

Control de la inmigración en el sur de Europa (segunda parte): estrategias de "retención en el punto de entrada" (*gate-keeping*)

Anna Triandafyllidou *

Tema: ¿Consiguen las principales políticas de "retención en el punto de entrada" (*gate-keeping*) aplicadas por Grecia, Italia y España para controlar la inmigración irregular los fines deseados?

Resumen: En este ARI se sigue defendiendo el argumento de que el éxito de las políticas de control de la inmigración irregular dependerá de que se combinen actividades de "cerco" (*fencing*) y políticas de "retención en el punto de entrada" (*gate-keeping*) externas e internas. En este documento se examinan las principales políticas de retención en el punto de entrada adoptadas por Grecia, Italia y España, para determinar si consiguen los efectos deseados, y de qué forma. Más concretamente, en el documento se destaca la contradicción existente entre unas medidas de política altamente visibles y que atraen una enorme atención mediática (como las políticas y prácticas de cerco) y unas políticas de control lateral (medidas internas y externas de retención en el punto de entrada) que pueden tener menos prominencia pero sin embargo resultar más eficaces.

En este documento se sostiene que, aunque ambos tipos de políticas están destinados a públicos nacionales, el éxito relativo que los enfoques de control lateral (fundamentalmente medidas internas de retención en el punto de entrada) presentan con respecto a las políticas centradas en los controles fronterizos (medidas de cerco externas e internas) pone de manifiesto que quizá los gobiernos no siempre estén tratando de combatir la inmigración irregular cuando anuncian controles fronterizos más severos, sino que podrían estar aplicando una política de doble rasero mientras aprovechan para aplacar los ánimos de su electorado.

Análisis:

Controles del mercado laboral y estrategias de control lateral en el sur de Europa

La cobertura mediática y el discurso político que rodean a los cruces irregulares de fronteras, especialmente en el sur de Europa (pero también en el norte, en referencia a la capacidad de los países del sur para gestionar las fronteras exteriores de la Unión) han aumentado desproporcionadamente, pero, sin embargo, ha empezado a prestarse menos atención a los inmigrantes irregulares dentro de los países y a cómo las economías

* Profesora en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia y analista principal en la Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP) de Atenas.

sumergidas les ofrecen múltiples oportunidades de trabajo en el sector no estructurado de la economía. Y sin embargo, al analizar las políticas de control interno es necesario distinguir entre los controles internos en espacios públicos (cerco interno) y los controles del mercado laboral, del acceso a los organismos de protección social o de los requisitos necesarios para poder inscribirse en el registro civil y acceder a los servicios públicos (medidas internas de retención en el punto de entrada). De hecho, aunque ambos forman parte de las estrategias de control interno que un país puede adoptar, tienden a diferir en su naturaleza y alcance, como se explica más adelante.

En Italia, España y Grecia se han estado realizando, de forma aleatoria, controles en espacios públicos, en distinto grado y con distinta frecuencia, para tratar de frenar la inmigración irregular. En Grecia estos controles fueron particularmente frecuentes en la década de 1990, y estuvieron dirigidos sobre todo a los inmigrantes albaneses. A menudo se empleaban como medio para presionar al gobierno albanés por el trato que dispensaba a la minoría griega en Albania. Entre 1991 y 1995 fueron expulsados 250.400 extranjeros, prácticamente todos (241.000) ciudadanos albaneses. Los controles se realizaban sobre todo en lugares públicos y a la vista de todo el mundo, y a los detenidos se les subía en autobuses y se les mandaba de vuelta a Albania sin que, en ocasiones, pudieran siquiera comunicárselo a sus parientes (Triandafyllidou, 2001).

