

Los dilemas de la política migratoria española 2016-2019: un análisis desde el enfoque de la seguridad nacional

Dilemmas of Spanish migration policy 2016-2019: an analysis from a national security perspective

José M. Calvillo Cisneros¹, Adolfo Calatrava García¹

¹ Universidad Complutense de Madrid, España

jcalvill@ucm.es , acalatra@ucm.es

RESUMEN. En el año 2006, el Gobierno español para responder a un incremento intenso de la llegada de migrantes irregulares a las costas de Canarias (crisis de los cayucos), pone en marcha una política migratoria que rompe con muchos de los esquemas anteriores, basados en consideraciones laborales y sociales, en la que la seguridad adquiere un papel muy relevante. Esta política se ha configurado como una política de estado que se ha mantenido desde entonces a pesar de los cambios de gobierno. El objetivo de este artículo es analizar esta política desde el enfoque de la seguridad nacional, centrándonos en varios apartados principales: la estructura político-administrativa de toma de decisiones e implementación de esta política, el establecimiento una diplomacia migratoria con países africanos y el proceso de europeización de esta. Para ello, se estudia el período de 2016 a 2019, que tiene dos condiciones importantes: se produce una crisis migratoria con el aumento de la llegada de migrantes y se produce un cambio de gobierno derivado de una moción de censura. La conclusión es que la seguridad es el elemento esencial que define la política migratoria española.

ABSTRACT. In 2006, the Spanish Government launched a new migration policy in response to an intense increase in the arrival of irregular migrants to the coasts of the Canary Islands (cayucos crisis). This new policy broke with some of the previous schemes based on a labor and social approach. Now security acquires a key role. This policy has been configured as a state policy since then. Despite changes of government the migration policy has been maintained. Our aim is to analyze this policy from the national security perspective. We have focused on several main issues: the political-administrative structure of decision-making and implementation, the establishment of a migratory diplomacy with African countries and the Europeanization process of the policy. To achieve the objectives, we study the period from 2016 to 2019, which has two important conditions: there is a migration crisis with the increase in the arrival of irregular migrants and there is a change of government derived from a motion of no-confidence motion. The conclusion is that security is the essential element that defines Spanish migration policy.

PALABRAS CLAVE: Política migratoria española, Seguridad, Seguridad nacional, Diplomacia migratoria, Política migratoria comunitaria.

KEYWORDS: Spanish migration policy, Security, National security, Migration diplomacy, European migration policy.

1. Introducción

Los movimientos poblacionales han adquirido una dimensión nueva en relación con el siglo pasado. La migración internacional post Guerra Fría es un fenómeno complejo que forma parte de un mundo profundamente interconectado que abarca una amplia variedad de movimientos y situaciones que involucran a personas de todos los ámbitos de la vida afectando, en menor o mayor medida, a todos los actores internacionales. Asimismo, se ha producido un aumento de las migraciones forzadas debido al surgimiento de nuevos y diferentes tipos de conflictos bélicos, persecuciones, cambio climático, etc., que ha debilitado la seguridad humana en diversas regiones del planeta. Si bien la mayor parte de la migración internacional se produce de forma legal —respetando los marcos jurídicos de los estados receptores—, gran parte de la preocupación pública sobre la inmigración se asocia con las de tipo irregular y las mafias que las patrocinan. Las dos primeras décadas del siglo XXI tienen el trágico honor de ser el periodo de la historia con un mayor número de desplazados y refugiados. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “una cantidad sin precedentes de 79,5 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa del conflicto y la persecución” (ACNUR, 2019). De esta cifra, 26 millones son refugiados, 45,7 millones desplazados y 4,2 millones solicitantes de asilo.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcan el definitivo impulso para que las cuestiones migratorias adquieran una dimensión securitaria hecho que se constata con la incorporación de estos asuntos en las agendas gubernamentales —en las estrategias de seguridad— y de las organizaciones internacionales multilaterales. Asistimos, por tanto, a una creciente politización y securitización de las cuestiones migratorias, sobre todo en Europa y los Estados Unidos. En el caso de Europa, esta importancia se intensifica como consecuencia del inicio de conflictos bélicos en Oriente Medio y Norte de África que derivan en lo que se ha denominado la crisis de los refugiados. En este sentido, Europa se presenta como un espacio de destino de las rutas de migrantes que provenientes de África y de Oriente Medio, cruzan el Mediterráneo. De esta forma, los países de origen, las rutas de tránsito y los países de acogida forman un sistema interconectado donde los cambios en alguna de las tres rutas: oriental, central y occidental, puede repercutir en las otras.

España, como frontera de la Unión Europea en la ruta occidental, no se mantiene al margen de este proceso migratorio siendo una de las puertas de entrada al continente europeo. Siendo consciente de esta situación, España inicia una nueva política migratoria a principios del siglo XXI que tiene dos vectores fundamentales: el primero es el desarrollo de una política migratoria europea; y el segundo, es establecer relaciones de cooperación con los países de origen y tránsito, principalmente con naciones del continente africano.

Esta política está sometida a un equilibrio entre las cuestiones de seguridad y las cuestiones de acogida y respeto a los derechos humanos. Con este artículo pretendemos analizar la política migratoria española desde el enfoque de la seguridad. Por supuesto desde un enfoque amplio de la seguridad, un enfoque multidimensional de la seguridad. Para ello, vamos a estudiar el periodo entre 2016-2019, espacio temporal en el que se produce un aumento significativo de los flujos migratorios por la ruta occidental, concretamente en el paso del Estrecho de Gibraltar.

En este artículo se aborda, en primer lugar, el nexo entre las migraciones y la seguridad desde el debate teórico surgido de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Seguidamente, se analiza el marco normativo aplicable a las migraciones, esto es desde los tres planos jurídicos: nacional, comunitario e internacional. La tercera parte de este trabajo se centra en el estudio y análisis de los flujos migratorios irregulares durante el espacio temporal de 2016 y 2019 para, después describir la construcción de la política migratoria de España de los últimos años. Para finalizar, se realiza un análisis de las herramientas aplicadas por los diferentes gobiernos para la gestión de la situación migratoria y, por último, se describen los mecanismos de cooperación de España con los países del Norte de África y del Sahel.

2. El nexo entre migraciones y seguridad. Un debate teórico sin evidencias empíricas

El fin de la Guerra Fría desencadena una renovación de los debates en torno a las cuestiones de seguridad y las amenazas a la soberanía de los estados. Las escuelas clásicas de la disciplina de las Relaciones Internacionales han dado una gran importancia a las hipotéticas agresiones dirigidas por potencias enemigas, claramente desde una visión estatocéntrica de las amenazas y desafíos a seguridad y de la sociedad internacional en su conjunto.

En esta evolución, cabe destacar que la sociedad internacional no se ha visto tan alterada porque los estados y el poder siguen siendo los elementos esenciales que configuran las relaciones internacionales, sobre todo para las cuestiones relacionadas con la supervivencia del propio estado. Sin embargo, se admite que nuevos actores y fuerzas actúen en el espacio internacional y que esto condiciona el comportamiento de los estados, aunque continúen siendo los actores protagonistas en la escena mundial. Podemos afirmar que en la actualidad sigue vigente la máxima establecida por Kenneth Waltz (1979): la sociedad internacional es una organización definida por un principio, el interés del estado y su seguridad. Los estados buscan en todo momento su supervivencia y por ello, la seguridad adquiere una dimensión que supera al resto de cuestiones.

En este mismo marco de análisis, la teoría de la interdependencia compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1989) reconoce la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, que incluyen nexos informales entre élites gubernamentales y nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Estos canales se sitúan en los tres niveles de análisis de las relaciones internacionales: interestatales, transgubernamental y transnacional. Según la interdependencia compleja, la agenda de las relaciones internacionales se encuentra formada por una variedad de temas sin una jerarquía clara, lo que significa que la seguridad militar ya no domina la agenda (Barbé, 2004).

Desde posiciones críticas, Alexander Wendt (1999) estableció que la política internacional es fundamentalmente una construcción social. Esta visión constructivista establece de entrada una crítica enérgica a las formas tradicionales de entender la política internacional, presentándose como alternativa teórica a los enfoques racionalistas, es decir al neorrealismo y al neoliberalismo (Moure, 2009). Sin embargo, coincide en observar que se han multiplicado los factores que amenazan la seguridad de los estados, aunque, unos ven esto como consecuencia de un proceso de construcción social — A. Wendt— y otros encuentran la explicación en el desorden de la sociedad internacional y en la aparición de nuevos actores —K. Waltz—.

De esta forma, podemos afirmar que la seguridad sigue estando en el centro de todos los análisis y planeamientos estratégicos; aunque a partir de la década de los noventa la seguridad adquiere un nuevo carácter multidimensional. Muchos de los conflictos que desde finales de los años ochenta se habían multiplicado en diferentes rincones de África, Asia e incluso en la Europa Oriental y Balcánica, provocaron que las certidumbres tradicionales sobre este concepto no sirvieran para explicar estos nuevos conflictos, con lo que se va a ampliar el concepto, la naturaleza y el significado del término (De Cueto, 2012). Así, a lo largo de los años noventa, y sobre todo tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el carácter multidimensional y global de la seguridad se refuerza alejándonos definitivamente del clásico concepto de seguridad de la Guerra Fría. En la redefinición de este concepto, se revalorizan nuevas dimensiones y amenazas a la soberanía de los estados como son, por ejemplo, las migraciones, el integrismo, las hambrunas, el desarrollo, el cambio climático y/o las catástrofes naturales. Temas, todos ellos, que conforman lo que ha venido a denominarse la agenda global o la nueva agenda de la política mundial.

