ciudadanos de terceros Estados en tránsito por Marruecos:

- la pobreza, la hambruna, los conflictos armados y la ausencia de perspectivas de empleo son las razones principales de estas migraciones de tránsito ilegal, fundamentalmente de las procedentes de Nigeria, de Malí y de la República Democrática de Congo;
- la facilidad de entrada en Marruecos obedece al hecho de que las autoridades marroquíes acordaron una derogación de los visados a los ciudadanos africanos en tránsito por Marruecos;
- un cierto número de pasadores de los flujos de la inmigración clandestina se aprovechan de la ignorancia y de la credulidad de los candidatos a emigrar. Aunque la ayuda a la inmigración ilegal y la trata de seres humanos sean infracciones penales en Marruecos, las intervenciones de la policía contra los pasadores y los traficantes raramente son eficaces y no dan lugar a enjuiciamientos;
- Marruecos se ha mostrado vacilante, no sólo por razones económicas sino también por razones de política interior y exterior, a aplicar los acuerdos bilaterales de readmisión concluidos con ciertos Estados para controlar los movimientos migratorios y de retorno.

¹¹² Los otros países afectados son Albania y sus regiones limítrofes, el Afganistán y sus regiones limítrofes, Somalia, Sri Lanka y el Iraq.

El Grupo presentó asimismo una lista de medidas a adoptar por la Unión Europea relativas, por ejemplo, a la conclusión de acuerdos de readmisión o a la mejora de los controles en los puertos y aeropuertos. Propuso la elaboración de una estrategia de lucha contra los flujos de la inmigración clandestina basada en la detección rápida de falsos documentos, la mejora de la cooperación policial y el suministro de un apoyo técnico y financiero a Marruecos, por intermediación de Europol y el MEDA II. Las instituciones europeas deberían apoyar la adopción por Marruecos de un cierto número de exigencias en materia de visados para los ciudadanos de terceros Estados, en particular de aquellos provenientes de África occidental, y de medidas eficaces para impedir la emigración clandestina de ciudadanos extranjeros en tránsito por Marruecos, sin perjuicio de la obligación que tienen los Estados de respetar el derecho de asilo.

ii) *Políticas de colaboración con los países de origen y de ayuda a los países de origen y de tránsito previstas en el cuadro de mando de la Comisión*

En virtud de los apartados 2.1 y 2.4 del cuadro de mando de la Comisión, y en el contexto de su actualización de noviembre de 2000, se hace necesario evaluar los países y regiones de origen y de tránsito para formular una aproximación integrada, especialmente adaptada a cada país o región. Los trabajos del Grupo de alto nivel participante de esta evaluación, y la Comisión prevé esencialmente la puesta en obra de un nuevo instrumento financiero relativo a la cooperación con los países de origen y de tránsito.

En el contexto de la ayuda a los países de origen y de tránsito, la Comisión cree que deberían lanzarse campañas informativas sobre las posibilidades reales de la inmigración legal y sobre la prevención de todas las formas de trata de seres humanos y que los medios de las autoridades de estos países para combatir eficazmente la trata de seres humanos se vea reforzado. Le parece necesario ayudar a los países terceros a satisfacer sus obligaciones en materia de readmisión respecto a la Unión y los Estados miembros, así como facilitar el retorno voluntario. El nuevo instrumento financiero previsto por la Comisión debería servir para financiar el conjunto de estas acciones.

6.5. Perspectivas

¿Quiere la Unión Europea que Marruecos juegue el papel de Estado-tampón como parecen realizarla ya los países de Europa central y oriental?¹¹³ ¿Le pide que asuma plenamente las responsabilidades de un Estado de tránsito en un sentido que la propia Unión habría determinado? Y en la medida que la Unión comprometa a Marruecos en este sentido, ¿está dispuesta a reemplazar su propio papel con relación a su socio y, en concreto, a poner en práctica y a mantener una auténtica política de desarrollo que, según una idea generalizada en el conjunto de los países occidentales, contribuiría a disminuir los flujos migratorios del sur al norte?

La posición reciente de la Comisión Europea (Comunicación de 22 de noviembre de 2000, citada *supra*) sobre las necesidades de la Unión Europea en materia de mano de obra

¹¹³ Véase, concretamente, sobre la posición de los países de Europa central y oriental, el seminario organizado por la OIT y el Programa para las políticas en materia de migraciones internacionales en 2000, sobre “Migration policies and EU enlargement, the case of central and eastern Europe”, OCDE, 2001.

cualificada y no cualificada, y sobre la necesidad de flexibilizar las modalidades de contratación de mano de obra proveniente de terceros Estados ¿no ha de favorecer, paradójicamente, un incremento de los flujos migratorios y de la inmigración irregular, ante el peso de la economía informal en ciertos países de la Unión Europea (España e Italia en particular, que son precisamente los Estados que en el plano político más duramente se oponen a la inmigración irregular)? ¿No se sitúan en este punto las dificultades de los países de acogida? ¿Es la inmigración irregular una respuesta a una demanda de mano de obra ilegal en estos países, que permite la prosperidad del sector informal?

Por lo que se refiere a Marruecos, ¿qué papel quiere desempeñar? ¿Es consciente de las responsabilidades que la Unión Europea pretende transferirle y está dispuesto a aceptarlas? ¿Podría adoptar una política distinta?

Se ha comprobado que hasta la fecha las autoridades marroquíes no han aceptado realmente la readmisión ni de sus nacionales ni de ciudadanos de terceros países. Así las cosas, y ante la presión de la Unión Europea y de sus Estados miembros, ¿qué puede hacer Marruecos? Debería, sin duda, aceptar la firma de los acuerdos de readmisión con los países de África subsahariana, cuyos migrantes irregulares que transitan por su territorio son mayoritariamente originarios. Ello supone sin embargo una inflexión consecuente de la política exterior de Marruecos respecto de estos Estados.

