



## Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI

Claudia Finotelli \*

**Tema:** Este ARI ofrece una visión de las políticas migratorias de Italia y España en el marco de la ortodoxia restrictiva europea sobre esta materia.

**Resumen:** La llegada de extranjeros irregulares a España e Italia sigue despertando el interés mediático y propicia la percepción de que existe un problema de control migratorio en los países mediterráneos. Sin embargo, se argumenta aquí que los regímenes migratorios mediterráneos presentan un balance positivo que contrasta con la situación de precariedad que a menudo se les atribuye. El análisis se centra en dos aspectos fundamentales de los modelos migratorios mediterráneos: los sistemas de control fronterizos y la realización de regularizaciones periódicas, cuya comparación no responde sólo a la búsqueda de similitudes y diferencias entre Italia y España sino que quiere aclarar el papel jugado por estos dos países en la gestión de los flujos “indeseados” hacia Europa desde el comienzo de los años 90 hasta ahora.

### **Análisis:** *Italia y España en el marco de la ortodoxia restrictiva europea*

Los años 90 estuvieron marcados por un intenso debate sobre la capacidad de los Estados a la hora de controlar flujos migratorios indeseados. Durante dicho período, los “nuevos” receptores de inmigración en la Europa del sur, en particular Italia y España, fueron considerados un ejemplo de regímenes migratorios débiles, caracterizados por una extendida tolerancia hacia la inmigración irregular y una destacada tendencia a realizar regularizaciones con efectos negativos sobre la gestión racional de los flujos.<sup>1</sup> Transformados en los “guardianes de la frontera” por el Tratado de Schengen, Italia primero y España después, han tenido que enfrentarse a las críticas de los “viejos” países de inmigración en el norte de Europa, que desde el principio se han mostrado muy escépticos sobre la eficiencia mediterránea en materia de control migratorio. Todavía a finales de los años 90, Baldwin-Edwards destacaba el fracaso de los sistemas de control de los países de la Europa del Sur a través de las siguientes palabras: “*if it has been the intention of legislators to control immigration –legal or otherwise– they have dismally failed to do so*”<sup>2</sup>. La teoría “nortecéntrica” de los procesos migratorios, según la cual los países del norte de Europa son, con sus sistemas de *welfare*, más atractivos que los países del sur de Europa, tuvo su auge durante los años con más solicitudes de asilo. Sin embargo, la percepción de que sobre todo Italia y España fueran el “coladero” de Europa no ha desaparecido en el nuevo siglo. La llegada de extranjeros irregulares a las costas sicilianas o a las Islas Canarias sigue despertando el interés mediático y propicia la percepción de que existe un problema de control migratorio en el Mediterráneo. A esto habría que añadir las críticas de Alemania y los Países Bajos hacia el último proceso de regularización llevado a cabo en 2005 en España, que constituyen un ejemplo más de la desconfianza hacia las políticas de control migratorio de la Europa del sur. Temores parecidos han acompañado al proceso de

\* *Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid*

<sup>1</sup> Véase al respecto Martin Baldwin-Edwards, “Immigration After 2002”, en *Policy & Politics*, vol. 19, nº 3, 1991, pp. 199-211, y Douglas Massey, “International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State”, en *Population and Development Review*, 1999, pp. 303-322.

<sup>2</sup> Martin Baldwin-Edwards, “Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone”, en Martin Baldwin-Edwards y Joaquín Arango (eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Londres, 1999, pp. 1-15.

aprobación de la directiva europea sobre el estatuto de los residentes no comunitarios de larga duración (2003/109/CE), durante el cual los representantes de Alemania y Holanda intentaron excluir a los extranjeros regularizados de los beneficiarios de la directiva.

Sin embargo, a 15 años del comienzo de la crisis migratoria de los 90 los regímenes migratorios mediterráneos presentan un balance positivo, que contrasta con la situación de precariedad que a menudo se les atribuye. En 2006 había casi tres millones de extranjeros residentes en Italia y en España, la mayoría del cuales poseían permiso de residencia por motivos de trabajo. Además, los extranjeros con autorización de residencia permanente (o *carta di soggiorno* en el caso italiano) aumentan año tras año. Es evidente que estos datos contrastan con una visión de los Estados miembros de la Europa del sur como incubadoras de todo lo “transitorio y provisional”.<sup>3</sup> Por el contrario, el modelo mediterráneo muestra facetas inesperadas a sus críticos, planteando importantes preguntas sobre su desarrollo y la eficacia de sus mecanismos de control, como por ejemplo la evolución de los controles exteriores a la cual se dedicará el próximo apartado.