En este sentido, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998), establecen una definición holística de la seguridad, según la cual además de la dimensión militar de la seguridad, más tradicional, se incorporan una dimensión política, que incluye las relaciones de autoridad, la legitimidad interna y la estabilidad de los estados; una dimensión económica, que engloba las relaciones de comercio y producción, así como el acceso a los recursos y mercados; una dimensión social, donde están englobadas las relaciones de identidad de grupos y

comunidades y una dimensión medioambiental, que establece las relaciones entre los seres humanos y la biosfera.

En este espacio teórico, las migraciones se posicionan como una cuestión de seguridad en un contexto marcado por la multidimensionalidad (Anguita y González del Miño, 2019) y el aumento de la importancia de los actores no estatales, derivados de los cambios políticos y económicos asociados al proceso de la globalización. Como tal, los debates actuales sobre los movimientos poblacionales y la seguridad reflejan los cambios tanto en la naturaleza de la migración, como en la naturaleza del pensamiento sobre la migración (Huysmans y Squire, 2009). La introducción de nuevas aristas objeto de análisis como potenciales amenazas a la soberanía de los estados (Buzan, 1991; Bigo, 1995; Wæver, 1995 y Tickner, 1995) posicionaron a las migraciones internacionales en un lugar preferencial en los estudios de la seguridad contemporánea, no solamente desde una perspectiva estatocéntrica, sino que también las principales organizaciones internacionales van a situar esta cuestión como parte de sus estrategias de seguridad y estabilidad.

Una de las derivadas de la extensión del concepto de la seguridad, que se aprecia de forma evidente en el caso de las políticas migratorias, son los procesos de securitización (Abad, 2015). Este concepto, derivado de los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales y seguridad -en concreto la escuela de Copenhague- explica cómo los problemas políticos que se definen para el establecimiento de las políticas públicas acaban en el ámbito de la seguridad por los actos de habla (speech act) de los actores principales. Al considerar como referentes a las comunidades y a los individuos, ampliamos los objetos a proteger y, por tanto, expandimos los objetos que están dentro del ámbito de la seguridad (Abad, 2015: 49). La securitización permite, de esta forma, que los poderes gubernamentales tengan mayor control sobre estas materias. La consideración de un determinado problema como un problema de seguridad permite limitar el debate político o ideológico sobre el mismo, ya que se parte de consideraciones que inciden en los intereses nacionales. El problema se plantea entonces en la calificación de un determinado problema político como un asunto de seguridad (Abad, 2015: 50).

Uno de los elementos vinculados a este proceso de securitización de las políticas migratorias es la politización de la inmigración, que se ha podido observar de forma muy evidente en Europa y en Estados Unidos en los últimos años. En los procesos electorales desde mediados de la pasada década, la inmigración ha sido uno de los temas estrella en muchos de los países europeos y en las dos elecciones presidenciales de los Estados Unidos (2016 y 2020) (Arango et al., 2018). La centralidad de este tema no ha sido tan evidente en los procesos electorales celebrados en España en este período, aunque hay dos fenómenos que habría que resaltar: por un lado, la evidencia del aumento del número de españoles que consideran que la inmigración es un problema; y, por el otro, el hecho factual de que partidos con discurso populista antinmigración, similar al de otros partidos europeos, han aumentado considerablemente el número de votos en las últimas elecciones generales, autonómicas y locales. En ese sentido, según el informe del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2018, los españoles perciben que el número de inmigrantes que se encuentran en nuestro país es muy superior a la realidad. Concretamente, según el CIS, los españoles perciben que entre el 21% y el 34% de la población que vive en España es inmigrante mientras que la realidad es que el porcentaje de extranjeros no supera el 10% de la población total en ese año. Esta percepción deriva en una errónea interpretación en el tratamiento de otras cuestiones como puede ser la inseguridad, la integración social, la educación, la vivienda o el mercado de trabajo.

A partir de los atentados del 11 de septiembre, se va a consolidar en las agendas nacionales e internacionales los flujos migratorios, incorporándose como un nuevo riesgo global, lo que inmediatamente tendrá repercusiones en las políticas de control y en el aseguramiento de las fronteras (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012). En la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003, esta incorporación estaba presente en la vinculación del tráfico transfronterizo de inmigrantes con la delincuencia organizada, una de las nuevas amenazas establecida; y, en España, la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) 2003, indicaba que uno de los riesgos para la seguridad nacional eran los movimientos migratorios no controlados. En las tres estrategias nacionales de seguridad de España, de 2011, 2013 y 2017, los flujos migratorios irregulares han formado parte

de los riesgos y desafíos para la seguridad nacional, indicando, por un lado, el desafío geoestratégico que significan y, por otro, la integración de los propios migrantes.

Por todo esto, el análisis de la vinculación entre las migraciones y la seguridad no es una tarea fácil, sobre todo por la subjetividad de ambos conceptos. El marco estructural-realista se posiciona como el más adecuado para explicar este nexo porque tiende un puente entre la objetividad del realismo racional y la subjetividad del constructivismo social (Ahmed, 2017), haciendo hincapié en la conexión entre migración, identidad y seguridad según los diferentes niveles de análisis que se extienden desde el individuo, el estado, hasta el sistema internacional. Enmarcados en el realismo racional —donde los estados actúan según sus intereses— y en el dilema de seguridad —donde los estados consideran la migración como una amenaza— se justifican las políticas públicas implementadas con el objetivo de proteger el territorio y la soberanía política.

Como consecuencia de este nexo se produce una confusión en cuanto a la definición de la migración y de los migrantes: ¿Quién es un verdadero migrante?; ¿qué cuestiones deben considerarse como amenazas a la seguridad?; ¿es un inmigrante o un potencial terrorista?; ¿quién es un inmigrante y quién es un futuro delincuente que altera el orden social del estado de acogida? Las respuestas a estas preguntas pueden variar según las diferentes perspectivas y lentes a través de las cuales se mira y se analice (Ahmed, 2017). Por ejemplo, en los medios de comunicación o en los discursos de algunos partidos políticos, a menudo, se vincula a los migrantes del Norte de África o de Oriente Medio con el terrorismo internacional. La potencialidad de convertirse en terroristas es una preocupación subjetiva más que una amenaza real (Gebrewold, 2008).

Durante tres décadas se han repetido las imágenes y los discursos relacionando las migraciones con aspectos negativos, pero, calificar a los migrantes como "amenaza" o "problema de seguridad" es simplista y no tiene evidencias empíricas que lo respalden. A modo de ejemplo, el estudio realizado por Brian Bell, Francesco Fasani y Stephen Machin (2013) sobre la relación entre el crimen y la inmigración en Reino Unido concluye que "hay muchos comentarios populares sobre la supuesta vínculos entre la inmigración y el crimen, pero una notable escasez de pruebas empíricas creíbles sobre la relación" (Bell et al., 2013). Este tipo de vinculación sin evidencias que la sostenga influye en el aumento de la xenofobia y de los sentimientos antiinmigrantes, especialmente en los países desarrollados, donde el inmigrante se convierte en una amenaza a la estabilidad económica y social. Y, además, al alejar el análisis de las migraciones de la perspectiva económica, sociológica y cultural se ignoran las verdaderas contribuciones que los migrantes aportan a sus sociedades de acogida y su apoyo al desarrollo económico de sus hogares mediante el envío de remesas (Ahmed, 2017), que constituyen, en muchos países, la principal fuente de ingresos.

De forma analítica, podemos hablar de tres diferentes aproximaciones teóricas que vinculan las migraciones con la seguridad, en estas se combinan de una manera, más o menos explícita, elementos internos y externos de la seguridad de los estados: (i) la relación entre seguridad nacional, control de fronteras y migraciones, que indica que en última instancia es el estado quién debe regular estos flujos; (ii) el crimen organizado y la trata de personas, que se presenta como una nueva amenaza potenciada por la globalización y, en último lugar, (iii) las cuestiones relativas a la integración de los migrantes, cuestión asociada a elementos identitarios y que en última instancia se vinculan a cuestiones como la radicalización y el terrorismo (Ferrero, 2017: 38). Dentro de la primera aproximación, la que vincula el control de las fronteras y la seguridad nacional, hay a su vez dos aproximaciones diferentes, o se estudia desde la soberanía estatal o se estudia desde la necesidad de protección que de los migrantes.

Por último, los países afectados por el ciclo migratorio, en cualquiera de sus fases, participan activamente de la diplomacia migratoria y utilizan esta cuestión como arma política y económica a favor de sus intereses. Marruecos, Turquía o México son ejemplo de cómo las migraciones se han convertido en una especie de palanca de presión que condiciona políticas económicas y de seguridad a los estados de destino de las migraciones (Calvillo Cisneros, 2020: 60). A partir del concepto de la diplomacia migratoria, estudiado por F. Adamson y G. Tsourapas (2019) podemos considerar la política migratoria española que vamos a estudiar en este artículo cumple con los requisitos de las establecidos por los autores: actuaciones diplomáticas en países

de origen y tránsito (incluso dentro del marco de la Unión Europea), estas actuaciones no abarcan toda la política migratoria del país pero sí son una parte relevante de la misma; y, por último, se considera la movilidad transfronteriza como un tema internacional, disociándola de otras consideraciones como las políticas integración de los propios migrantes.