Italia también llevó a cabo operaciones masivas de detección y expulsión de inmigrantes irregulares contra inmigrantes del centro-este de Europa y del norte de África en la década de 1990, aunque no de la misma magnitud ni con la misma visibilidad que las operaciones de Grecia. Ambos países han ido abandonando gradualmente estas prácticas, ya que este tipo de operaciones resultan bastante costosas y no consiguen, sin embargo, mantener a raya la inmigración. Además de resultar inhumanas e ineficaces, estas medidas fomentaron también una visión de la inmigración como un delito y de los inmigrantes como delincuentes. A mediados de la década de 1990 se abandonaron en gran medida pero, por desgracia, han vuelto a resurgir en los últimos tiempos.

En el primer semestre de 2009, y en particular tras las elecciones europeas de junio de 2009 y el considerable aumento de los votos obtenidos por el partido de extrema derecha LAOS, el gobierno griego puso en marcha una operación masiva para detener, con la idea de expulsar, a los inmigrantes irregulares que estuvieran en territorio griego. Esta operación se desarrolló fundamentalmente en espacios públicos como las estaciones de metro, las plazas y los vecindarios densamente poblados del centro de las ciudades, no en lugares de trabajo ni en sectores donde se sabía que trabajaban inmigrantes, a menudo de forma irregular (como la construcción o las pequeñas fábricas). Estas medidas han sido ampliamente documentadas en la prensa¹ y, efectivamente, aumentaron el número de detenciones y expulsiones a que se hacía referencia anteriormente.

Aunque de momento no se dispone de datos oficiales sobre la magnitud y el coste de estas operaciones, cabe señalar que de los 28.350 extranjeros detenidos y expulsados en la primera mitad de 2009, sólo 108 fueron devueltos a Turquía (*Kathimerini*, 19/VII/2009, p. 9). En otras palabras, aunque en teoría estas medidas policiales estaban dirigidas a los inmigrantes irregulares procedentes de Asia que entraban a través de Turquía, en la práctica las personas que expulsadas proceden de otros países vecinos como Albania y Bulgaria.

¹ Véase <http://www.migrantsingreece.org/news.asp?chkEN=1&chkGR=1&categ=2>.

Además, nuevos datos disponibles confirman que, aunque la última ley de inmigración se enmendó para permitir mantener a los inmigrantes en detención policial durante períodos de hasta 6-12 meses cuando ellos o sus países de origen se negaran a cooperar en su identificación y en el proceso de expulsión, los centros de detención policial sufren en la práctica tales situaciones de hacinamiento (*Kathimerini*, 9/IX/2009) que los inmigrantes irregulares no pueden permanecer detenidos más de 10 días, un período inferior incluso al que solía aplicárseles antes de enmendarse la ley.

También en Italia, a partir de principios de 2009, se empezó a hacer más hincapié en detener y expulsar a los inmigrantes irregulares que hubieran entrado por Sicilia y Lampedusa. Asimismo, como señalan Pastore y Trincheri (2008), el gobierno de Berlusconi ha incrementado radicalmente los recursos destinados a actividades policiales con este fin tanto durante su mandato actual como durante su mandato anterior (2002-2006).

Aparte de esto, en Italia y España (no en Grecia) se ha venido haciendo hincapié en las medidas internas de control del empleo no estructurado. En España, desde la regularización que tuvo lugar en 2005, las autoridades estatales parecen haber promovido las inspecciones laborales como forma de combatir la inmigración irregular (Arrango y Finotelli, 2008). Su estrategia ha sido triple: (1) mejorar la gestión de las fronteras; (2) dar a los inmigrantes irregulares que viven en el país la posibilidad de regularizar su situación para poder residir y trabajar en él de forma legal; y (3) llevar a cabo más inspecciones del mercado laboral.