#### *La evolución de los controles exteriores*

Una serie de investigaciones realizadas sobre los flujos irregulares hacia Italia ha demostrado que la gran mayoría de los inmigrantes irregulares son *overstayers*, es decir, inmigrantes que han hecho su ingreso con visado y no han vuelto a su país una vez caducado el mismo.<sup>4</sup> En este contexto, investigaciones muy recientes han permitido concluir que muchos de los inmigrantes procedentes de Europa Oriental y residentes irregularmente en Italia habían hecho su ingreso con un visado otorgado por una representación diplomática alemana.<sup>5</sup> En comparación, y a pesar del impacto mediático que recibe, la inmigración clandestina en pateras o cayucos es numéricamente menos relevante y tiene menos influencia sobre las dimensiones de la irregularidad. Y no es ninguna exageración si afirmamos que la reducida importancia numérica de estos flujos se debe no sólo a las dificultades y peligros de este tipo de inmigración sino también a los esfuerzos hechos en los últimos años para incrementar los controles fronterizos en el área mediterránea. Durante los años 90, uno de los objetivos fundamentales de los Gobiernos italianos ha sido la firma de acuerdos bilaterales con países de fuerte presión migratoria hacia Italia. Según estos acuerdos, el Gobierno se comprometía a admitir cuotas de inmigración laboral desde los países interesados, que por su parte se comprometían a facilitar la identificación y la readmisión de los extranjeros irregulares interceptados en aguas italianas. El primero de estos acuerdos, firmado en 1997 con Albania, no sólo contribuyó a reducir los flujos desde este país sino también a una reorientación de las rutas. Paola Monzini ha destacado claramente que a finales de 2004 estaban ya casi completamente cerradas las rutas desde Turquía y Siria, así como la ruta del Canal de Suez (utilizada por los inmigrantes procedentes de Sri Lanka). Al mismo tiempo, cada vez más inmigrantes embarcados en África llegaban a Calabria y, sobre todo, a Sicilia.<sup>6</sup> En 2006, 21.400 de los 22.016 clandestinos llegados por vía marítima fueron interceptados en las costas sicilianas, 18.096 de ellos en la Isla de Lampedusa. Según los mismos datos del Ministerio del Interior italiano, los inmigrantes subsaharianos eran 5.644 de un total de 22.939 interceptados en 2005 y 5.454 de un total de 22.016 inmigrantes detectados en 2006. Según Lorenzo Coslovi, la reducida presencia de los inmigrantes subsaharianos en los flujos hacia Italia apuntaría al éxito de la externalización de los controles

<sup>3</sup> Felicitas Hillmann, “Italien – das Europäische ‘Ellis Island’ der 90er Jahre?”, en Klaus Schmals (ed.), *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale*, Leske und Budrich, Opladen, 2000, pp. 183-201.

<sup>4</sup> Blangiardo Gian Carlo, *L’immigrazione straniera in Lombardia. La terza indagine regionale, Rapporto 2003*, Milan 2004, y Lorenzo Coslovi, “Brevi note sull’immigrazione via mare in Italia e in Spagna”, Roma, 2007, <http://www.cespi.it/PDF/mig-mare.pdf>.

<sup>5</sup> Ya no es un secreto que Alemania ha concedido desde 1998 más visados de estancia que Italia y España juntas, fomentando a través de una política de visados muy liberal sistemas migratorios circulares con los países de Europa Oriental. Véase Claudia Finotelli y Giuseppe Sciortino, “Looking for the Southern European Soft Underbelly. Visa Policies and Amnesties for Irregular Migrants in Germany and in Italy”, en Sigrid Barignhorst, James F. Hollifield y Uwe Hunger (eds.), *Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*, Studien zur Politikwissenschaft/Abteilung B, Münster, 2006, pp. 249-280.