3. Marco normativo y la estructura político-administrativa de la política migratoria en España

En España, la política migratoria, como las otras políticas públicas, se desarrolla a través de un amplio cuerpo normativo de diferentes dimensiones políticas: la nacional (que incluye el autonómico y el local), la comunitaria y de acuerdo con el derecho internacional. Dentro del ámbito nacional, la política migratoria se encuentra en su mayor parte dentro del ámbito estatal, del Gobierno y la Administración General del Estado. De esta forma, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (conocida como la ley de extranjería), principal ley reguladora de la política migratoria establece en su artículo 2 bis 1.:

“Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1. 2.^a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales”.

Es el Gobierno Central quien ejerce la dirección de la política, que debe coordinarse con los diferentes niveles administrativos; respetando las políticas definidas en el nivel comunitario (art. 2 bis 2.) y atendiendo a un principio de solidaridad con los territorios donde los flujos migratorios tengan más incidencia (art 2 bis 3.).

Dentro del Gobierno de España y de la Administración General del Estado, la política migratoria se encuentra bajo la órbita principal de tres departamentos ministeriales: por un lado, el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (antes de 2020 en el departamento ministerial de Trabajo en sus diferentes denominaciones¹); por otro, el Ministerio del Interior; y por último el Ministerio de Asuntos Exteriores. Estos tres ministerios, en sus diferentes denominaciones, concentran la mayor parte de las competencias políticas y administrativas del Gobierno en relación con las migraciones: (i) las cuestiones relacionadas con el desarrollo de la política pública de migraciones y extranjería, destacando la inclusión, en el departamento de Migraciones; (ii) las competencias de seguridad, vinculadas al control de las fronteras y a la persecución de los delitos, en Interior y (iii) la aplicación de las políticas migratorias y extranjería en la política exterior, en el departamento de Asuntos Exteriores.

En España, las competencias y funciones de los diferentes departamentos del gobierno, así como su estructura orgánica, se establecen en los denominados decretos de estructura, que se publican al inicio de cada legislatura o cuando hay un cambio importante dentro de los gobiernos. De esta forma, en el período que vamos a estudiar, que abarcaría la estructura de la XII Legislatura, formalmente desde el 29 de octubre de 2016 hasta el 5 de marzo de 2019. En esta legislatura se da la circunstancia, por primera vez en la historia actual de la democracia española, que se produce un cambio de gobierno derivado de una moción de censura, el 1 de junio de 2018, que supone que el presidente Mariano Rajoy, del Partido Popular, sea sustituido por el nuevo presidente Pedro Sánchez, del Partido Socialista Obrero Español.

Tanto en el gobierno de Mariano Rajoy, como en el de Pedro Sánchez en el período indicado anteriormente, se establece que la política del gobierno “en materia de extranjería, inmigración y emigración” corresponde al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre y Real Decreto 595/2018, de 22 de junio). En la actualidad, esa competencia continua en este departamento, aunque haya cambiado su denominación (Real Decreto 2/2020, de 12 de enero).

¹ Entre 2018 a 2020 fue el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; antes, de 2011 a 2016, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, aunque con unas competencias muy similares. De 2008 a 2011 el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

A pesar de esta similitud, sí encontramos un cambio entre los gobiernos populares y socialistas, en el segundo se constituye la Secretaría de Estado de Migraciones, elevando de consideración lo que antes era una Dirección General de Migraciones. De esta nueva secretaría de estado van a depender dos nuevas direcciones generales: la Dirección General de Migraciones y la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria. Se lleva por tanto a cabo, con la constitución del gobierno socialista en junio de 2018, una reestructuración político-administrativa que, aunque sobre un papel otorga una mayor importancia, capacidad de influencia y visibilidad pública a este departamento, habría que estudiar si eso conlleva un aumento de la eficacia en las políticas desarrolladas.

Muchas de las cuestiones asociadas a la política de migración y en concreto las relativas a la seguridad, se encuentran entre las funciones y competencias del Ministerio del Interior: (1) A través de la Comisaría General de Extranjería de la Policía Nacional, se establece el control de las fronteras, tanto para nacionales como para extranjeros; se desarrollan las labores de prevención e investigación de las redes de inmigración ilegal y se establece el régimen policial de extranjería refugio y asilo. (2) A través de la Jefatura fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, se establece un control de los flujos migratorios ilegales mediante el control de las costas, las fronteras, los puertos, aeropuertos y espacios marítimos españoles. (3) A través de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (DGRIE) se planifican las líneas estratégicas del ministerio en materia migratoria, con especial atención a las relaciones con los países de origen y tránsito; así como se organizan las actividades internacionales del ministerio en el ámbito de sus competencias sobre inmigración y extranjería. En este sentido la DGRIE tiene un papel muy importante en la actuación del ministerio del Interior en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea (JAI), que, entre otros temas, trata sobre los asuntos de migración.

Todas estas funciones y competencias de Interior son prácticamente iguales entre los gobiernos del PP y del PSOE. Dentro de las competencias internacionales, y en especial en la Unión Europea, el departamento de interior se coordina con los departamentos del ministerio de Asuntos Exteriores, responsable de la política exterior. De esta manera, podemos ver que la política migratoria en España se presenta, como en otros países de nuestro entorno, como una política global e integral que abarca a varios departamentos.

Esto implica una coordinación dentro de las estructuras del Gobierno. En el período que estamos estudiando se puso en marcha la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Migratorios en junio de 2018 en el nuevo gobierno de Pedro Sánchez. Dirigida por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, incluye a los ministros de Interior, de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Exteriores y de Fomento; así como diferentes secretarios de estado y el director del gabinete del presidente del Gobierno (Real Decreto 694/2018, de 29 de junio). El objetivo de esta comisión delegada era coordinar y elaborar la política migratoria del gobierno de una forma integral y global. No se puede decir que tuviera un gran éxito, ya que en el Gobierno formado en la XIII legislatura, suprimió esta comisión.

En cambio, sí podemos indicar que, dentro del Sistema de Seguridad Nacional, podemos encontrar el Comité Especializado de Inmigración, un órgano de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) en la ordenación de flujos migratorios. Como ya hemos indicado en las diferentes estrategias nacionales de seguridad (2011, 2013 y 2017 y previsiblemente en la estrategia que saldrá este año en 2021), los flujos migratorios irregulares y no controlados son considerados como parte de los riesgos y desafíos para la seguridad nacional. Este Comité está presidido por el Secretario de Estado de Seguridad (el Director de Seguridad Nacional es el vicepresidente) e incluye a miembros de los diferentes departamentos ministeriales. Este Comité fue establecido en 2014. Tras su reforma en 201 (Orden PRA/31/2018, de 22 de enero), se reúne al menos bimestralmente y representa una vinculación muy clara de los enfoques de la seguridad en las políticas migratorias.

Respecto al marco normativo internacional, éste se presenta como clave para entender la regulación y la política migratoria de nuestro país, no solamente porque en la Constitución se aceptan los principios y acuerdos que emanen del derecho internacional, sino porque la pertenencia a la Unión Europea y al espacio Schengen

implican mayores compromisos y coordinación de políticas. España representa la frontera exterior de la Unión Europea con el continente africano, al menos con su parte occidental.

En el ámbito europeo, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 supuso la adopción vinculante de la normativa comunitaria en materias de asilo, inmigración y control de fronteras para los Estados miembros. A partir de 1999, y en sintonía con los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Tampere en octubre del mismo año, y en las celebradas en años inmediatamente posteriores en Laeken (diciembre de 2001), Sevilla (junio de 2002) y Salónica (junio de 2003), las legislaciones de los países de la UE en temas de asilo y de inmigración tienden a converger en sus líneas maestras (Ferrer Muñoz, 2015). A pesar de este paso dado en materia migratoria, se requiere de la unanimidad del Consejo para seguir avanzando hacia una política comunitaria en materia de inmigración, refugio y asilo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se abrieron notables expectativas acerca del futuro despliegue de la denominada política común en materia de inmigración. Respecto a su vertiente exterior, sin embargo, ha tendido a reducir significativamente las esperanzas puestas en ella; de hecho, las acciones desplegadas desde entonces por la UE se han inclinado —en el mejor de los casos— a “replicar” los esquemas desarrollados con anterioridad por los Estados miembros. En este sentido, resulta ilustrativo que los acuerdos bilaterales en materia migratoria concluidos en su día —entre otros, por España— con algunos Estados se encuentran en el origen de las limitadas «asociaciones de movilidad» planteadas por la UE, sin que estas hayan tenido por efecto la sustracción de la competencia, que en esta materia siguen manteniendo los estados miembros (González Vega, 2015).

Al no ser competencias exclusivas de la Unión Europea, sino compartidas con los Estados miembros, hecho que genera un auténtico círculo perverso a la hora de plantearse toda tentativa de actuación por parte de la Unión Europea, pues las competencias en manos de los estados tienden a ser utilizadas por estos con el fin de encauzar en un marco estrictamente bilateral las acciones para contener la inmigración irregular, lo que desincentiva el interés de los estados de origen de la misma por abordar una cooperación con la Unión Europea que resultaría a todas luces ineficaz (González Vega, 2015).