Por lo demás, ¿está dispuesto Marruecos, tanto en el ámbito político como presupuestario, a acoger estos migrantes subsaharianos, en principio en tránsito, si se instalan en su territorio voluntariamente o a resultas de no haber logrado alcanzar un país de la Unión Europea? De ser así debería, sin duda, otorgarles un estatuto adecuado. Esta última hipótesis supone que en Marruecos existe una verdadera política de inmigración, que en el estadio actual de desarrollo de las políticas estatales debería como mínimo incluir el control de fronteras y la integración de la población migratoria. Ello sitúa a Marruecos en una situación nueva y delicada respecto de su economía y de sus relaciones con los países de origen, así como respecto de sus propios ciudadanos, muchos de los cuales son emigrantes.

Bibliografía

Association marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (AMERM), *La migration clandestine, Enjeux et perspectives*, 2000.

Barros, L. y Garson J.P., "Migrations et intégration régionale: l'Union européenne face aux pays tiers du bassin méditerranéen", en *Migrations, libre-échange et intégration régionale dans le bassin méditerranéen*, OCDE, 1998.

Barros, L., "Politiques migratoires des pays européens de l'OCDE et évolution des accords d'association entre l'Union européenne et le Maroc", en *Les mutations de l'émigration internationale marocaine*, Journées d'études de l'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA), 28-29 de enero de 2000.

Bensidoun, I. y Chevallier, A., *Europe-Méditerranée: le pari de l'ouverture*, CEPIL, Economica, 1996.

Berger, N., *La politique européenne d'asile et d'immigration, Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2000.

Bieber, R. y Monar, J. (eds.), *Justice and Home affairs in the European Union, The development of the third pillar*, College of Europe, European Interuniversity Press, 1995.

Bribosia, E. y Weyembergh, A., "L'Union européenne face aux migrations: concurrence entre les ressortissants de l'Est et du Sud ?", en Dony, M., (a cargo de), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

Centre d'information et d'études sur les migrations internationales (CIEMI), *La question migratoire dans les traités européen, l'Union européenne et l'immigration*, Migrations Société, vol. 11, n° 64-65, julio-octubre de 1999.

Centre de recherches sur l'histoire du monde atlantique, *Le Maroc et l'Europe*, Enquêtes et documents, Université de Nantes, Ouest Editions, 1995.

Cinar, D., Gächter, A. y Waldrauch, H. (eds.), *Irregular migration: dynamics, impact, policy options*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2000.

Consejo de Europa, *Conférence méditerranéenne sur la population, les migrations et le développement*, Palma de Mallorca, 15-17 de octubre de 1996, Editions du Conseil de l'Europe, 1997.

Consejo de la Unión Europea, *L'acquis de Schengen intégré dans l'Union européenne*, OPOCE, 2001.

Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers, Editions Législatives, Paris.

Dony, M., (a cargo de), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

Garson, J.P., "Bassin méditerranéen: échanges et migrations", *L'Observateur de l'OCDE*, n° 209, diciembre de 1997-enero de 1998.

Lannon, E., "La Déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 398, mayo de 1996, pág. 358.

Martiniello, M., *La nouvelle Europe migratoire, Pour une politique proactive de l'immigration*, ed. Labor, 2001.

Mellah, F., *Clandestin en Méditerranée*, Le cherche midi éditeur, 2000.

OCDE, *Combattre l'emploi illégal d'étrangers*, 2000.

OCDE, *Tendances des migrations internationales*, 1999, 2000.

OCDE, *Migrations, libre-échange et intégration régionale dans le Bassin méditerranéen*, 1998.

Réseau Odysseus, *La régularisation d'étrangers dans les pays de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2000.

Robin, S. y Barros L., “Mesures de prévention et sanctions prises contre l’emploi d’étrangers en situation irrégulière dans plusieurs pays membres de l’OCDE”, en *Combattre l’emploi illégal d’étrangers*, OCDE, 2000, pág. 81.

Salt, J. y Clarke, J., “Les migrations internationales dans la région de la CEE-ONU: caractéristiques, tendances et politiques”, *Revue internationale des Sciences sociales*, septembre de 2000, pág. 361.

Stalker, P., *Workers without frontiers, The impact of globalization on international migration*, OIT, 2000.

Union européenne, Communications de la Commission européenne, comptes-rendus des Conseils des Ministres “Affaires intérieures et Justice”, Conclusions de la Présidence des Conseils européens, documents du Conseil de l’Union européenne.

Valles Martínez M.S., Cea D’ancona, M., Izquierdo Escribano, A., *Las encuestas sobre inmigración en España y Europa. Tópicos, medios de comunicación y política migratoria*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 1999.

7. ¿Qué hace Marruecos, qué puede hacer Marruecos?

Mehdi Lahlou

En Marruecos, país tradicional de migración hacia los países de la Unión Europea, hacia Francia como destino principal y hacia otros países de Oriente Medio, y en menor medida hacia América del Norte, existe una gran preocupación¹¹⁴ en materia de migración internacional, por la suerte de su población en el extranjero y por la transformación de las condiciones que afectan a sus movimientos migratorios.

Tratándose de migraciones de extranjeros –los africanos del sur del Sahara, sobre todo– que se realizan cada más a través de su territorio, todo hace pensar que no quiere cambiar de posición ni en lo que se refiere a los textos ni en los hechos. Esto incluso habiendo comprendido perfectamente la importancia del fenómeno migratorio proveniente de África subsahariana en el cual está desde ahora fuertemente implicado, así como de las consecuencias a medio y largo plazo de semejante cambio de los itinerarios de migración de muchos africanos hacia Europa que tendrá que soportar.

Ya se ha señalado que la migración masiva de nacionales de distintos países de África subsahariana a través de Marruecos y hacia Marruecos¹¹⁵, que se ha acentuado desde principios de los años noventa, no se ha visto acompañada de una adaptación de las leyes y reglamentos que regulan la entrada y la circulación de los extranjeros en Marruecos. Y nada indica, por otra parte, que los textos legales cambien en el futuro próximo, a pesar de poseer un carácter “colonial” muy marcado.

En cuanto a lo que sucede en el lugar mismo, existe una gran discreción sobre este particular, ya que es una cuestión que, como ya ha sido indicado antes¹¹⁶, parece afectar casi exclusivamente a las autoridades encargadas de la seguridad, a saber, la policía y la gendarmería. La justicia ha quedado al margen de todo este tema, dado que los asuntos de exteriores tan sólo se implican como pantalla a efectos de articular las orientaciones del Ministerio del Interior con los intereses diplomáticos de Marruecos en el continente africano y con las necesidades de las negociaciones sobre distintos asuntos con la Unión Europea.