<sup>6</sup> Paola Monzini, “Il traffico dei migranti per via marittima”, en Paola Monzini, Ferruccio Pastore y Giuseppe Sciortino, *L’Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l’Italia*, Roma, 2004, pp. 41-69, <http://www.cespi.it/PASTORE/Wp9-cnr.pdf>.

hacia Libia, cuyas autoridades afirmaron haber repatriado 43.000 inmigrantes irregulares en 2003.<sup>7</sup> Por el contrario, los datos sobre los ingresos clandestinos en 2005 y 2006 muestran una presencia considerable de egipcios y marroquíes entre los clandestinos. En 2005 los marroquíes clandestinos interceptados fueron 3.624 y los egipcios 10.288, mientras que en 2006 los marroquíes ascendían a 8.146 y los egipcios bajaban a 4.200. Al parecer, la ruta norteafricana, que se vale de la conexión entre Libia y la Isla de Lampedusa, sigue manteniéndose activa en el caso de la inmigración procedente de Marruecos, cuyo aumento en las rutas sicilianas se remonta –siempre según Coslovi– al cierre del canal gibraltareño. Este punto de conexión entre las rutas “italianas” y las rutas “españolas” se explica por la estrategia española de externalización de los controles hacia Marruecos a través de un reforzamiento de la cooperación bilateral y del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). De hecho, a partir de 2004 hay que destacar un mayor empeño de Marruecos en la lucha contra la inmigración clandestina a través de la firma de acuerdos de readmisión con otros países africanos.<sup>8</sup> Una de las consecuencias principales de estos acuerdos ha sido, como en el caso italiano, una progresiva reducción de los flujos en el Estrecho y el cambio de las rutas. Entre 2004 y 2005 los flujos clandestinos ya no se dirigen hacia Cádiz sino hacia Ceuta, Melilla y Granada y, después de los tristes episodios en Melilla en 2005<sup>9</sup> y el aumento de la presión policial por parte de Marruecos, las Islas Canarias han adquirido mayor importancia para los traficantes. Esta ruta es utilizada principalmente por inmigrantes subsaharianos cuyos barcos zarpan generalmente desde Mauritania y Senegal, mientras que la inmigración marroquí, como hemos visto, se ha reorientado hacia la ruta de Libia. De hecho, si observamos la evolución de los extranjeros interceptados en el Estrecho, notamos que la disminución de los flujos en esta zona tiene lugar entre 2005 (7.066 inmigrantes de 11.781) y 2006 (4.329 inmigrantes de aproximadamente 31.000), coincidiendo con el período en el cual aumenta la presencia marroquí en las rutas italianas. Si hay bastante claridad sobre los mecanismos de las rutas, es todavía difícil aclarar la procedencia de los inmigrantes irregulares detectados. Sin embargo, todo apunta a una predominancia de inmigrantes procedentes de Malí entre los subsaharianos que llegan a España.<sup>10</sup> Además, el episodio del Marine I en marzo de 2007 mostró que la ruta africana ha empezado a ser utilizada también por asiáticos, aunque su número parece ser bastante reducido en comparación con los inmigrantes de origen subsahariano. A pesar de estas diferencias, el Gobierno español no ha tardado en impulsar la cooperación bilateral con Malí y con Pakistán.

En total, desde 1999 hasta enero de 2006 han sido detectados alrededor de 131.000 inmigrantes procedentes de las rutas africanas en aguas y costas españolas. El año 2006 ha sido el año de mayor afluencia (con 31.000 inmigrantes detectados) y hay indicaciones que apuntan a una reducción de los flujos a finales del mismo año. A pesar de la atención mediática dada a este fenómeno y a sus desastrosas consecuencias humanitarias, su impacto numérico sigue siendo reducido si lo comparamos con los 3 millones de extranjeros regulares residentes en España y los 2,8 millones en Italia. De hecho, los inmigrantes africanos, a excepción de los marroquíes, no ocupan un lugar destacado en las estadísticas de ninguno de los dos países. En España tan solo los marroquíes pertenecen a los colectivos mayoritarios (575.460), mientras que hay sólo 30.177 senegaleses, 11.865 malienses y 16.768 gambianos residentes. En Italia, según los datos de finales de 2005, los marroquíes residentes eran 319.397, mientras que los senegaleses 57.101, seguidos por ghaneses (34.499) y nigerianos (34.310).<sup>11</sup>