La filosofía del Sistema Europeo Comunitario de Asilo (SECA) es la de tratar de establecer unas normas comunes que aseguren la coordinación entre los respectivos sistemas nacionales en materia de asilo. La Unión Europea ha afrontado una regulación que, superando el estricto marco del derecho de asilo de Ginebra (1951), insta unos regímenes de protección internacional que favorecen a personas que no se encuentran entre las beneficiarias de la Convención de Ginebra (González Vega, 2017). A pesar de que la política de asilo de la Unión Europea ha sido mejorada, se necesita de una voluntad real de los Estados miembros para su aplicación.

El Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento 604/2013) introduce una serie de modificaciones sustanciales como son que la solicitud de protección internacional sea valorada únicamente por el Estado miembro o país asociado, con el fin de determinar el país responsable de otorgar la protección. En definitiva, las reglas en materia de derecho de asilo confieren a los estados la potestad para determinar con una relativa discrecionalidad los criterios en orden a su otorgamiento.

En 2015 se estableció la Agencia Europea de Migración, con el objetivo de dar respuesta a la tragedia humanitaria que en esos momentos se cernía sobre los flujos migratorios del Mediterráneo, principalmente el Mediterráneo oriental y central. Los cuatro pilares básicos de la Agencia son: (1) Reducción de los incentivos para la inmigración irregular. (2) Mejora de la gestión de las fronteras, fortaleciendo la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) si fuera necesario. (3) Reestructuración del sistema de asilo. (4) Implementar una nueva política de migración legal, que contemple las necesidades demográficas de los países europeos. En el desarrollo de estos pilares, la Agencia ha ido potenciando los enfoques de seguridad para tratar



las cuestiones de la política migratoria comunitaria, su labor se ha llevado a cabo mediante la puesta en marcha de acuerdos de asociación con terceros países, en el marco institucional de un Marco de Asociación en Materia de Migración aprobado en 2016 buscando la cooperación en la lucha contra los flujos migratorios irregulares y fomentando el retorno voluntario.

Paralelamente, a finales de 2015 tiene lugar en Malta la Cumbre UE- África de La Valeta sobre Migración, entre los líderes europeos y los jefes de Estado y de Gobierno africanos. El objetivo de esta cumbre era reforzar la cooperación y abordar los desafíos de los flujos migratorios irregulares. El principal punto de acuerdo es que se va a considerar la inmigración desde la óptica de la responsabilidad compartida entre los diferentes países del sistema migratorio: los países de origen, los de tránsito y los de destino. A partir de esta cumbre se establece un Plan de Acción, que en la práctica convirtió el control fronterizo desde los países africanos en un elemento de condicionalidad para recibir ayuda económica europea. En el Plan de Acción se considera que la pobreza, los conflictos, las situaciones de fragilidad, las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos forzados son problemas profundamente interrelacionados que deben abordarse de forma coherente y global.

Al mismo tiempo se crea el instrumento del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, para hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento de personas en África. Este Fondo está financiado con aportaciones de la propia UE, de los estados miembros y de otros donantes. A partir de estos fondos se ha procurado la estabilización de Libia y del Cuerno de África, las dos zonas que han recibido más proyectos. Solamente los proyectos de mejora de la gestión de la migración han recibido más de 1.400 millones de euros, de los 5.000 millones de euros que hasta la actualidad ha movido el Fondo. En el caso de Libia parte de estos proyectos fueron para el apoyo a la guardia costera y la formación de equipos en ese mismo país. La consecuencia de estas medidas ha sido una disminución del 60% de las llegadas irregulares en el Mediterráneo central (de Carlos Izquierdo, 2018: 12).

De forma mucho más evidente el Acuerdo de la UE-Turquía, firmado en marzo de 2016 entre los miembros del Consejo Europeo y su homólogo turco, ponen en marcha una política de externalización de los controles fronterizos. la Unión Europea acuerda con Turquía el compromiso de readmitir a toda persona que haya llegado a las costas griegas de forma irregular. El compromiso de los Estados miembros es el de reasentar a un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía; acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos; e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (primero con 3.000 millones de euros y meses después con 3.000 más) (Garcés Mascareñas, 2020: 2). Turquía se convierte de facto en una frontera europea para el control migratorio.

Aunque queda fuera del ámbito temporal de nuestro artículo, debemos señalar que, en septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un Nuevo Pacto de Migración y Asilo, en el que se apuesta por los principios de solidaridad entre los Estados miembros, un enfoque integral de la política de migración que incluya la migración, el asilo, la integración y la gestión integrada de las fronteras. Esta última parte se considera como un elemento indispensable para proteger las fronteras exteriores y para salvaguardar el espacio Schengen.

Por último, en el ámbito del derecho internacional, es muy importante señalar la vinculación de las políticas migratorias y el respeto a los derechos humanos. Existe una relación insalvable entre las cuestiones que afectan a la seguridad de los estados, como por ejemplo el control de las fronteras de su territorio, y los compromisos en materia de respeto y derechos humanos de las personas migrantes. Empero, los estados firmantes de la Convención de Ginebra (1951) y su protocolo de Nueva York (1967), la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como es el caso de España, tienen unas obligaciones de comportamiento que afectan a cualquier tipo de inmigrante que tenga intención de entrar en el territorio del Estado. Es en este contexto en el cual Carrillo Salcedo (2013) nos dice que cualquier persona que haya sido aprehendida en alta mar, tiene el derecho a ser traída a un puerto español, donde la autoridad competente deberá valorar los supuestos caso a caso (Carrillo Salcedo, 2013).

También debemos indicar que las características de las migraciones internacionales de nuestra época, influenciadas por el proceso de la globalización, el aumento de los conflictos internacionales e interétnicos, el cambio climático, etc., aportan confusión a la hora de determinar si el factor de expulsión —que toda persona migrante tiene— es consecuencia de algunas de las razones especificadas en el marco jurídico internacional o, si por el contrario, corresponden a otro tipo de casuística relacionadas con lo estrictamente económico. En la correcta, y compleja, identificación de las causas por las que una persona decide salir de su territorio nacional encontraremos el marco normativo aplicable. En este sentido, siguiendo el razonamiento de González Vega (2015) “La certeza del juicio negativo que tales desarrollos merecen no ha de impedir advertir que está por resolver la indiscutible tensión entre el derecho de los Estados a su seguridad —tentativamente preservada merced al “cordón sanitario” que a través de sus políticas migratorias aquellos desarrollan— y la garantía internacional de los derechos humanos que los Estados afirman reconocer y de los que los inmigrantes irregulares son —como cualquier ser humano— titulares” (González Vega, 2015: 176). En definitiva, las reglas en materia de derecho de asilo confieren a los estados la potestad para determinar con una relativa discrecionalidad los criterios en orden a su otorgamiento (Calvillo Cisneros, 2019: 58).

En el marco de lo que podemos denominar el soft law, se gesta el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. En este ámbito, se desarrolla la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de Naciones Unidas de 2016, una declaración que incluye dos anexos: (1) Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, por el que se fijan las bases para la elaboración del Pacto Mundial sobre los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018; y (2) Hacia un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, por el que dibujan las líneas maestras del Pacto Mundial para los Migrantes y establece el cambio a seguir para su elaboración (Cachón y Aysa, 2019: 89). Finalmente, 164 estados firmaron en diciembre de 2018 en Marrakech el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Cabe destacar que, de los 28 estados de la Unión Europea en el momento de la firma del acuerdo, 11 no apoyaron el Pacto (Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Letonia, Hungría, República Checa y Polonia).

4. Los flujos de migraciones irregulares entre 2016 y 2019

A lo largo de 2015, y según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), llegaron a Europa a través de las rutas del Mediterráneo algo más de 1 millones de migrantes. Debido a esta circunstancia, la Unión Europea puso en marcha una serie de medidas de actuación, que hemos visto en el apartado anterior, que configuraron la base para una política migratoria comunitaria. Estas medidas supusieron la reducción de las llegadas por las rutas del Mediterráneo oriental del 72% y un aumento por la ruta central —Italia— de un 18%, según Frontex.

A pesar de los datos europeos, en España desde 2016 se inició una tendencia ascendente de llegadas de migrantes irregulares provenientes de África por vía marítima y/o terrestre. Esta tendencia se intensificó en los dos años siguientes, y disminuyó de forma brusca en los primeros meses de 2019. Los datos se pueden observar en la Tabla 1 y Figura 1.

| | Por vía marítima a la península y Baleares | Por vía terrestre o marítima a las Ceuta y Melilla* | Por vía marítima a Canarias | TOTAL |
|-------------|--|---|-----------------------------|---------------|
| 2016 | 6.979 | 6.427 (511) | 672 | 14.078 |
| 2017 | 20.611 | 6.798 (935) | 425 | 27.834 |
| 2018 | 54.703 | 8.288 (1.488) | 1,307 | 62.992 |
| 2019 | 21.958 | 7.857 (1.512) | 2.698 | 32.513 |

* Entre paréntesis las llegadas por vía marítima a las ciudades autónomas.

Tabla 1. Llegada de migrantes irregulares por vía marítima y terrestre 2016-2019. Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio del Interior.