Tal discrecionalidad hace difícil una apreciación de la realidad en datos numéricos, de enfoque político-oficial y de medidas llevadas a efecto. El investigador está sujeto, con frecuencia, a supuestos y simples hipótesis de trabajo así como a apreciaciones de naturaleza esencialmente cualitativa.

De hecho, tras haber tratado de responder a través de la encuesta sobre el terreno realizada en el marco de este trabajo a la pregunta ¿por qué se produce el tránsito por Marruecos?, conviene plantear otras dos preguntas en este nivel de estudio: ¿qué está haciendo Marruecos

¹¹⁴ Por razones tanto sociales, políticas como económicas; los marroquíes residentes en el exterior han transferido a Marruecos, en el año 2000, alrededor de 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos, una cantidad que no aportan al Estado ni el turismo ni las exportaciones de fosfatos.

¹¹⁵ Véase el capítulo 3.

¹¹⁶ *Idem.*

con relación a la cuestión de las migraciones clandestinas que provienen de África subsahariana? ¿Y qué puede hacerse?

7.1. ¿Qué está haciendo Marruecos en materia de migraciones de los africanos subsaharianos?

De entrada, ¿se conoce con exactitud la amplitud del fenómeno? A este nivel, no hay ninguna estadística oficial del número de migrantes provenientes de África subsahariana que de forma clandestina entran en el territorio de Marruecos, y/o legalmente, con el objetivo de instalarse definitivamente o de dirigirse hacia Europa.

Resulta imposible para las autoridades marroquíes –como también para los países europeos respecto de las personas que se hallan en situación irregular en sus territorios– tener un conocimiento preciso de los movimientos de personas que se realizan por la frontera de Argelia (hacia Marruecos) o por las costas del norte del país (hacia Europa).

Sólo se conoce con precisión el número de personas que pasan anualmente, en ambos sentidos, por los pasos fronterizos abiertos con este fin. En cuanto a todos los que entran normalmente en Marruecos, que permanecen en la clandestinidad más allá del período de permanencia legal autorizado o que salen clandestinamente, la administración es incapaz de saber el número, así como tampoco es capaz de conocer con un mínimo de exactitud el número de personas que entran en Marruecos a través de Argelia, que después se quedan o se marchan a Europa. A pesar de todo, se realizan numerosos arrestos, en las fronteras o en el interior del país, y generalmente las personas arrestadas son reconducidas directamente a la frontera o entregadas a la justicia para ser sancionadas (cárcel) y luego reconducidas a la frontera.

La prensa publica periódicamente algunos datos globales sobre estas actuaciones, aunque debe señalarse que resulta imposible obtener de las autoridades, sea de las administrativas o de las policiales o judiciales, datos precisos y detallados, verificables sobre el número de personas llevadas ante la justicia, juzgadas, detenidas y devueltas a la frontera.

De forma global, se conoce que en 1999 el número de migrantes clandestinos detenidos en la frontera argelina se elevó a 12.499 personas, y que 2.072 eran argelinos y 10.094 migrantes de África subsahariana¹¹⁷ (se calcula por regla general que por cada migrante detenido en frontera, 3 ó 4 han podido entrar en el interior del país).

Es sabido también que durante el año 2000, 2.039 emigrantes clandestinos, el 70% de los cuales no son marroquíes, fueron interceptados a todo lo largo de las costas marroquíes por la marina real¹¹⁸. Pero no se ha publicado ningún dato sobre el número de personas expulsadas en el aeropuerto de Casablanca (punto principal de entrada en Marruecos por vía aérea, y el único punto de salida del conjunto de los países africanos).

¹¹⁷ *As-sabah (Le Matin)*, periódico marroquí, de 12 de enero de 2001, citando un informe anual del Servicio de extranjería de la Dirección regional de la seguridad en Oujda (Este de Marruecos).

¹¹⁸ *Le Monde diplomatique*, núm. 567, junio 2001, citando al Estado mayor de la Marina real.

La insuficiente comunicación o la falta de publicidad en este nivel obedecen a dos razones esenciales:

- La primera responde al hecho de no fundamentar la idea que todo aquello que se realiza en materia de arresto de extranjeros o de devolución a la frontera se hace la mayoría de las veces sin referirlo a la justicia.
- La segunda reside en la voluntad de las autoridades marroquíes de no “alarmar” más de lo necesario la sensibilidad de los países de África subsahariana, cuyos nacionales son detenidos en territorio marroquí y reconducidos a la frontera tras haber dado a Europa pruebas (contenidas en estadísticas publicadas esporádicamente) de la decisión marroquí ante la migración clandestina que le amenaza en primera instancia.

En relación con los aspectos no relacionados con la seguridad, ni los partidos políticos presentes en el parlamento marroquí, ni los sindicatos, ni las asociaciones de la sociedad civil marroquí parecen tomar en consideración la cuestión de la migración clandestina vía Marruecos. Durante los últimos años, esta cuestión no ha sido objeto de ninguna manifestación importante ni de ningún compromiso del tipo que sea, a excepción, no obstante, de ciertas instituciones humanitarias y de algunas acciones individuales puramente caritativas.

La prensa escrita, no oficial, va siguiendo el tema informando sobre todo de las detenciones en el mar de los migrantes clandestinos, marroquíes y no marroquíes, sobre los ahogados y, de vez en cuando, sobre las devoluciones a la frontera de migrantes en situación irregular o sobre incidentes producidos aquí o allá entre migrantes de África subsahariana y ciudadanos marroquíes.

También se han publicado algunos reportajes sobre las condiciones de vida de estos migrantes, así como encuestas sobre las redes y los flujos de migración clandestina hacia España¹¹⁹, tanto de marroquíes como de argelinos y de africanos subsaharianos. Por lo que se refiere a los medios de comunicación audiovisuales, puede decirse que son extremadamente discretos en este tema, ya que no lo tratan sino es en caso de arrestos masivos o de encontrar personas ahogadas en el mar.