Pero la mejora de los controles exteriores y la presión sobre los flujos de clandestinos no ha podido evitar la presencia de extranjeros irregulares *tout court*, producto de leyes de inmigración de orientación restrictiva y acogidos por una boyante economía sumergida. Es a la gestión de este fenómeno a través de regularizaciones periódicas y a los efectos de las mismas a lo que se dedicará el próximo apartado de esta contribución.

<sup>7</sup> Coslovi, *op. cit.*

<sup>8</sup> *El País*, 26/1/2005.

<sup>9</sup> En 2005 se produjeron varios casos de inmigrantes subsaharianos que arriesgaron sus vidas intentando saltar las vallas que separan Ceuta y Melilla de Marruecos.

<sup>10</sup> Coslovi, *op. cit.*

<sup>11</sup> Istat, 2006.

### La controvertida realización de regularizaciones

Un análisis de los procesos de regularización y su papel en los regímenes migratorios mediterráneos no es posible sin tener en cuenta la discrepancia entre políticas migratorias restrictivas y demanda de mano de obra en los mismos. La *membership* europea de Italia y España no ha significado sólo la mejora “técnica” de los controles exteriores sino también una adaptación a la ortodoxia restrictiva europea a través de leyes migratorias con una orientación defensiva hacia la inmigración, así como a través de procesos de contratación lentos e inadecuados para satisfacer la demanda de mano de obra en sectores como la industria (incluida la construcción), la agricultura y el servicio doméstico. La consecuencia ha sido un incremento de los inmigrantes irregulares, que generalmente encontraban trabajo en el sector de la economía sumergida. En el intento de corregir los efectos disfuncionales de sus políticas de inmigración los Gobiernos italianos llevaron a cabo cinco regularizaciones entre 1986 y 2002. En todas, menos en la regularización de 1990, la obtención del permiso de residencia dependía de la regularización de una relación laboral irregular. Hasta 2002 se regularizaron en Italia 1.419.000 personas. La mayoría ha sido regularizada en los sectores de la industria, construcción y agricultura. La última regularización masiva en 2002 permitió, además, la regularización en el servicio doméstico, y casi la mitad de los solicitantes (328.750 de 700.033), en su mayoría mujeres, fueron regularizados para trabajar en este sector.

Considerada la orientación restrictiva de las leyes de inmigración<sup>12</sup> italianas y la insuficiencia de los contingentes para la contratación en origen (*quote d'ingresso*) podemos afirmar que buena parte de los extranjeros regularmente residentes en Italia obtuvieron su permiso de residencia a través de una regularización. De hecho, las nacionalidades a la cabeza de las regularizaciones corresponden en buena medida a las nacionalidades a la cabeza en las estadísticas sobre la población extranjera regular (véase la Tabla 1). Y, según investigaciones recientes, parece que la mayoría de los extranjeros que se han regularizado poseen todavía el permiso de residencia obtenido a través de estas medidas.<sup>13</sup>

**Tabla 1. Italia: inmigrantes regularizados, 1986-2002, y población extranjera, 31/XII/2003**

Inmigrantes regularizados en Italia Primeros 16 países 1986-2002		Población extranjera Primeros 16 países 31/XII/2003	
Marruecos	181.311	Marruecos	227.940
Rumania	168.726	Rumania	239.426
Albania	118.251	Albania	233.616
Ucrania	102.140	Ucrania	112.802
China	77.649	China	100.109
Filipinas	59.592	Filipinas	73.847
Senegal	56.865	Senegal	47.762
Túnez	55.034	Túnez	60.572
Ecuador	41.571	Ecuador	45.859
Yugoslavia	36.094	Yugoslavia	45.302
Perú	35.831	Perú	46.964
Moldavia	30.121	Moldavia	36.361
Nigeria	26.417	Nigeria	24.986
Sri Lanka	27.507	Sri Lanka	41.539
Pakistán	27.711	Pakistán	30.506
India	27.124	India	47.170

Fuentes: Carfagna, op. cit.; Istat.