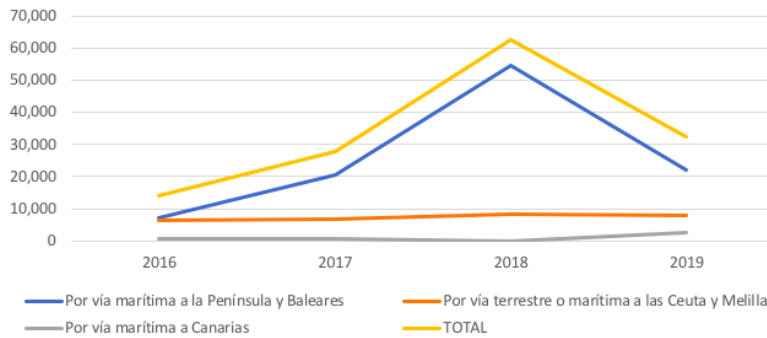


Figura 1. Llegada de migrantes irregulares por vía marítima y terrestre 2016-2019. Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio del Interior.

Debemos diferenciar entre las dos rutas de migración que tienen como destino España: la ruta del Mediterráneo occidental y la ruta atlántica. En la primera el destino es o bien las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, o bien la Península Ibérica (muy extrañamente Baleares); mientras que en la segunda son las islas Canarias. En ambos casos, los migrantes vienen del Golfo de África y los países del Sahel, a los que se suman los mismos migrantes del norte de África, esencialmente marroquíes y argelinos. En la ruta del Mediterráneo Occidental los puntos de salida para llegar a España o bien son las costas marroquí o argelina (en mucha menor medida), a través del Estrecho y el Mar de Alborán, o bien por vía terrestre cruzando la frontera de las ciudades autónomas con Marruecos. En la ruta atlántica, las embarcaciones salen de puertos mauritanos y senegaleses principalmente con destino a las islas más occidentales del archipiélago canario: Las Palmas, Fuerteventura y Lanzarote.

Como se puede apreciar la llegada de migrantes irregulares se multiplicó por dos entre 2016 y 2017 y se volvió a multiplicar por dos entre 2017 y 2018, sobre todo en relación con las llegadas y rescate de embarcaciones en la zona del Estrecho y el Mar de Alborán. De los datos de 2019 hay que hacer una contextualización, desde febrero de 2019 asistimos a una tendencia descendente en las llegadas marítimas a la península respecto a los meses anteriores y, a partir de junio, la llegada de migrantes irregulares en el año 2019 es menor que la del año 2018. Como vemos también el descenso de las llegadas por vía marítima a la península no describe una trayectoria similar en el descenso de las llegadas a las ciudades autónomas y mucho menos en las llegadas por la ruta atlántica a Canarias, que vive un aumento que se verá intensificado durante 2020.

La presión de la llegada de los inmigrantes irregulares se hizo muy intensa desde la mitad del año 2018, que coincide también con el cambio de gobierno de Mariano Rajoy del Partido Popular a Pedro Sánchez del Partido Socialista Obrero Español tras una moción de censura el 1 de junio. Una de las consecuencias de este cambio, así como de la fragmentación política, fue el incremento de la politización de las cuestiones migratorias.

En cualquier caso, la cifra de llegadas superó a la de la crisis de los cayucos de 2006, aunque no en porcentaje de incremento, cuando de 2005 a 2006 aumentaron las llegadas de migrantes al archipiélago de Canarias de 4.715 en 2005 hasta 31.678 en 2006. El término cayuco hacía referencia a un tipo de lanchones de madera de fabricación artesanal que eran usados por los migrantes para alcanzar las islas Canarias. La mayoría de estas embarcaciones salían de Nouadhibou, ciudad mauritana en la frontera con el Sahara Occidental y de Saint Louis, ciudad norteña de Senegal. Hasta ese momento en España no se habían visto cifras tan altas de llegadas de migrantes (como se puede apreciar en el Figura 2), lo que supuso una cierta conmoción política visible en los medios de comunicación del momento y que, además, lo que es más importante, produjo un cambio crítico en la política migratoria, incluyendo sobre todo cuestiones de seguridad, que se mantiene hasta la actualidad. Las causas de ese incremento habría que buscarlas en cierre de las rutas migratorias terrestres de Nigeria, Gambia, Níger y Mali, que se desplazaron hacia la fachada atlántica; el cierre de los campamentos de migrantes que había en Ceuta y Melilla en 2005; o incluso el efecto llamada que pudo

tener la regularización de migrantes que hizo el gobierno de España en 2005. En cualquier caso, el incremento se venía apreciando desde comienzos del siglo.

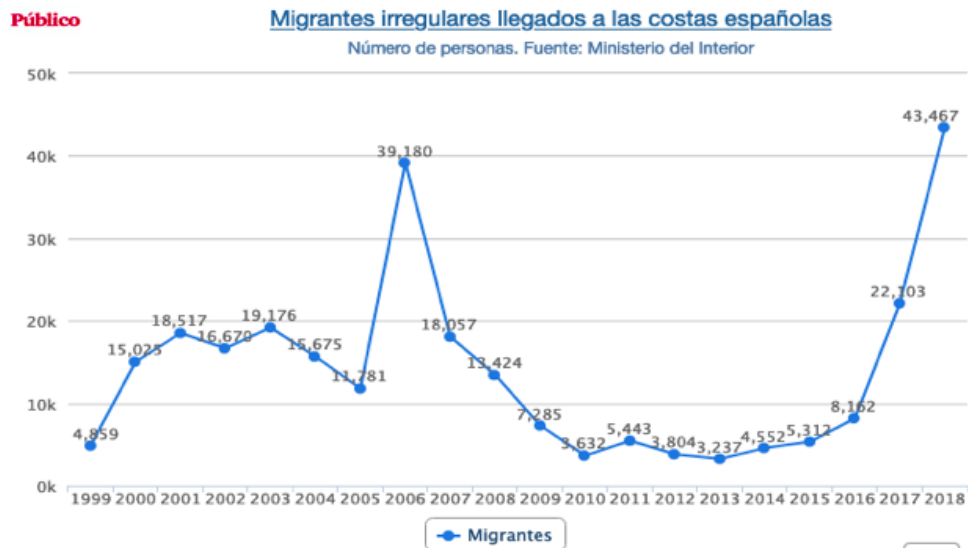


Figura 2. Evolución de la llegada de inmigrantes irregulares por vía marítima. Fuente: Vargas, 2018 a partir de datos del Ministerio del Interior.

5. La constitución de la política migratoria española

A partir de la crisis de los cayucos se configura la política migratoria española que ha permanecido desde entonces, con ligeros cambios. Antes de esta crisis, la política migratoria tenía un enfoque sobre todo social y laboral (integración) y se movía en una dimensión nacional, con algunos acercamientos a países de origen y tránsito de forma más puntual. A partir de este momento, se desarrolla una política pública que alcanza un lugar de preeminencia en las políticas del gobierno y adquiere, además, las características que la pueden definir como una política de estado (Guadamarga y Cueto, 2012). Esta nueva política tiene dentro de sus objetivos principales la reducción de los flujos migratorios irregulares y el establecimiento de un sistema de responsabilidad compartida, tanto con los países de origen y tránsito (prevención y cooperación) como con las instituciones comunitarias.

Los resultados obtenidos por esta política fueron muy evidentes, de 2006 a 2010 las llegadas de inmigrante irregulares llegados a las Islas Canarias pasan de los 31.678 ya indicados a 196, manteniéndose las cifras por debajo de 1.000 llegadas hasta 2018. A partir de la esta crisis se tienen en cuenta una serie de factores que van a configurar la política migratoria (Ospina, 2018):

- (1) España, Italia y Grecia son los países encargados de la vigilancia de la frontera exterior en el Mediterráneo del espacio Schengen.
- (2) Se constató la existencia de redes mafiosas que se encargaban del tráfico de seres humanos (denominados pasadores en los primeros momentos).
- (3) El deterioro de la situación política e institucional del desierto del Sahara y el Sahel desde 2003.
- (4) Los episodios de entrada masiva de migrantes a través de la valla y los puestos fronterizos que se produjeron en las ciudades autónomas a lo largo de 2005, que incluso supusieron el despliegue de militares para asegurar las fronteras, hacía necesaria una externalización del control.
- (5) La precaria situación en la que llegaban los migrantes, así como los muertos en las travesías. Muchos de ellos pensaban que en España se iba a regularizar su situación o, incluso, los MENA (menores extranjeros no acompañados) que iban a recibir ayudas y estudios
- (6) Se constató que era necesaria la implicación de los países europeos mediante ayudas para desarrollar

económica e institucionalmente los países africanos, de esta forma se pone en marcha el primer Plan África (2006-2008) del Gobierno español, un pan de carácter humanitario para prevenir la migración.

A partir de estos factores se va a desarrollar una política que tiene unos elementos de continuidad que llegan a la actualidad más allá del posicionamiento de los principales partidos políticos, PSOE y PP, cuando están en la oposición. Estos elementos son los siguientes: (i) profundización de la política migratoria a nivel europeo; (ii) las relaciones de cooperación con los países de origen y tránsito; (iii) reforzar la seguridad nacional en el control de las fronteras; (iv) la lucha contra el tráfico de personas; (v) el refuerzo de la protección internacional y (vi) el impulso de medidas para el retorno, forzado o voluntario, de los migrantes.