El Gobierno marroquí, por su parte, no manifiesta ninguna voluntad de cambiar la legislación actualmente en vigor sobre el tema, al menos por dos razones:

- La ausencia, hasta el momento presente, de interés de la sociedad marroquí por esta cuestión, que resulta ser poco visible, físicamente, ya que aún está confinada en las zonas marginales (las más pobres) de ciertas ciudades y en algunas zonas fronterizas, al nordeste y al norte de Marruecos, y políticamente en razón de la aparente indiferencia de las organizaciones políticas y sindicales al respecto.

¹¹⁹ Ali Lamrabet, periodista marroquí de la revista *Demain*, ha realizado personalmente la travesía del Estrecho de Gibraltar en verano de 2000. Disimulando su auténtica identidad, siguió la travesía de los migrantes clandestinos marroquíes. Su experiencia fue publicada en *Courrier International*, núm. 522, de 2 a 8 de noviembre de 2000.

- Todo cambio que pueda realizarse respecto a este tema implicará, entre otros extremos, el anuncio de un reforzamiento de los procedimientos de control en fronteras y una agravación de las sanciones aplicadas a los extranjeros que no cumplan las condiciones de entrada y de residencia en Marruecos, así como una transferencia a las autoridades judiciales – más en conformidad con la noción de Estado de derecho – de determinadas prerrogativas, que hasta ahora eran competencia única de la policía.

Ahora bien, Marruecos no está preparado, por múltiples motivos, especialmente diplomáticos y de política interior general, para llevar a cabo estos cambios. En este sentido, no quiere aparecer ante los ojos de las poblaciones de Africa subsahariana como el Marruecos “gendarme” y como la frontera exterior de Europa, sobre todo porque conoce el coste inmediato, en términos de pérdida de apoyo en el asunto del ex Sahara español, sin garantía ninguna de obtener concesiones compensatorias de tipo político, financiero o comercial de parte europea, durante esta fase particularmente crítica para su economía, inscrita desde ahora en la constitución de la Zona de libre cambio con la Unión Europea para 2012.

De todos modos resultaría equivocado pensar que Marruecos –como se ha indicado en otra parte– es un régimen de “puertas abiertas” en materia migratoria en relación con los países de Africa subsahariana. En efecto, la norma aplicable a este respecto es el sistema de visados. Y todo africano subsahariano que se presente de forma irregular en un puesto fronterizo es devuelto al igual que será devuelta toda persona que disponga de los documentos exigidos para pasar la frontera pero de la que la policía sospeche que entra en Marruecos con el objetivo de llegar a España. Esta situación parece repetirse cada vez más frecuentemente en el aeropuerto Mohamed V de Casablanca sin que resulte posible, sin embargo, verificar directamente las condiciones de esta frecuencia.

7.2. ¿Qué puede hacer Marruecos?

En el asunto de las migraciones clandestinas de Africa subsahariana, al igual que en el caso de la migración clandestina de origen marroquí, la presión ejercida por la Unión Europea sobre Marruecos (ver capítulo 6) se orienta a dos objetivos esenciales:

- hacer las fronteras marroquíes más estancas a la entrada para las personas que provienen de Africa subsahariana, y a la salida, para el conjunto de los emigrantes clandestinos, cualquiera que sea su nacionalidad;
- readmitir en su territorio el conjunto de los migrantes clandestinos interceptados en el mar entre Marruecos y España y aquellos detenidos en las costas del sur de España; pretende también un objetivo accesorio, pues se desea que, llegado el caso, Marruecos permita la instalación estable de una parte de los migrantes que se hallen en su territorio.

Respecto de la readmisión de los migrantes clandestinos detenidos en distintos países europeos, si Marruecos ha aceptado concluir acuerdos bilaterales –que aún no han sido ratificados– cuyo contenido estipula esta posibilidad para sus ciudadanos, por el contrario, ha rechazado constantemente esta opción para los no marroquíes (ver capítulo 3). Examinemos acto seguido las posibilidades y las condiciones por lo que se refiere a los otros dos objetivos.

a) ¿Podría Marruecos mantener sus fronteras más estancas?

Marruecos dispone de una longitud de costas superior a los 3.500 km y de una frontera terrestre con Mauritania y Argelia de una longitud equivalente. El control de tales extensiones supondría una tarea colosal. Y Marruecos no dispone de más recursos que los propios de un país de desarrollo medio bajo, con un PIB por habitante de 1.200 dólares en 1999.¹²⁰

En resumen, sería posible con mayores medios un control mejor de las costas normediterráneas marroquíes que son el punto del que parten la mayoría de las pateras y *zodiacs* hacia España, cuyas costas, de acceso difícil en algunos lugares, no se extienden más que sobre 500 km.

Pero si la frontera marroquí-mauritana está neutralizada por el muro de seguridad construido por Marruecos con motivo de la guerra contra el Polisario, la frontera marroquí-argelina parece más difícil de controlar. En efecto, se trata de una frontera muy extensa y cuyo trazado definitivo aún no se ha ratificado, y que atraviesa determinados lugares en los que las condiciones del terreno y climatológicas hacen la presencia humana sea extremadamente difícil. Es por ello que Marruecos no puede asegurar ningún control sobre una gran parte de esta frontera, ya que carece de los medios humanos y materiales para hacerlo.

Desde esta perspectiva, un mayor control de los movimientos de personas a través de toda la extensión de la frontera argelino-marroquí, además de requerir medios y equipamientos más importantes que los utilizados hasta ahora, implica una mayor coordinación entre las policías de las fronteras marroquí y argelina. Ello desplazaría rápidamente la cuestión del control de la frontera entre Argelia y los países de África sahariana con los cuales está en contacto. Políticamente, la Unión Europea tiene interés en mantener más estancas también las fronteras sur y este de Argelia. Sin embargo, los contactos entre Europa y Argelia no están todavía en tal nivel, en el momento actual, ni mucho menos.