En el caso español encontramos un esquema parecido al caso italiano. La legislación española de inmigración ha estado durante mucho tiempo más centrada en la lucha contra la inmigración irregular que en la concepción de una política migratoria racional y adaptada a las exigencias del

<sup>12</sup> La ley 40/1998 introdujo alguna mejora en el sector de la contratación en origen, como el *sponsor*, y mejoró la eficacia de las cuotas de programación. Estas novedades se suprimieron a través de la ley 189/2002 (*Bossi-Fini*), que está actualmente en vigor. Una mayor y nueva flexibilización de la regulación de los flujos migratorios y de la contratación de mano de obra está prevista en la nueva ley-cuadro *Amato-Ferrero* presentada por el Gobierno italiano en abril del 2007.

<sup>13</sup> Massimo Carfagna, “I sommersi ed i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia”, en Asher Colombo y Giuseppe Sciortino (eds.), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, 2002, pp. 53-87.

mercado. La importancia de las políticas de control respondía al mismo tiempo a intereses nacionales y exigencias comunitarias. Pero las políticas de inmigración inadecuadas a las necesidades de la economía en sectores como la agricultura, la construcción o el propio sector doméstico han incrementado la irregularidad y la necesidad de cinco regularizaciones en 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. La última de ellas ha alcanzado, con 578.375 permisos otorgados, cifras parecidas a la regularización italiana de 2002. Al igual que en Italia, todas las regularizaciones en España preveían la regularización de la residencia a través de la regularización de la situación laboral.<sup>14</sup> Si comparamos, como ya hemos hecho en el caso italiano, los regularizados con los residentes regulares a finales de 2005 podemos afirmar que también en España buena parte de la población extranjera ha obtenido su permiso de residencia a través de una regularización. En total han sido regularizados en España hasta el año 2005 casi 1.200.000 extranjeros, la mayoría de ellos marroquíes y ecuatorianos, frente a una población extranjera no comunitaria de 2.169.648 extranjeros en la misma fecha.

Las regularizaciones llevadas a cabo en Italia y España muestran muchos parecidos en lo que se refiere al esquema de realización, a la periodicidad y a los resultados. En ambos países existe una cultura política favorable a este tipo de medidas y han sido favorecidas por la demanda de ocupaciones de baja cualificación, generalmente rechazadas por los autóctonos. Las regularizaciones en España y en Italia también han tenido problemas parecidos, entre ellos la insuficiente formalización de cada proceso, que ha producido soluciones “sobre la marcha” a través de lo que Adelina Adinolfi llama “*la disciplina per circolari*”.<sup>15</sup> Sin embargo, una comparación atenta de las regularizaciones en ambos países apunta también a diferencias en los flujos y a la estructura ocupacional de los inmigrantes regularizados. Si consideramos, por ejemplo, los resultados de las últimas dos grandes regularizaciones<sup>16</sup>, en 2002 en Italia han sido principalmente regularizados inmigrantes rumanos (142.963), ucranianos (106.633) y albaneses (54.075), mientras que en la regularización en España de 2005 hubo una fuerte presencia de rumanos (100.128), ecuatorianos (127.925) y colombianos (50.417). El número de marroquíes regularizados en España (68.727) fue algo superior a los marroquíes regularizados en Italia (53.746), lo cual se explica por la antigüedad de este colectivo en ambos países. La presencia dominante de la inmigración latinoamericana en España se debe principalmente a razones históricas. Así, los ecuatorianos regularizados en Italia en 2002 son un número muy inferior (36.591) comparado con los 125.020 ecuatorianos regularizados en España. Sin embargo, el número de los peruanos regularizados en Italia es mayor (17.390) respecto a los 2.774 peruanos regularizados en España en 2005. Los inmigrantes de origen subsaharianos regularizados en España en 2005 han sido muy pocos comparados con los de otras nacionalidades, como rumanos o ecuatorianos: 6.214 desde Malí, 1.505 desde Mauritania y 7.043 desde Senegal. Lo mismo puede afirmarse para el caso italiano, donde en la regularización de 2002 los africanos de origen subsahariano han sido un grupo muy pequeño. Entre ellos destacamos 14.061 desde Senegal, 6.810 desde Nigeria, 3.872 desde Ghana y 2.183 desde la Costa de Marfil.