Se puede apreciar que la política migratoria adquiere un componente exterior fundamental: por un lado, al potenciar la europeización de esta política pública mediante el fortalecimiento de una política migratoria comunitaria y, por otro, mediante los acuerdos con los países y organizaciones africanas.

Pero, además, aunque formalmente el departamento ministerial con las funciones de desarrollar la política migratoria no es el ministerio del Interior, sino el ministerio de Trabajo e Inmigración hasta 2011, más tarde el ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hasta 2018 y tras la moción de censura el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, los aspectos vinculados a la seguridad van a adquirir cada vez más importancia, sobre todo para la gestión de las crisis. Así en octubre de 2006 se constituye el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), a cuyo frente se coloca la denominada Autoridad de Coordinación, un general de la Guardia Civil con la función de centralizar todos los medios y recursos para la hacer frente al flujo de migrantes irregulares. Esta actuación se repetirá en la crisis de 2018.

5.1. Los desafíos a la política migratoria desde el enfoque de la seguridad

Durante el período de 2016 a 2019, el Gobierno de España tuvo que enfrentarse a una serie de desafíos en su política migratoria. En primer lugar, se observó la necesidad de reforzar la acción exterior de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración irregular, punto esencial para la prevención en origen y la externalización de los controles. De esta manera, desde Madrid se apostó para incluir a Marruecos en los mecanismos que se habían puesto en marcha ya mencionados anteriormente. En este contexto, Bruselas se comprometió a ayudar a Marruecos financieramente. Antes de 2016, en 2014, el reino alauí había aprobado su Estrategia Nacional de Migración, donde se contempla su paso de país de origen de emigrantes a país de tránsito, apostando por jugar un papel proactivo en la gobernanza de la migración a nivel regional. Entre finales de 2016 y 2018 Marruecos recibió más de 77 millones de euros del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, a los que se debe sumar otros 101,7 millones de euros a finales de 2019, para la gestión de la migración. A todas estas cantidades habría que sumar las recibidas por el Instrumento Europeo de Vecindad en el marco de la cooperación bilateral.

Un segundo desafío se dentro de la misma dimensión de la propia UE, con el objetivo establecer una política de reparto más equitativa de los migrantes que pidan asilo (el mecanismo de solidaridad). A esta situación la debemos sumar a la circunstancia de la reintroducción de controles en las fronteras interiores, especialmente en el caso español de Francia. Igualmente, desde Madrid se apostó por aumentar las partidas presupuestarias destinadas a la lucha de la inmigración ilegal en el Presupuesto comunitario de 2021-2027.

En tercer lugar, encontraríamos uno de los elementos esenciales de la política migratoria es el retorno; ya que a través de estas políticas se establece un carácter preventivo y disuasorio de los flujos irregulares y además es una medida para la lucha contra las mafias dedicadas a este tráfico. El retorno se establece con una de las piezas claves de la política migratoria en relación con la seguridad. En última instancia, el retorno es la constatación del fracaso de la prevención. La política de retorno tiene dos versiones: voluntario y forzoso. El retorno forzoso es cuando no se permite el ingreso en España por no cumplir los requisitos de entrada, mientras que el retorno voluntario es el dirigido a personas de terceros países retornar a sus países de origen mediante un incentivo económico; por ejemplo, España trabaja desde 2013 con el programa Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) de la Organización Mundial de Migraciones en Marruecos que ha permitido

el retorno voluntario de más de 11 mil migrantes.

En España los programas de retorno voluntario beneficiaron a 911 migrantes en 2016, 1.317 en 2017, 831 en 2018 y 673 en 2019; lejos de los 4.022 de 2009 cuando comenzaron. Para poder impulsar los programas de retorno es muy importante la cooperación bilateral con los países de origen, que entre 2016 y 2019 fueron: Marruecos, Guinea Conakry, Mali, Argelia, Costa de Marfil, Gambia, Senegal, Mauritania y Camerún.

En cuarto lugar, la llegada importante de migrantes a las costas españolas, sobre todo desde la segunda mitad de 2018, con días donde se superaron las 500 personas, supuso que se debía poner en marcha un mecanismo de gestión de esta crisis, que ordenase la entrada del flujo, garantizando en primer lugar la integridad física de estas personas y en segundo lugar su adecuada identificación. Para ello se llevaron a cabo una serie de medidas muy similares a las que se pusieron en marcha en la crisis de 2006, que comentaremos más adelante de forma breve.

Por último, hay que tener en cuenta el aumento de los menores extranjeros no acompañados, los MENA. Esto migrantes llegan al país sin ningún recurso y, por su condición de edad, deben tener una importante protección por parte del Estado. La dificultad para articular procesos de integración en el caso de estos migrantes es mala alta; a lo que se suma, además, que existe una importante estigmatización social, generalizándose la impresión de que todos ellos son delincuentes. Todo ello, además, sometido a un proceso de politización. El aumento de los MENA en este período es sustancial, pasando de 3.997 en 2016, a 6.414 en 2017, 10.162 en 2018 y 12.303 en 2019; casi dos terceras partes son marroquíes.

Estos son los principales desafíos que provocó la crisis migratoria de estos años. Muchos de ellos se pueden encontrar recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, donde se establece que los flujos migratorios irregulares como un desafío a la seguridad nacional española, derivado de su posición estratégica y en un espacio que se prevé como de incremento de las llegadas de inmigrantes irregulares (Presidencia de Gobierno, 2017: 72). Del mismo modo se indica que “la integración de los inmigrantes en la sociedad y cultura españolas contribuye a la prosperidad de España y su diversidad, siempre desde el respeto a los valores, la libertad y el modo de vida de los ciudadanos” (página 72). Una expresión muy cuidada para poner encima de la mesa una de las preocupaciones relacionadas con la seguridad que deriva de la migración.

De esta forma, la propia estrategia establece como uno de los Objetivos de la seguridad nacional la ordenación de los flujos migratorios: “Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en las fronteras, así como garantizar una adecuada acogida e integración de los inmigrantes y solicitantes de asilo o beneficio de protección internacional” (pp. 110). Dentro de las líneas de actuación propuestas para conseguir este objetivo destacan, en relación con lo expuesto anteriormente, la conformación de una política migratoria y de asilo común en la UE y la cooperación con los países de origen y tránsito (pp. 111). Del mismo modo se vincula integración y seguridad, dando importancia a la colaboración de las administraciones y a las políticas de acogida en España.

También debemos destacar como en la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023, se hace una especial referencia al delito del tráfico ilícito de inmigrantes, estableciéndose una prioridad contra estos delitos. En esta estrategia se proponen una serie de líneas de actuación que pueden ser resumidas en el refuerzo de la cooperación bilateral con los países de origen y tránsito, calificados como de interés estratégico; potenciar el intercambio de información estratégica a nivel nacional e internacional; intensificar la colaboración operativa; potenciar el uso las nuevas tecnologías en la identificación de personas en las fronteras; mejorar el tratamiento y seguimiento de menores extranjeros no acompañados (MENA), reforzando la coordinación entre las distintas administraciones.

6. Herramientas para la gestión de la crisis migratoria 2016-2019

Para la gestión de esta crisis migratoria se pusieron en marcha una serie de herramientas, tanto exteriores



—diplomacia migratoria—, como securitarias —control de las fronteras—. Muchas de estas iniciativas se iniciaron con el recién constituido gobierno de Pedro Sánchez, al que le tocó hacer frente al mayor incremento del número de migrantes llegados a través del Estrecho desde principios de 2018.

Antes de enumerar las actuaciones políticas, hay que indicar que una de las primeras medidas que el nuevo gobierno, formado a principios de junio de 2018, fue aceptar la entrada en un puerto español del barco *Aquarius*, que navegaba con 629 migrantes rescatados en el Mediterráneo central, con personal de la ONG Médicos Sin Fronteras. Tanto el gobierno de Malta, como el ministro del Interior italiano, Mateo Salvini, habían prohibido que el barco desembarcase en sus puertos. Esto provoca una situación de asistencia humanitaria que es atendida por España permitiendo la llegada al puerto de Valencia. Con esta actuación se trató, por un lado, de marcar una diferenciación con el anterior gobierno del Partido Popular en materia migratoria y, por otro lado, abrir un nuevo cambio en la posición de los Estados miembros condicionados por el rechazo de acoger en el espacio europeo a inmigrantes procedentes de África. Este último objetivo tuvo un impacto en la política comunitaria, ya que sirvió para dar contundencia a las peticiones de solidaridad y responsabilidad compartida de los socios comunitarios, constantes desde el mes de junio y en la línea de la política migratoria puesta en marcha en 2006.

Otras dos actuaciones en las primeras semanas de la constitución del gobierno parecían indicar un giro de la política migratoria: (i) la recuperación de la sanidad universal para los migrantes sin papeles (Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud) y (ii) la eliminación de las concertinas (cuchillas) y otros medios lesivos para la salud de los migrantes de las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Estas medidas hicieron pensar que quizá se iba a modificar el enfoque securitario y de control de las fronteras de la inmigración irregular, también en línea de algunas declaraciones hechas por los dirigentes socialistas en la oposición, pero las actuaciones en las semanas siguientes indicaron lo contrario.