Los controles del mercado laboral han estado recibiendo prioridad en Italia desde 2005, tanto con gobiernos de derecha como de izquierda. En julio y septiembre de 2005, respectivamente, se organizaron dos operaciones, *Marco Polo I* y *Marco Polo II*, dirigidas contra negocios en manos de ciudadanos chinos en distintas regiones de Italia (Pastore, 2008). El número de inspectores de trabajo aumentó en casi un 60% entre 2006 y 2008 y también se reforzó la división de los *Carabinieri* especializada en estos temas.² Además, se asignaron más recursos a estas inspecciones mediante una ley que se votó en 2007 (Pastore, 2008). Sin embargo, sigue sin estar claro hasta qué punto este aumento de los controles del mercado laboral se debe realmente al deseo del gobierno de acabar con el trabajo ilegal y la economía sumergida, o si más bien responde a, por un lado, un deseo de que las empresas italianas de menor tamaño sigan pudiendo competir con los negocios chinos en el sector del cuero, la industria textil y la ropa en general y, por otro lado, un recrudescimiento generalizado de las actitudes xenófobas y los prejuicios étnicos en Italia, tras el asesinato en 2007 de una italiana de mediana edad a manos de un rumano en un barrio romano de clase trabajadora.

Es difícil no percatarse del notable contraste existente entre la gran cantidad de recursos y atención mediática/política recibidos en Grecia por las estrategias internas de cerco (como los controles aleatorios en espacios públicos, por ejemplo), que no hacen sino

² Más concretamente, Pastore (2008) señala que la tendencia a la baja establecida en el número de inspectores (de 2.083 en 2003 a 1.356 en 2007) se ha invertido. Las cifras facilitadas por el Ministerio de Trabajo en enero de 2008 muestran un aumento del 58,8% en el número de inspectores laborales a las órdenes de dicho Ministerio y un aumento del 13,5% en la división especializada de los *Carabinieri* con respecto a la situación existente el 30 de abril de 2006. Asimismo, en virtud de la Ley 123/2007 se han asignado 4.250.000 euros a contratar más personal, y la misma cantidad a reforzar las actividades de inspección.

criminalizar profundamente la residencia irregular, y la atención mucho menor recibida por las medidas internas de retención en el punto de entrada (como las inspecciones laborales) como forma de combatir el empleo irregular, no sólo la estancia irregular de inmigrantes.

Este panorama general de las políticas de control interno (tanto de cerco como de retención en el punto de entrada) en los países del sur de Europa pone de manifiesto que, aunque todos los países llevan a cabo controles de la identidad en lugares públicos, en mayor o menor medida, estos controles no resultan eficaces y lo más probable es que terminen hostigando a residentes y ciudadanos respetuosos de la ley y generando actos de discriminación contra determinados residentes,³ más que evitar o frenar la inmigración irregular. Las medidas internas de retención en el punto de entrada, sobre todo las inspecciones laborales y el intercambio de datos sistemáticos entre distintos servicios, resultan más eficaces y tienen menos probabilidades de ser percibidas como un hostigamiento por los ciudadanos e inmigrantes legales. Evidentemente, también hay que tener en cuenta los efectos colaterales de las medidas de control lateral al aplicar las leyes, sobre todo el hecho de que las inspecciones de las empresas y los lugares de trabajo conlleven también un importante elemento de discriminación contra las personas de aspecto extranjero o con un acento extranjero, así como el hecho de que la cooperación entre organismos, sobre todo cuando incluye a organismos de protección social, pueda generar una calidad de vida muy baja, e incluso problemas de salud, para los inmigrantes irregulares y sus familias.

Evaluación de las políticas de gestión de la inmigración irregular

En este documento se defiende que, aunque la inmigración irregular mediante cruces ilegales de fronteras es la que más visibilidad mediática tiene y, por tanto, lleva a concluir que son necesarias políticas de control fronterizo más eficaces (medidas externas de cerco) para combatirla, un examen más minucioso pone de relieve, sin embargo, que esas políticas no resultan eficaces si no se integran en un régimen de políticas específicas (es decir, en un conjunto de políticas que combatan la inmigración irregular tanto dentro del país como en las fronteras). Las medidas externas de cerco pueden resultar espectaculares y se prestan a ser utilizadas en los medios de comunicación para evaluar la eficacia/ineficacia de un determinado gobierno con respecto a esta cuestión, pero en general resultan inútiles si no se combinan con todo un abanico de estrategias de cerco y retención en el punto de entrada, tanto dentro como fuera de las fronteras del país. Obviamente, es importante ser conscientes de los posibles efectos negativos de las políticas internas de cerco y retención en el punto de entrada (sobre todo de los intercambios de datos, la cooperación entre servicios y las inspecciones laborales) y de hasta qué punto pueden aumentar la vulnerabilidad de los inmigrantes irregulares.