Una parte considerable de los inmigrantes regularizados trabaja en el sector servicios, sobre todo en el servicio doméstico. La demanda de inmigrantes en este sector corresponde a la necesidad de un servicio barato para compensar las lagunas en el cuidado de niños y ancianos de los programas de *welfare* en ambos países.<sup>17</sup> Pero aunque el servicio doméstico represente un importante canal de inclusión, es también el primero que los inmigrantes abandonan en cuanto pueden acceder regularmente a otro tipo de actividad. Lo mismo puede afirmarse para la agricultura. Este sector representa un importante nicho para la inmigración irregular en el sur de Italia, así como en

<sup>14</sup> Sin embargo, la última regularización supuso un cambio respecto al pasado, porque era el empresario quien presentaba la demanda de regularización y tenía que dar de alta al trabajador en la Seguridad Social para que este recibiera un permiso de residencia. Esto hace muy parecidas esta regularización española y la italiana de 2002.

<sup>15</sup> Adelina Adinolfi, *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Bolonia, 1992.

<sup>16</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español y por el Ministerio del Interior italiano.

<sup>17</sup> Giuseppe Sciortino, “Einwanderung in einem mediterranen Wohlfahrtsstaat: die italienische Erfahrung”, en Dietrich Thränhardt y Uwe Hunger (eds.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan, Sonderband 22, Wiesbaden, 2003, pp. 253-273.

Andalucía y Murcia. Sin embargo, la mayoría de los empleados en la agricultura se trasladan hacia el norte de Italia o hacia Madrid y Barcelona en busca de mejores ocupaciones una vez obtenido los permisos de residencia y trabajo. Las mayores diferencias entre los dos países se presentan en los sectores de la industria y la construcción. En Italia la densa red de pequeñas y medianas empresas en el norte del país representa la “médula espinal” de la estructura productiva y es donde se ha regularizado la mayoría de inmigrantes.<sup>18</sup> Por el contrario, el alto número de regularizados en el sector de la construcción en España<sup>19</sup> se explica a través de la importancia de este sector para el crecimiento económico y ocupacional en los últimos años. Finalmente, las regularizaciones italianas permitían también solicitar el permiso como autónomo, una posibilidad no contemplada por las regularizaciones españolas. Sin embargo, el número de trabajadores por cuenta propia en Italia era de 169.860 en 2006, no muy diferente del número de trabajadores afiliados como autónomos en España (144.960 hasta el 31/XII/2005).<sup>20</sup> A pesar de las diferencias “formales” y las críticas de las que han sido repetidamente objeto, estas medidas características de los regímenes migratorios mediterráneos han permitido recuperar periódicamente el control sobre los flujos de inmigración irregular, así como transferir periódicamente mano de obra desde el sector informal al sector formal de la economía. De esta manera se ha podido resolver *a posteriori* aquella contradicción entre Estado y mercado que caracteriza las políticas migratorias europeas desde los años 70. Su importancia como mecanismo de regulación reside en haber transformado inmigrantes formalmente indeseados en trabajadores bienvenidos y nos permite adelantar algunas consideraciones sobre las características y la importancia del modelo mediterráneo de inmigración en el siglo XXI.