El caso que pone de manifiesto que no existe ese giro brusco en política migratoria es la decisión de no retirar el recurso que España tenía interpuesto a la sentencia de 2017 en la que Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideraba que las denominadas devoluciones en caliente, podían vulnerar varios artículos del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH). Una sentencia relativa a hechos ocurridos en agosto de 2014 cuando dos personas, los anonimizados N. D. (Mali, 1986) y N. T. (Costa de Marfil, 1985), escalaron la valla fronteriza de Melilla, donde permanecieron varias horas y tras bajar la Guardia Civil los acompañó de regreso a Marruecos.

Las devoluciones en caliente, de esta forma es la denominación a los rechazos en la frontera de Ceuta y Melilla de las personas que intentan cruzar de forma irregular. Es decir, son expulsiones automáticas e inmediatas de migrantes que buscan cruzar de manera irregular la frontera (normalmente la valla o los puestos fronterizos de las ciudades autónomas). Esta práctica, que se venía practicando desde los años 90, fue incluida en la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, a través de una disposición final en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Las devoluciones en caliente fueron criticadas por el partido socialista en la oposición (además de por las ONG y otros partidos políticos también en la oposición), pero a la llegada al gobierno se mantuvo el recurso e incluso estas actuaciones continuaron durante los años 2017 y 2018 de una manera similar: 607 en 2017 y 658 en 2018². En febrero de 2020, la Gran Sala del TEDH estimó el recurso de España (junto con Francia, Bélgica e Italia) a la sentencia de 2017 indicando que en el caso que se juzgaba, España no incumplió el CEDH. Del mismo modo en noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de la LO 4/2015, de seguridad ciudadana.

Del mismo modo, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno socialista, en agosto de 2018, para hacer frente a la crisis migratoria, fue el establecimiento de una Autoridad de Coordinación (general de la

² Esta información se recoge en un artículo de El Diario.es del 13 de enero de 2019, que hace referencia a un documento de la Secretaría de Estado de Seguridad fechado el 17 de diciembre de 2018 entregado a la senadora andaluza Maribel Mora.

Guardia Civil) para el Estrecho de Gibraltar, el mar de Alborán y las aguas adyacentes, similar a la aprobada en 2006. El objetivo era, de nuevo, centralizar todo el esfuerzo de control de los flujos migratorios marítimos del Estrecho y coordinar operativamente la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de Salvamento Marítimo (SASEMAR), así como la colaboración con otras administraciones públicas y con las organizaciones no gubernamentales, especialmente Cruz Roja. Esta Autoridad de Coordinación.

Del mismo modo, se establecieron diversos Centros de Acogida Temporal de Extranjeros (CATE) para centralizar la llegada de migrantes irregulares rescatados en el mar. Son instalaciones que prestan funciones asistenciales y de identificación. Se creó el CATE de San Roque (Cádiz) en 2018 y el CATE de Málaga en 2019, así como se ampliaron los CATE de Motril y Almería.

En relación con las vallas y puestos fronterizos de las ciudades autónomas, se aprobó el proyecto en enero de 2019. El objetivo del proyecto era fortalecer la protección de las fronteras con medios más modernos, pero a la vez menos lesivos; siempre garantizando, e incluso aumentando, la seguridad de las fronteras.

7. La cooperación con los países del Magreb, Sahel y el África occidental

España mantiene intensas relaciones con diversos países africanos, en concreto con Marruecos, Argelia, Mauritania y Senegal, que se constituyen como países prioritarios en el control de las rutas migratorias del Mediterráneo occidental y la de la fachada atlántica hacia las Islas Canarias.

Muchos de los acuerdos bilaterales que se han establecido con los países africanos entrarían en lo que J. González Vega (2009: 118) denominó “el lado oscuro de la política migratoria española”; en concreto a los acuerdos bilaterales llevados a cabo con estos países sobre cuestiones vinculadas a la regulación de los flujos migratorios y, según el mismo autor, posiblemente incluidos procedimientos de admisión (González Vega, 2015: 183). En este sentido, el autor, menciona diferentes acuerdos, o incluso memorandos de entendimiento (MOU), con Senegal, Ghana, Malí, Angola y Camerún, todos ellos llevados a cabo en el contexto de la crisis de los cayucos, entre 2005 y 2007 (González Vega, 2015: 183). Aunque el autor indica que nos movemos en acuerdos internacionales no normativos, es decir, que carecen de una eficacia jurídica vinculante y, por tanto, es posible que no todo su contenido sea público (ídem); sí que están publicados los Convenios marco de cooperación en materia de inmigración con Guinea Bissau, Níger, Malí, Cabo Verde, Guinea Conakry y Gambia, firmados entre 2006 y 2008, donde están recogidos aspectos como el retorno voluntario y las readmisiones (repatriaciones). Además de estos convenios más generales hay otros específicos para tratar las repatriaciones de personas en situación irregular que entre los países de la región están firmados con: Marruecos (1992), Argelia (2002) y Mauritania (2003). Todos ellos se pueden consultar en el Portal de Inmigración, a los que habría que sumar el “Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción” firmado con Senegal en 2006.

A lo largo de los años 2017 y 2018, los titulares del departamento de Interior, Juan Ignacio Zoido del Gobierno del PP y desde junio de 2018, Fernando Grande-Marlaska, del Gobierno socialista han viajado de forma regular a los países de origen y tránsito, destacando las visitas a Marruecos. Todos estos viajes se enmarcan en el refuerzo de las relaciones bilaterales en materia de inmigración irregular, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Incluso a principio de 2019, el ministro del Interior viajó por primera vez a Ghana, Gambia, Guinea Conakry y Costa de Marfil; ampliando las visitas más habituales que eran Malí, Mauritania, Senegal, Argelia y Marruecos.

En esta región del Sahel y el África occidental, que debemos recordar que es una zona de importancia para la política de seguridad nacional, debido a la fragilidad de los estados de la región y la existencia de grupos terroristas y de crimen organizado (ESN 2017, pp. 47), el Gobierno de España apoya de manera bilateral, pero usando los mecanismos y la financiación de la Unión Europea, una serie de proyectos en materia migratoria, lucha contra el terrorismo y contra el crimen organizado, de los que podemos destacar los siguientes (Altuna,

2018):

(1) GAR-SI Sahel: El proyecto consiste en la creación de unidades policiales robustas, tomando como modelo el GAR español (Grupos de Acción Rápida de la Guardia Civil), para el control del territorio y la lucha contra la criminalidad organizada, incluido el terrorismo en los países del G-5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad) y en Senegal.

(2) ECI Níger (Equipo Conjunto de Investigación): liderado por Policía Nacional, está formado por tres miembros de la Policía Nacional de España, de Francia y de Níger. El objetivo del ECI es luchar contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular.

(3) Blue Sahel: liderado por la Guardia Civil tiene como beneficiarios a los países del Sahel con fachada marítima atlántica (Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau y Guinea Conakry), incluyendo a Mali por razones geográficas. Entre las actividades que contempla el proyecto, destacan la creación de patrullas fronterizas, cursos de formación en materia de inmigración irregular y formación marítima.

(4) Proyecto EL KSAR: liderado por Guardia Civil dedicado a proporcionar formación y asesoramiento a la Gendarmería Nacional mauritana en diversos aspectos de la seguridad pública, muy especialmente en lo relacionado con la seguridad de los aeropuertos de Nuakchot y Nuadibú así como en la vigilancia de fronteras terrestres.

Además de estos proyectos, desde 2010 se han destinado alrededor de 15 millones de euros en ayudas a los países africanos, especialmente a Mauritania, Senegal. En los Presupuestos Generales del Estado (PGE) 2021 la cantidad se ha multiplicado por tres. Además, habría que incluir la ayuda extraordinaria aprobada para Marruecos de 23 millones de euros en 2019.

Esta último indica que, más allá de las relaciones con los países mencionados, Marruecos se presenta, como ya hemos indicado, como el punto clave de la diplomacia migratoria y un elemento esencial de la política migratoria del Gobierno de España. El propio Informe Anual de Seguridad Nacional 2019 indica que fue la colaboración “integral y transversal” con Marruecos el factor principal que permitió reducir los flujos migratorios irregulares en el año 2019 (pp. 163).

Durante el período de 2016 a 2019, la presión migratoria provenía sobre todo desde Marruecos a través de la ruta del Mediterráneo occidental, con el objetivo de llegar a Europa entrando por España. En la medida que Marruecos también soporta esta presión como país no sólo de origen, sino de tránsito de migrantes, a lo largo de estos años se ha desarrollado una importante relación hispano-marroquí en la lucha contra la inmigración irregular. De hecho, en palabras de la Secretaria de Estado de Migraciones en 2018, Consuelo Rumí, el objetivo del Gobierno era ser la “voz de Marruecos” en la Unión Europea en las demandas marroquíes de la ayuda financiera de Bruselas, de la que hemos comentado antes (Agencia EFE, 2018).

Se puede afirmar que fue la colaboración con Marruecos la que detiene la llegada de migrantes en 2019, una disminución que es evidente desde febrero de 2019. Dentro de este contexto, debemos también encuadrar la visita del Rey de España Felipe VI a Marruecos en febrero de 2019 para firmar varios acuerdos bilaterales. Esta visita estaba programada en 2017 y 2018 pero se aplazó por parte de las autoridades marroquíes. Dentro de los 11 acuerdos bilaterales firmados entre los gobiernos españoles y marroquí, los titulares de los departamentos de interior Fernando Grande-Marlaska y Abdelouafi Laftit firmaron un convenio de lucha contra la delincuencia que suponía un refuerzo en diferentes asuntos de seguridad como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y narcotráfico, pero también la trata de seres humanos y la inmigración ilegal. Desde su toma de posición en junio de 2018, el ministro del Interior Fernando Grande-Marlaska ha viajado a Marruecos en 7 ocasiones; por su parte el anterior titular, Juan Ignacio Zoido viajó a Marruecos en 4 veces desde octubre de 2016. Todo ello, sin contar que la comunicación es constante entre los departamentos de los dos países.