Cada uno de estos tres niveles conlleva para Marruecos consecuencias políticas, jurídicas y diplomáticas específicas tanto en sus relaciones con Europa como con los países de África subsahariana. Aquí reside probablemente en gran parte el margen de maniobra del Gobierno marroquí, cuando sostiene: *a)* que no hay ninguna prueba de que los migrantes de África subsahariana detenidos en Europa (en España) hayan transitado por Marruecos; *b)* que es imposible controlar el conjunto de la frontera argelo-marroquí, la cual está, por el momento, cerrada.

b) ¿Está en condiciones Marruecos de permitir que parte de los migrantes de África subsahariana vivan en su territorio?

La encuesta sobre el terreno ha mostrado que una gran parte de los migrantes subsaharianos que se hallan en Marruecos viven en condiciones de precariedad y de miseria extremas. Muchos no sobreviven más que gracias a la mendicidad, la caridad de los vecinos o de otros medios diversos.

¹²⁰ Banco Mundial, *Informe anual sobre el desarrollo*, 2000/2001.

Cuadro 1. Evolución de los indicadores de actividad y de desempleo en Marruecos en razón del medio en que se reside entre 1999 y 2000

Indicadores	1999			2000		
	Urbano	Rural	Conjunto	Urbano	Rural	Conjunto
Actividad y empleo (15 años y más)						
Población activa (en millones)	5.270	5.008	10.278	5.345	4.940	10.285
Población activa ocupada (en millones)	4.109	4.737	8.846	4.199	4.692	8.891
Tasa de empleo	37,5%	59,7%	46,8%	36,9%	58,3%	45,8%
Proporción de empleo no remunerado en el empleo total	7,3%	48,8%	29,5%	7,3%	50,9%	30,3%
Desempleo						
Población activa desempleada (en millones)	1.162	271	1.433	1.146	248	1.394
Proporción de desempleados marginados	7,5%	11,8%	8,3%	9,0%	7,8%	8,7%
Tasa de feminización de la población activa en desempleo	30,4%	12,7%	27,1%	29,0%	10,5%	25,7%
Tasa de desempleo	22,0%	5,4%	13,9%	21,5%	5,0%	13,6%
- Según sexo						
Hombres	20,3%	7,0%	14,2%	19,9%	6,5%	13,8%
Mujeres	27,6%	2,1%	13,3%	26,7%	1,7%	13,0%
- Según la edad						
15 - 24 años	37,8%	8,6%	20,5%	37,6%	7,9%	19,9%
25-34 años	30,2%	7,0%	20,9%	30,0%	6,7%	20,7%
35 - 44 años	10,4%	3,0%	7,4%	10,4%	2,7%	7,3%
45 años y más	5,0%	1,1%	2,9%	4,3%	1,1%	2,7%
	15,2%	3,8%	8,1%	13,1%	3,5%	7,1%
Diplomados	29,2%	18,0%	27,2%	29,7%	17,0%	27,5%

Fuente: Encuesta nacional de empleo, Dirección de estadística, Rabat. Bulletin n° 56, abril de 2001.

El número de los que han podido encontrar un empleo es muy bajo por la simple razón de que la tasa de desempleo urbano en Marruecos, como se indica en el cuadro siguiente, se sitúa en torno del 22%¹²¹, mientras que la agricultura, tras vivir después de 1998 tres años consecutivos de sequía¹²², lejos de crear mayor número de empleos ha enviado mano de obra del medio rural a las ciudades. Es seguro que la tasa de desempleo entre las personas sin formación, que trabajan generalmente en el sector informal, es baja (7,1% en 2000), pero el número de desempleados en la categoría de población activa (más del 50% de los 1,4 millones de desempleados registrados oficialmente) así como el nivel de desempleo

¹²¹ Datos de 2000, publicados por la Dirección de estadística, Rabat.

¹²² El año 2002 estuvo afectado por la sequía al igual de los años 1998-2001. Cada año “seco” acumula sus efectos negativos a los del año anterior. En la historia reciente de Marruecos una sucesión de este tipo es única.

disfrazado/oculto son tal que la frontera entre empleo e inactividad no tiene sentido, desde el punto de vista de las rentas que el empleo puede generar.

Es evidente que con la configuración del mercado de trabajo que se ha indicado en este cuadro, la economía marroquí no puede procurar empleos a los migrantes que busquen un trabajo lucrativo. Después de todo, lo que da posibilidades de insertar a los migrantes clandestinos venidos de África subsahariana en la sociedad marroquí y lo que mantiene su proyecto de ir a Europa, una vez que han vivido en Marruecos es lo mismo que les hizo salir de su país, la pobreza.

Es cierto que en muchos aspectos Marruecos, país de África del Norte, está bastante más favorecido, económica y políticamente que la mayoría de los países del sur del Sahara. Pero los años de sequía del último decenio y los efectos perniciosos de una liberalización a marcha forzada sobre la intervención del Estado, la balanza comercial y el mercado de trabajo (marcado cada vez más por el desempleo juvenil, femenino y de los diplomados) han provocado que en amplias franjas de la población marroquí prevalezca la pobreza.

El resultado de la economía marroquí, medida en términos de crecimiento del PIB por habitante es débil en valor absoluto, desde 1990 y muy reducido si lo comparamos con el crecimiento demográfico –también en descenso– experimentado por Marruecos.

Y, en realidad, las diferentes políticas económicas que las autoridades públicas han puesto en práctica durante los dos últimos decenios, a pesar del relativo restablecimiento de los datos agregados macrofinancieros del país, sólo habrán contribuido muy poco a la reducción de los riesgos de todo tipo que afectan el desarrollo de la economía marroquí.

Es el caso del PIB cuya variación real (a precios de mercado del año 1980) muestra graves desviaciones año tras año, tal como indica el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Variación del PIB/h global y del PIB agrícola entre 1991 y 2000, precio de mercado del año 1980

Años	Variación (%)	
	PIB global	Agricultura
1992 / 1991	- 4,0	- 36,9
1993 / 1992	- 1,0	- 4,7
1994 / 1993	+ 10,4	+ 61,4
1995 / 1994	- 7,0	- 43,9
1996 / 1995	+ 12,0	+ 78,0
1997 / 1996	- 2,2	- 26,5
1998 / 1997	+ 6,8	+ 24,7
1999 / 1998	- 0,7	- 19,8
2000 / 1999	+ 0,3	- 16,7

Fuente: Informe anual de Bank Al Maghrib, 1990-1999 y *Revue d'information de la BMCE*, nº 278, marzo-febrero de 2001, para 2000.