#### *El modelo mediterráneo: retos futuros y cuestiones abiertas*

La presunta debilidad del modelo migratorio mediterráneo pierde credibilidad a la vista de los datos presentados en esta contribución. En primer lugar, el breve análisis sobre la inmigración clandestina en Italia y en España nos muestra que actualmente resulta muy difícil considerar a los países de la Europa del sur como “coladero”, una visión que, como ha destacado Joppke,<sup>21</sup> está ya “fuera de la realidad”. En los últimos años, la evolución de los regímenes migratorios europeos se ha caracterizado por el incremento y perfeccionamiento de los controles exteriores, cuya mejora ha representado un paso fundamental en la gestión de los flujos que utilizan la vía marítima como canal de ingreso. En este proceso hay que destacar el considerable esfuerzo hecho para fomentar la cooperación bilateral, no sólo con los países de origen de los flujos migratorios (y donde a menudo operan las mafias) sino también con países de tránsito como Libia y Marruecos. La mejora de los sistemas de control ha desembocado en los últimos años en una cooperación más estrecha entre los Estados miembros de la UE. Destaca, en este contexto, la constitución de FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores) en 2004, cuya actividad ha marcado un cambio de actitud fundamental en las relaciones entre los países del norte y del sur de Europa. A través de FRONTEX, los ataques unilaterales a los “guardianes de la frontera” han cedido el paso a un organismo europeo de coordinación y las fronteras exteriores han dejado de ser un problema exclusivo de la Europa del sur, convirtiéndose en un asunto de todos los Estados miembros de la UE.

Si algunos importantes canales de ingreso han podido cerrarse gracias a la mejora de los controles fronterizos, el ingreso clandestino por vía marítima no representa, como hemos visto, el canal de ingreso más importante. De hecho, y sin quitar importancia al drama humano que conlleva este tipo de inmigración, los flujos clandestinos procedentes del África subsahariana son muy exigüos en comparación con los procedentes de otros países. Y, como se ha podido demostrar a través de una

<sup>18</sup> En 2002 se regularizaron 72.699 inmigrantes varones en la construcción como peones y 153.630 como obreros en varios tipos de industria. Véase Eugenio Zucchetti, “I caratteri salienti della regolarizzazione in Italia”, en Eugenio Zucchetti (ed.), *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, Milán, 2004, pp. 15-105.

<sup>19</sup> Este sector ha recibido 142.654 solicitudes en 2005 frente a las 217.617 solicitudes en el servicio doméstico.

<sup>20</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

<sup>21</sup> Christian Joppke, “European Immigration Policies at the Crossroads”, en Paul Heywood, Erik Jones y Martin Rhodes (eds.), *Developments in West European Politics*, Basingstoke, 2002, pp. 259-276.

serie de trabajos de investigación en los últimos años, la inmigración de muchos colectivos ha empezado generalmente con ingresos semilegales, en algunos casos apoyada por ambiguas políticas de visado, para convertirse en una inmigración permanente después de haber participado en una regularización. En los últimos 15 años estas medidas han permitido, por lo menos *a posteriori*, la contratación de mano de obra poco cualificada necesaria en determinados sectores productivos de ambos países, bloqueados por leyes de inmigración poco flexibles. Aunque los procesos de renovación de permisos hayan sido lentos, las regularizaciones han permitido no solo obtener la residencia regular sino que han abierto a muchos inmigrantes el camino hacia la reunificación familiar, como indica el incremento de este tipo de solicitudes en ambos países. En resumen, los datos de las regularizaciones y de la población extranjera residente no indican sólo una considerable capacidad inclusiva del régimen migratorio italiano y español sino también, y a pesar de las críticas cosechadas en los años pasados, su entrada en una fase migratoria de madurez.