Grecia, Italia y España se enfrentan a importantes desafíos en términos de llegadas de inmigrantes irregulares, ya que sus costas constituyen fronteras exteriores de la UE. Los tres países están expuestos a rutas de inmigración irregular procedentes de Asia, Oriente Medio y África por sus costas meridionales y sus islas en el Mediterráneo; Grecia está expuesta además a otra ruta procedente de los antiguos países comunistas, por su frontera terrestre septentrional (sobre todo de inmigración procedente de Albania, pero también de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Bulgaria). Los esfuerzos por

³ Véase también la opinión formulada recientemente por Thomas Hammarberg, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el 23 de julio de 2009, en http://elaywer.blogspot.com/2009/07/blog-post_23.html.

combatir la entrada ilegal de inmigrantes mediante estrategias de cerco, fundamentalmente controles fronterizos e internos, han fluctuado a lo largo de los años.

Aunque los controles tanto fronterizos como en el interior de los países se han intensificado en los últimos cuatro a cinco años, las expulsiones efectuadas no han aumentado en la misma proporción; en general, la proporción de expulsiones por número de detenidos y órdenes de expulsión emitidas ha disminuido con los años (véase Triandafyllidou, 2010). De hecho, aunque las operaciones policiales llevadas a cabo en lugares públicos (plazas, estaciones de tren y determinados barrios) reciben amplia cobertura mediática, su eficacia real resulta altamente cuestionable. Los detenidos suelen ser puestos en libertad tras cortos períodos de tiempo debido a la falta de espacio en los centros de detención policial. Las órdenes de expulsión no pueden ejecutarse, bien por falta de la necesaria documentación legal (documentos de identidad de los inmigrantes detenidos), bien por la falta de cooperación de sus países de origen o tránsito o bien sencillamente por falta de medios financieros y operacionales para llevar a cabo la expulsión.

Por este motivo, estos tres países (España, Italia y Grecia) han estado prestando cada vez más atención a las estrategias externas de retención en el punto de entrada, sobre todo a la cooperación con los países vecinos, en su intento por gestionar sus fronteras. Grecia ha firmado acuerdos de readmisión con Albania y Bulgaria y un Protocolo de readmisión con Turquía, y existen acuerdos regionales de cooperación en la frontera greco-macedonia (Antigua República Yugoslava de Macedonia). España ha firmado acuerdos de readmisión y cooperación mutua con Marruecos, Mauritania y diversos países del África occidental, e Italia lo ha hecho con Libia y Túnez. Aunque la cooperación entre Grecia y Turquía y la aplicación del Protocolo de readmisión firmado por ambos distan mucho de ser satisfactorias, la cooperación de Italia y España con sus países vecinos de origen y tránsito de inmigrantes sí ha resultado mucho más eficaz.

El caso de España y la reciente reducción de las presiones impuestas por la inmigración irregular en las Islas Canarias sugieren que la adopción de un enfoque diplomático global para fomentar la asistencia a los países de origen y tránsito y la cooperación con ellos resulta más eficaz que una mera intensificación de los controles fronterizos. En otras palabras, que las medidas externas de cerco deben acompañarse de medidas externas de retención en el punto de entrada para que ambas resulten más eficaces.