Los datos de este cuadro muestran que en un período de 9 años (1991-2000), por 3 años de crecimiento fuerte, Marruecos ha vivido 5 años de crecimiento negativo y un año (2000) de

casi estancamiento. La evolución de la producción agrícola acaba por determinar, en una gran medida, el ritmo de crecimiento anual del conjunto de la economía. Ahora bien, no sólo el sector agrícola es, por sí mismo, poco creador de empleo –aunque continúe siendo el principal empleador a escala nacional– pero sigue siendo el sector clave de la economía nacional, afectando fuertemente la actividad y el empleo en los otros sectores, el secundario y el terciario. Este sector mantiene, por otra parte, al igual que en muchos países africanos, una dependencia casi total de la cantidad y regularidad de las precipitaciones.

La evolución expuesta anteriormente se ha traducido rápidamente en un gran incremento de la pobreza, particularmente en el medio rural, como se puede ver en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3. Población pobre y tasa de pobreza según el medio de residencia.
Evolución entre 1984 et 1999**

Medio de residencia y período	Población pobre (miles)	Tasa de pobreza (%)
1984/1985		
Urbana	1.300	13,8
Rural	3.300	26,7
Total	4.600	21,1
1990/1991		
Urbana	912	7,6
Rural	2.448	18,0
Total	3.360	13,1
1998/1999		
Urbana	1.814	12,0
Rural	3.496	27,2
Total	5.310	19,0

Fuente: Encuesta nacional sobre los niveles de vida 1998/1999, Dirección de Estadística, Rabat. pág. 95.

Entre 1990/1991 y 1998/1999, el número de pobres absolutos, aquellos que disponen de un dólar americano o menos por día, se incrementó cerca de 2 millones de personas, para acabar situándose en la actualidad en 5,3 millones de personas.

Con una tasa de pobreza del 19% del conjunto de la población, Marruecos está lejos todavía del 46,3% contabilizado por el Banco Mundial en 1998 en Africa subsahariana¹²³. Pero esta diferencia no puede en modo alguno constituir una suerte de factor llamada o un elemento de elección determinante para la migración clandestina.

Al contrario, este elemento es el que crea, empujando cada vez más a los jóvenes marroquíes a la emigración, las condiciones materiales de una incitación al viaje a Europa a través de

¹²³ Banco Mundial, *Informe anual sobre el desarrollo*, 2000.

Marruecos. Las redes establecidas por los migrantes marroquíes sirven también para la migración africana proveniente de los países del sur del Sahara.

Por eso, ayudar a Marruecos a crear las infraestructuras necesarias para su desarrollo y para dirigir políticas de relanzamiento de las inversiones y el empleo, en el marco de una colaboración real de co-prosperidad, es contribuir progresivamente a reducir la propensión de los marroquíes a emigrar, dando a la vez a las autoridades marroquíes los medios para controlar mejor sus fronteras y para integrar y dignificar la vida de los migrantes que se encuentren en su territorio.

Pero en la actualidad, es necesaria otra aproximación a las migraciones clandestinas que debe hacerse en una total colaboración entre los países de salida, los países de tránsito y los países de acogida, según una perspectiva socioeconómica y humana a largo plazo y no a partir de una aproximación centrada en la seguridad y a corto plazo.

Bibliografía

Association marocaine d'études et de recherches sur les migrations: La Migration clandestine, enjeux et perspectives, actes de colloque, Rabat, abril de 1999.

Bank Al Maghrib, Rabat: Rapport annuel, 1998 à 1999, Bulletin de Statistiques, 2000

Banco Mundial: Rapport annuel sur le développement, 2000/2001.

Dalle, I., "Le Maroc attend le grand changement", Le monde diplomatique, n° 567, junio de 2001.

Direction de la statistique, Rabat: Bulletin mensuel n° 56, abril de 2001. Enquête sur l'emploi en milieu urbain, 1996 à 1999.

Periódicos de Marruecos: *Al Alam*, *Al Ittihad Al Ichiraki*, *As-sabah*, *Al Ahdath Al Maghribia* (en árabe); *L'Opinion*, *Libération*, *Demain*, *Le Journal* – hebdomadaire, *L'Economiste*, *La Vie Economique* (periódicos y semanarios en francés), 2000 y 2001.

8. Conclusión

Después de los hechos vividos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, las autoridades españolas han constatado que, mientras que entre el 1º y el 10 de septiembre, la Guardia Civil interceptó 480 inmigrantes irregulares en las aguas del Estrecho de Gibraltar, ningún inmigrante más fue detenido hasta el 25 de septiembre. Este fenómeno, que admite múltiples explicaciones, lo han presentado los periódicos españoles como la prueba de que “Marruecos abre y cierra el grifo de la inmigración según le interesa”¹²⁴.

Como una reacción indirecta de ello, en una coyuntura internacional y regional extremadamente sensible, Marruecos presentó el 9 de octubre de 2001 una solicitud oficial a la Unión Europea para un “reparto de responsabilidades” en la gestión de los flujos de la migración clandestina y para la puesta a su disposición de los medios logísticos (radares y unidades de intervención rápida) que le permitan controlar mejor sus fronteras terrestres y sus costas. La postura de Marruecos se fundamenta en la consideración de que “el fenómeno de la migración clandestina sobrepasa el marco nacional marroquí desde el momento que existe ciertas personas de Africa subsahariana que atraviesan el Estrecho (de Gibraltar) en busca de su bienestar económico en Europa”¹²⁵.