Sin embargo, las regularizaciones no pueden considerarse parte de una política migratoria racional y flexible sino más bien el intento de reparar la falta de una determinada política. Quedan así como instrumentos puntuales para resolver crisis migratorias periódicas. Por este razón, en los últimos años hubo, tanto en Italia como en España, varios intentos de mejora a través de la flexibilización de la contratación en origen o la introducción de visados para la búsqueda de trabajo. A estas medidas hay que añadir un mayor esfuerzo a la hora de controlar el mercado de trabajo irregular, verdadero imán de la inmigración irregular. En España, por ejemplo, las actuaciones de la Inspección de Trabajo han pasado desde 35.000 a 75.000 entre 2004 y 2005. Sin embargo, el aumento de las actuaciones no es siempre necesariamente una garantía de éxito, sobre todo cuando en los países de la Europa del sur una mayor presión sobre la economía sumergida significa intentar abrir aquella “caja de Pandora” que contiene las complejas relaciones entre Estado y sociedad y donde la tolerancia hacia la economía sumergida ocupa un lugar de preferencia.<sup>22</sup> Pero este no es el único problema al que tienen que enfrentarse los regímenes migratorios mediterráneos del siglo XXI. La citada mejora de los controles exteriores ha devuelto la confianza a sus sistemas de control pero no ha acabado con el problema de los ingresos clandestinos. El incremento de los controles ha determinado una evolución de las rutas y un refinamiento de las prácticas de los traficantes. En el caso italiano, el aumento de los controles ha permitido suprimir algunas rutas y reforzar otras como, por ejemplo, la ruta de Libia utilizada por la inmigración marroquí. Por lo contrario, en España se ha podido observar una progresiva “meridionalización” de las rutas hacia Guinea-Bissau. La evolución de las rutas en los últimos dos años nos muestra como los sistemas migratorios se desarrollan según un proceso interactivo en el cual los Estados intentan prever las reacciones de los inmigrantes y los inmigrantes las reacciones de los Estados.<sup>23</sup> Y, en este proceso, las mafias y las organizaciones criminales juegan un papel muy importante. Son ya muchos los trabajos de investigación que se han ocupado de este fenómeno<sup>24</sup> y han mostrado la destacada capacidad de estas organizaciones para adaptar sus estrategias a la evolución de los controles. Los resultados de estas investigaciones apuntan a una verdadera industria del tráfico, que refina y mejora su potencial y su oferta paralelamente a los esfuerzos de los Estados por mejorar sus capacidades de control. Como ejemplo se puede citar la noticia reciente de los cayucos, que en mayo de 2007 han “burlado” los controles electrónicos alrededor de las Islas Canarias.<sup>25</sup>

**Conclusión:** El peligro de un rotundo fracaso en la gestión de los flujos hacia Europa no reside tanto en la capacidad de adaptación de la inmigración clandestina y de las mafias a sistemas de

<sup>22</sup> Giuseppe Sciortino, “Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control”, en Grete Brochmann y Thomas Hammar (eds.), *Mechanisms of Immigration Control*, Oxford, 1999, pp. 233-259.

<sup>23</sup> Francesca Decimo y Giuseppe Sciortino, “Introduzione”, en Francesca Decimo y Giuseppe Sciortino (eds.), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, Bologna, 2006, pp. 7-18.

<sup>24</sup> Véase Denise Efonayi-Mäder *et al.*, *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*, Neuchâtel, 2001; Monzini, Pastore y Sciortino, *op. cit.*; e Ilse van Liempt, *Navigating Borders. Inside Perspectives on the Process of Human Smuggling into the Netherlands*, Amsterdam, 2007.

<sup>25</sup> *El País*, 12/V/2007. Estos fenómenos recuerdan los episodios alrededor de la frontera mexicana, donde un sistema de control de alto nivel tecnológico coincide con los repetidos intentos de los mexicanos en superarla, creando lo que Massey ha definido como “*the illusion of border control*”. Véase Douglas S. Massey, Jorge Durand y Notan J. Malone, *Beyond Smokes and Mirrors*, Nueva York, 2002.

control exterior, siempre más refinados, sino a la persistencia de la ortodoxia restrictiva, que impide la concepción de una política de inmigración más flexible a nivel europeo y “contribuye a que la inmigración sea vista, por parte de amplios segmentos de las sociedades europeas, como *no querida (unwanted)*, como producida al margen de la voluntad y el control de la sociedad”.<sup>26</sup> Si la existencia de un espacio común europeo impone un control conjunto de las fronteras, la existencia de regímenes migratorios diferentes involucrados en sistemas migratorios diferentes y con estructuras económicas diferentes sugiere la posibilidad de una diferenciación de las políticas migratorias a nivel europeo. De hecho, el fracaso de las negociaciones sobre la directiva de inmigración laboral en Europa ha demostrado lo difícil que es llegar a un acuerdo sobre la inmigración económica. En el siglo XXI se hace así necesario un nuevo planteamiento de la política migratoria europea y, en esta nueva fase, los países de la Europa del sur, que ya han dejado de ser los *enfants terribles* de la “fortaleza europea”, podrían transformarse en un referente para el dialogo sobre una política migratoria común.

*Claudia Finotelli*  
*Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid*

---

<sup>26</sup> Joaquín Arango, “Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea”, en Fundación CIDOB, *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*, Barcelona, 2005, pp. 151-156.