Grecia e Italia han conseguido reducir las presiones migratorias y la entrada de inmigrantes irregulares procedentes de los Balcanes mediante el establecimiento de un régimen integrado de control de la inmigración que combina estrategias tanto de cerco como de retención en el punto de entrada, muchas de las cuales incluyen una cooperación con los países de origen (en particular con Albania). Sin embargo, ni Grecia ni Italia han conseguido aún controlar la inmigración irregular procedente del África subsahariana y de Asia que entra en sus territorios a través de sus fronteras marítimas, como ha hecho España. Puesto que estos países se han centrado fundamentalmente en estrategias externas e internas de cerco (controles en las fronteras y en espacios públicos dentro del país), en vez de en estrategias externas o internas de retención en el punto de entrada (en particular controles del mercado laboral), su eficacia general para reducir la inmigración irregular ha sido muy escasa. De hecho, las políticas externas o internas de retención en el punto de entrada suelen pasar desapercibidas para los medios de comunicación y no son mencionadas por los políticos, pero parecen ser mucho más eficaces, y probablemente también más humanas.

En estos tres países del sur de Europa que estamos analizando, los mayores (si bien no particularmente eficaces) controles fronterizos se han visto acompañados de unos sistemas relativamente deficientes de inspección de los mercados laborales y de una falta de coordinación entre los organismos policiales y de otro tipo, así como de una falta de conjuntos de datos organizados y creíbles que ayuden a las autoridades estatales a localizar a los inmigrantes irregulares. Aunque en España e Italia se ha observado en los últimos años una tendencia a combatir estas deficiencias, los tres países se caracterizan por unas medidas de control lateral relativamente débiles y por una cultura política que suele tolerar el empleo no estructurado y la residencia irregular de inmigrantes, lo que hace particularmente ineficaz la gestión de las fronteras (independientemente de que los controles y las detenciones se realicen en la frontera o una vez dentro del país). Los duros controles fronterizos contribuyen además a criminalizar la inmigración irregular, pero no consiguen verdaderamente reducirla.

En términos generales, aunque los controles internos tienen una eficacia limitada, las políticas menos visibles y menos públicas como los controles del mercado laboral y la vinculación de los servicios públicos a los controles de la identidad y la situación migratoria resultan mucho más eficaces. Asimismo, los controles fronterizos resultan costosos e ineficaces y plantean problemas de derechos humanos, mientras que la cooperación con los países de origen y tránsito y las medidas de carácter diplomático destinadas a promover dicha cooperación resultan más eficaces y menos visibles. Evidentemente, también pueden resultar costosas si incluyen promesas de ayuda al desarrollo y otras formas de ayuda a los países de origen y tránsito.

Conclusión: Todas las políticas de lucha contra la inmigración irregular deben examinarse cuidadosamente para evaluar, por un lado, hasta qué punto consiguen desalentar y gestionar la inmigración irregular y, por otro, los efectos colaterales que generan en cuanto a la vulneración de los derechos humanos de los inmigrantes y la discriminación y las prácticas basadas en perfiles establecidos en función de la etnia aplicados a las personas que presuntamente han entrado/residen de forma irregular en un país, que por lo general no hacen sino empeorar considerablemente las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes irregulares, sin conseguir por otro lado que se marchen. Aun así, en este documento se muestra que cualquier medida destinada a combatir la inmigración irregular debe integrarse en un régimen de políticas que incluya estrategias tanto de cerco como de retención en el punto de entrada, dentro y fuera del país, y estar acompañada de garantías de que los inmigrantes recibirán un trato justo y de que se respetarán sus derechos humanos. Las medidas *ad hoc* con alta visibilidad en los medios de comunicación, como los controles policiales más estrictos en las fronteras y los controles al azar en espacios públicos, consumen muchos recursos, hacen que se criminalice la inmigración y, en última instancia, tienen un impacto muy escaso en la situación general de la inmigración irregular.