Estos dos enfoques sitúan la cuestión de las migraciones clandestinas en dos niveles tan diferentes como extremadamente reduccionistas. Así, para los españoles, que están implicados en otros asuntos con Marruecos, entre los cuales el de la pesca marítima no es el menor, se trata de una cuestión de mera policía de fronteras, que las autoridades marroquíes podrían resolver por sí mismas si quisieran. Para éstas –comprometidas con la Unión Europea por la creación de una zona euro-mediterránea de libre cambio¹²⁶ que no es del gusto de numerosas entidades económicas y sociales marroquíes pero que no pueden ya dejar de hacer una actualización de la legislación sobre extranjeros y una política de relanzamiento del empleo y de limitación de los desequilibrios sociales para hacer bajar la presión migratoria ejercida por los propios marroquíes– Europa tiene interés en ayudar a Marruecos a afrontar una situación en la que no es sino un eslabón de una cadena sobre la que tiene muy poca influencia.

Y, de hecho, como se comprueba por la encuesta sobre el terreno realizada a los migrantes, parece que los problemas planteados a todo lo largo del proceso migratorio analizado por este estudio muestra cuestiones políticas (democracia y seguridad intra e interregional) y económicas (problema del desempleo, de la pobreza y del desarrollo), que no puede abordarse sólo con medidas simplemente policiales. Y, del mismo modo, que no pueden ser abordadas aisladamente por los países del Africa subsahariana, que ven emigrar un alto porcentaje de sus habitantes, o por Marruecos, que por idénticos motivos económicos y sociales es también un proveedor de migrantes irregulares.

Al igual que cada Estado miembro de la Unión Europea, Marruecos no puede hacer frente por sí solo a la inmigración irregular. Es necesario, por tanto que se establezca una auténtica

¹²⁴ *Le Monde*, 27 de septiembre de 2001.

¹²⁵ Diario londinense en lengua árabe Asharq Al-Awsat de 10 de octubre de 2001.

¹²⁶ La Zona de libre-cambio debería quedar instituida en 2012.

política común de inmigración a escala de la Unión Europea y que esta política no se base únicamente en medidas de cooperación policial y administrativa para controlar el flujo migratorio. Una política de lucha contra la inmigración irregular debería, al menos, dar una prioridad real a la lucha contra los traficantes y los empleadores de los trabajadores extranjeros en situación irregular, y no orientarse a la represión sobre el inmigrante irregular.

Una política europea común de migraciones debería además dirigirse a desarrollar una colaboración con los países de origen y de tránsito que se centre en una auténtica política de codesarrollo y de ayuda al retorno, un “retorno” que ha de suponer la libre circulación permanente de la persona entre su país de origen y de reinstalación y su o sus antiguos países de acogida en Europa. Tal principio facilitaría también los intercambios y la circulación de los actores económicos entre las dos zonas. En fin, la ayuda a los países de origen y de tránsito ha de orientarse hacia el desarrollo y la integración regional Sur-Sur.

Se requiere, pues, una aproximación global que implique en un mismo grado la responsabilidad de los países de origen, de los países de tránsito y de los países de acogida. Dada la magnitud de los problemas planteados y de las poblaciones afectadas en la actualidad y en los próximos años, es necesaria una Conferencia euro-africana que asiente las bases de un marco multilateral de diálogo y de cooperación entre la Unión Europea, los países del Magreb (Marruecos y Argelia, particularmente) y los principales países de salida de migrantes irregulares de África subsahariana.

Esta conferencia debería procurar, normalmente, la institución de una “colaboración política y de seguridad”, a semejanza de la que se programó en 1995 entre la Unión Europea y los países del sur del Mediterráneo, para encarar la inmigración irregular a corto y a medio plazo. Debería abordar sobre todo el largo plazo al instituir una “colaboración económica y de desarrollo” para reducir las presiones migratorias en un continente con una población superior a los 1.000 millones de personas.

Esta colaboración euro-africana, dada la urgencia de los problemas planteados por las migraciones irregulares en el momento actual y vista la amplitud que pueden alcanzar en los próximos años, debe asentarse en una fuerte voluntad política y en un compromiso económico real para luchar contra la pobreza y asegurar el desarrollo en las regiones menos favorecidas de África subsahariana.

A este nivel, conviene extraer consecuencias del desarrollo de la colaboración euro-mediterránea prevista en Barcelona que “no ha llevado –tal como reconocen la Comisión Europea y los países terceros mediterráneos– a un diálogo suficientemente franco y serio sobre determinadas cuestiones, como los derechos humanos [...] o las migraciones”. Como sobre todo hay que procurar que la constatación expuesta por el Plan de acción “Marruecos” del Grupo de Asilo y Migración, creado en 1998, y que sostiene claramente que la pobreza, la hambruna, los conflictos armados y la ausencia de perspectivas de empleo son las razones principales de estas migraciones de tránsito ilegal (por Marruecos), y en particular las provenientes de Nigeria, Malí y de la República Democrática de Congo”, se tome dicha constatación suficientemente en consideración para que se traduzca con rapidez en programas de desarrollo económico locales y regionales.

Pero es evidente, tras la experiencia de los últimos cuatro decenios, que se requiere un nuevo tipo de compromiso basado en una condicionalidad bien comprendida que dé prioridad los

intereses de las poblaciones a escala local y regional. Tal colaboración debería reforzarse desde las distintas organizaciones internacionales comprometidas en el desarrollo humano y en la lucha contra la pobreza, y cuya acción debe coordinarse mejor tanto en el espacio como en el tiempo.

A más corto plazo, hay que actuar rápidamente a nivel humano y político para:

- una mejor toma en consideración de las cuestiones migratorias (interestatales) por los gobiernos de los países afectados,
- la sensibilización de las poblaciones ante estas mismas cuestiones especialmente por medio de una mayor implicación de las ONG (asociaciones comunitarias, asociaciones de desarrollo, asociaciones caritativas, sindicatos) tanto en los países de salida como en los países de tránsito y de destino,
- la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Tal protección debe atender dos principios básicos: el respeto de las libertades individuales, incluida la libertad de emigrar de una región a otra y de un país a otro; y procurar que la migración no sea forzada, es decir, que no sea una reacción ante un estado de pobreza generalizado o a situaciones de temor para la vida por causa de las ideas políticas, o de pertenencia a una raza o religión.