Anna Triandafyllidou

Profesora en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia y analista principal en la Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP) de Atenas

Referencias bibliográficas

- Arango, J., y C. Finotelli (2008), "Spain, IDEA Project Report", septiembre, <http://www.idea6fp.uw.edu.pl/?strona=4>.
- Antonopoulos, G., y J. Winterdyk (2006), "The Smuggling of Migrants in Greece. An Examination of its Social Organisation", *European Journal of Criminology*, vol. 3, nº 4, pp. 439-461.
- Baldwin Edwards, M. (2001), "Southern European Labour Markets and Immigration. A Structural and Functional Analysis", *MMO Working Paper*, nº 5, http://www.mmo.gr/pdf/publications/mmo_working_papers/MMO_WP5.pdf.
- Carling, J. (2007), "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders", *International Migration Review*, vol. 41, nº 2, pp. 316-343.
- Comunicación de la Comisión relativa a un sistema de entradas/salidas en las fronteras exteriores de la Unión Europea, medidas de facilitación del cruce de fronteras para los viajeros de buena fe y un sistema electrónico de autorización de viaje, COM(2008) 69 final, Bruselas, 13/II/2008.
- Courau, H. (2008), "France", informe de proyecto CLANDESTINO, <http://clandestino.eliamep.gr>.
- De Wenden, C. Wihtol (2010), "Irregular Migration in France", en A. Triandafyllidou (ed.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, Ashgate, Aldershot.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>.
- Fasani, F. (2008), "Italy", informe de proyecto CLANDESTINO, <http://clandestino.eliamep.gr>.
- González Enríquez, C. (2008) "Spain", informe de proyecto CLANDESTINO, <http://clandestino.eliamep.gr>.
- González Enríquez, C. (2009), "Spain, the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies", *European Journal of Migration and Law*, nº 11, pp. 139-157.
- Kosic, A., y A. Triandafyllidou (2003), "Albanian Immigrants in Italy: Policy implementation, Coping Strategies and Identity Issues", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, nº 6, pp. 997-1.014.
- Mainwaring, C. (2008), "Malta", documento presentado en la conferencia sobre tránsito migratorio irregular en el espacio europeo organizada por la Universidad Koç de Estambul, 18-20/IV/2008, http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Non_WP_pdfs/Tranist_Migration_in_Europe_Koc_University_/10%20Cetta%20Mainwaring.pdf (último acceso el 3/X/2009).
- Maroukis, T. (2008), "Greece", informe de proyecto CLANDESTINO, <http://clandestino.eliamep.gr>.
- Martin, P., S. Martin y F. Pastore (2002), "Best Practice Options: Albania", *International Migration*, vol. 40, nº 3, pp. 103-118.
- Papadopoulou, A. (2004), "Smuggling into Europe: Transit Migrants in Greece", *Journal of Refugee Studies*, vol. 17, nº 2, pp. 167-184.
- Pastore, F., y L. Trincerì (2008), "La Libia nel sistema migratorio mediterraneo. Dinamiche di mobilità e risposte politiche", *Mondi Migranti*, nº 2/2008, pp. 21-53.
- Pastore, F. (2008), "Modes of Migration Regulation and Control in Italy", en J. Doomernik y M. Jandl (eds.), *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam University Press, pp. 105-128.

Pro-Asyl (ed.) (2007), "The Truth may be Bitter but it Must be Told: The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard", Forderverein Pro Asyl e.V., Frankfurt.

Triandafyllidou, A., y M. Maroufouf (2008), "Immigration towards Greece at the Eve of the 21st Century. A Critical Assessment", informe de proyecto IDEA, ELIAMEP, Atenas, junio.

Triandafyllidou, A. (2007) "Irregular migration to Coastal Areas of Southern Europe. An Overview, Assessment and Policy Proposals, Report prepared for the Greek Ministry of Foreign Affairs", 22/III/2007, solicitable al autor.

Triandafyllidou, A. (2001), *Immigrants and National Identity in Europe*, Routledge, Londres.