INTERNATIONAL MIGRATION PAPERS
CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES
ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES

1. Adjustments to labour shortages and foreign workers in the Republic of Korea
M.I. Abella; Y.B. Park; W.R. Böhring, 1995
2. Consumption and investments from migrants' remittances in the South Pacific
Richard P.C. Brown, 1995
3. Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries
Christiane Kuptsch; Nana Oishi, 1995
4. Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands
F. Bovenkerk; M.J.I. Gras; D. Ramsøedh, with the assistance of M. Dankoor and A. Havelaar, 1995
5. Orderly international migration of workers and incentives to stay - options for emigration countries
M.I. Abella; K.J. Lönnroth, 1995
6. From outlawing discrimination to promoting equality: Canada's experience with anti-discrimination legislation
C. Ventura, 1995
- 7 G. Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland
A. Goldberg; D. Mourinho; U. Kulke, 1995
- 7 E. Labour market discrimination against foreign workers in Germany
A. Goldberg; D. Mourinho; U. Kulke, 1996
- 8 E. The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact
W.R. Böhring; R. Zegers de Beijl, 1995
- 8 F. L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact
W.R. Böhring; R. Zegers de Beijl, 1996
- 9 S. La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España
Colectivo IOE: M.A. de Prada; W. Actis; C. Pereda, y R. Pérez Molina, 1995
- 9 E. Labour market discrimination against migrant workers in Spain
Colectivo IOE: M.A. de Prada; W. Actis; C. Pereda, y R. Pérez Molina, 1996
10. The jobs and effects of migrant workers in Northern America - Three essays
J. Samuel; P.L. Martin; J.E. Taylor, 1995
11. The jobs and effects of migrant workers in Italy - Three essays
L. Frey; R. Livraghi; A. Venturini; A. Righi; L. Tronti, 1996

12. Discrimination against racial/ethnic minorities in access to employment in the United States: Empirical findings from situation testing
M. Bendick, Jr., 1996
13. Employer des travailleurs étrangers: Manuel sur les politiques et les procédures plus particulièrement applicables aux pays à bas ou moyen revenus
W.R. Böhning, 1996
14. Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences
K. Vuori, with the assistance of R. Zegers de Beijl, 1996
- 15F. Les migrations en provenance du Maghreb et la pression migratoire: Situation actuelle et prévisions
D. Giubilaro, 1997
- 15E. Migration from the Maghreb and migration pressures: Current situation and future prospects
D. Giubilaro, 1997
16. The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands
J.P. Abell; A.E. Havelaar; M.M. Dankoor, 1997
17. Global nations. The impact of globalization on international migration
P. Stalker, 1997
18. Anti-discrimination training activities in Finland
K. Vuori, 1997
19. Emigration pressures and structural change. Case study of the Philippines
A. Saith, 1997
20. Emigration pressures and structural change. Case study of Indonesia
D. Nayyar, 1997
21. The evaluation of anti-discrimination training activities in the United Kingdom
P. Taylor; D. Powell; J. Wrench, 1997
22. Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique
F. Castelain-Kinet; S. Bouquin; H. Delagrangé; T. Denutte, 1998
- 23E. Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: the case of Belgium
P. Arriijn; S. Feld; A. Nayer, 1998
- 23F. La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère : le cas de la Belgique
P. Arriijn; S. Feld; A. Nayer, 1998
24. Labour immigration and integration in low- and middle-income countries: Towards an evaluation of the effectiveness of migration policies
J. Doomernik, 1998

25. Protecting migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: the Danish experience
N.-E. Hansen, I. McClure, 1998
26. Illegal migration and employment in Russia
Eugene Krassinets, 1998
27. The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands
Jeroen Doomernik, 1998
28. Approche juridique de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère
B. Smeesters, sous la direction de A. Nayer, 1999
29. The documentation and evaluation of anti-discrimination training in the United States
M. Bendick, Jr., M.L. Egan, S. Lofhjelm, 1999
30. Illegal labour migration and employment in Hungary
J. Juhász with contributions from M. Cosmeanu; I. Ramond; J. Gmitra, A. Bácskai, 1999
31. Foreign labour in Lithuania: Immigration, employment and illegal work
A. Sipaviciene, in cooperation with V. Kanopiene, 1999
32. Legal and illegal labour migration in the Czech Republic: Background and current trends
Milada Horáková, 2000
33. Migrant labour - An annotated bibliography
R. Chen; M. Madamba, 2000
34. Settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden
Charles Westin, 2000
35. United States policies on admission of professional and technical workers: Objectives and outcomes
Philip Martin, Richard Chen and Mark Madamba
36. Employer sanctions: French, German and US experiences
Philip Martin and Mark Miller
37. Quotas d'immigration : l'expérience suisse
Etienne Piguet et Hans Mahnig
38. The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK
John Wrench and Tariq Modood
39. The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988
August Gächter
40. Migration for the Benefit of All: Towards a New Paradigm for Migrant Labor
Eric Weinstein

41. Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union
Emilio Reynieri
42. From temporary guests to permanent settlers? A review of the German experience
Heinz Werner
43. From brain exchange to brain gain: Policy implications for the UK of recent trends in skilled migration from developing countries
Allan Findlay, 2002
44. Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses
B. Lindsay Lowell and Allan Findlay, 2002
45. Policy responses to the international mobility of skilled labour
B. Lindsay Lowell, 2002
46. Some developmental effects on the international migration of highly skilled persons
B. Lindsay Lowell, 2002
47. Women Migrant Domestic Workers in Bahrain
Sabika al-Najjar, 2002
48. Women migrant domestic workers in Lebanon
Ray Jureidini, 2002
49. Skilled labour migration from developing countries: Study on India
Binod Khadria, 2002
50. Skilled labour migration from developing countries: Study on the Caribbean Region
Elizabeth Thomas-Hope, 2002
51. Skilled labour migration from developing countries: Study on the Philippines
Florian A. Alburo and Danilo I. Abella, 2002
52. Skilled labour migration from developing countries: Study on South and Southern Africa
Haroon Bhorat, Jean-Baptiste Meyer and Cecil Mlatsheni, 2002
53. Situación de los trabajadores migrantes en América Central
Abelardo Morales Gamboa, 2002
- 54 F. L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc
Lucile Barros, Mehdi Lahlou, Claire Escoffier, Pablo Pumares, Paolo Ruspini, 2002