En el marco de las relaciones migratorias con Marruecos se establece una colaboración operativa entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de ambos países en la lucha contra la inmigración irregular. Estas actuaciones

conjuntas incluyen patrullas mixtas marítimas y terrestres, intercambio de información, participación conjunta en diferentes operaciones, como la operación INDALO de Frontex para controlar los flujos migratorios ilegales y luchar contra el crimen transfronterizo (piratería, narcotráfico, tráfico de armas, pesca ilegal, etc.), o la Operación Paso del Estrecho (OPE); también cooperación para la impermeabilización de los perímetros fronterizo de las ciudades autónomas y participación española en el programa de retorno voluntario de la OIM que tiene en Marruecos para migrantes subsaharianos.

8. Conclusiones

A lo largo de los últimos quince años, el Gobierno de España ha desarrollado una política migratoria que en esencia ha mantenido unas características similares en los diferentes gobiernos, sobre todo cuando nos referimos a la gestión de los flujos migratorios irregulares. Esta política fue puesta en marcha por el gobierno del PSOE para hacer frente en 2006 a la crisis de los cayucos, se mantuvo durante el gobierno del PP y nuevamente se impulsó por el nuevo gobierno socialista en 2018 para hacer frente a una nueva crisis migratoria, a pesar de que en unos primeros momentos hubiera parecido que se iban a cambiar los términos de esta política. En conclusión, podemos afirmar que más allá de las controversias políticas y de la politización de la migración, esta política se podría enmarcar en una política de estado.

La evolución normativa española, en coherencia con la política migratoria europea, forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo, y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos irregulares, la de la integración de residentes extranjeros, o la del desarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente. A pesar de que en España se lleva a cabo una política migratoria integral, estructural y global, que combina las acciones de tráfico de seres humanos con actuaciones para el fomento de la migración legal y la integración de las personas migrantes, el proceso de securitización de esta política se ha intensificado desde inicios del siglo XXI.

La política puesta en marcha desde 2006 ha tenido como objetivo fundamental frenar la entrada de flujos de inmigrantes irregulares, para ello se intensificado el control en las fronteras y también la externalización de ese control mediante las relaciones con los países de origen y tránsito. Además, por supuesto, de procurar un trato humano y digno a las personas que inmigraban, garantizándoles sobre el papel sus derechos.

Si focalizamos en las funciones y competencias que los diferentes departamentos del Gobierno tienen en la política migratoria, podemos establecer de manera nítida la importancia de seguridad en la misma. Aunque el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones es el responsable de elaborar y desarrollar la política de extranjería, inmigración y emigración: proyectos normativos, transposición de normas de la Unión Europea, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida, atención humanitaria a las personas migrantes, gestión de los fondos europeos en materia de asilo e inmigración, etc.; el Ministerio del Interior es el encargado del control de las fronteras, de los trámites de extranjería y solicitudes de asilo, del registro de los MENA y de la gestión de las devoluciones y expulsiones, y también, como hemos visto, establecer lazos con los países africanos en la diplomacia migratoria. Del mismo modo, dentro del Sistema de Seguridad Nacional, vinculado directamente al presidente del Gobierno, existen estructuras de análisis y decisión sobre estas cuestiones (Comité Especializado de Inmigración).

Como hemos visto, sobre todo en el momento de lo que se denomina una crisis migratoria, la securitización de esta política es evidente y además secundada por los enfoques que hacen los medios de comunicación. Esto es una consecuencia lógica de la consideración de que el éxito o fracaso de esta política viene determinado por el número de inmigrantes irregulares que consiguen entrar en nuestro país.

Dentro de las medidas de esta política debemos resaltar la importancia de los acuerdos bilaterales con los países africanos. Estos países juegan un papel mayúsculo tanto en la prevención de los movimientos poblacionales hacia Europa, como en la gestión de los retornados. En esta red de colaboración, Marruecos se

posiciona como una pieza clave. Los lazos que nos unen a los dos países son enormes: económicos, sociales, culturales y políticos, algunos de ellos no exentos de controversias entre los dos estados; dentro de estas relaciones hay que destacar el papel que este estado juega como regulador de los flujos migratorios irregulares de la ruta del Mediterráneo occidental y, en menor medida, de la ruta atlántica. Aunque Marruecos ha pasado en la última década de un país origen de migrantes a un país también de tránsito (con decenas de miles de migrantes africanos esperando en su territorio), lo que ha cambiado su posición en el sistema migratorio regional, de una manera u otra es clave para España. Esta condición le permite a Rabat tener herramientas para influir de una manera más o menos contundente en los posicionamientos políticos de España y de Bruselas sobre diferentes cuestiones. La seguridad juega en estas relaciones un papel esencial, ya sean analizadas por medio de un enfoque más realista -ganancias relativas- o un enfoque más liberal -ganancias absolutas-.

Por otra parte, la política migratoria ha sufrido un importante proceso de europeización, sobre todo al establecerse España, junto a otros países del sur, como frontera externa de todos los países europeos. Una de las consecuencias de la migración irregular en la Unión Europea son los movimientos secundarios de las personas migrantes dentro del espacio Schengen, que constituye uno de los principales logros comunitarios y que se puede ver en peligro por los cierres de las fronteras unilaterales de algunos estados. En este sentido, la Unión Europea debería avanzar hacia acuerdos de solidaridad entre los miembros.

Desde 2006, España ha procurado en las instituciones comunitarias exportar su modelo de gestión migratoria, especialmente en relación con la migración que proviene de África, actuación que a la postre podemos afirmar que ha tenido un cierto éxito: el control de las fronteras y la externalización son elementos nucleares de la política migratoria europea, sobre todo después de la crisis de los refugiados de 2015. Aunque en esencia la posición española no es diferente de la posición de la mayor parte de los países europeos para los cuáles, como indica E. Soler (2020) la agenda de seguridad, que está centrada en la lucha contra el terrorismo y el control de los flujos migratorios irregulares, condiciona toda la aproximación al continente africano.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Calvillo Cisneros, J. M.; Calatrava García, A. (2021). Los dilemas de la política migratoria española 2016-2019: un análisis desde el enfoque de la seguridad nacional. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 6(2), 49-69. (www.cisdejournal.com)

Referencias

- Abad Quintanal, G. (2015). El concepto de seguridad: su transformación. *Comillas Journal of International Relations*, 4, 41-51.
- Adamson, F.; Tsourapas G. (2019). Migration Diplomacy in World Politics. *International Studies Perspectives*, 20, 113-128.
- Ahmed, I. (2017). Migration and security: in search of reconciliation. *Migration Letters*, 14, 371-383.
- Altuna, S. (2018). La contribución española actual en la lucha contra el terrorismo en el Sahel. *Real Instituto Elcano*. ARI 116/2018 - 16/10/2018.
- Agencia EFE (2018). España se compromete a ser la voz de Marruecos en el tema migratorio. (<https://www.efe.com/efe/espana/portada/espana-se-compromete-a-ser-la-voz-de-marruecos-en-ue-el-tema-migratorio/10010-3768470>).
- Anguita Olmedo C.; González Gómez del Miño P. (2019). The migrant crisis in the Mediterranean: A multidimensional challenge for the European Union. *RUDN Journal of Sociology*, 19(4), 617-629.
- Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizador. *Vanguardia dossier*, (22), 6-15.
- Arango, J.; Mahía, R.; Moya, D.; Sánchez-Montijano, E. (2018). Introducción: inmigración y asilo en el centro de la arena política. In VV. AA. *Inmigración y asilo en el centro de la arena*. Anuario CIDOB de la Inmigración (pp. 14-29).
- Barbé, E. (2004). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bigo, D. (1995). *Grands Débats Dans Un Petit Monde*. Cultures & Conflits.
- Bell, B.; Fasani, F.; Machin, S. (2013). Crime and Inmigration: Evidence from large immigrant waves. *The Review of Economics and Statistics*.
- Buzan, B. (1991). *People, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2ª ed.). London: Harvester Wheatsheaf.

- Buzan, B.; Waever, O.; Wilde, J. (1998). *Security. A new Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Cachón Rodríguez, L.; Aysa-Lastra, M. (2019). El Pacto Mundial para la Migración Segura. Ordenada y Regular: un contrato social internacional. In VV.AA. *Inmigración, elecciones y comportamiento político. Anuario CIDOB de la Inmigración. Nueva Época*. (pp. 84-97).
- Calvillo Cisneros, J. M. (2020). Las migraciones internacionales en el siglo XXI. In P. G. Miño, *El Sistema Internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y Relaciones Internacionales* (pp. 53-72). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2013). Reflexiones a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (Sentencia de 23 de febrero de 2012). *Derechos de los inmigrantes en situación irregular en España. Teoría y Realidad Constitucional*, (32), 285-291.
- Comisión Europea (n.d.). EU Emergency Trust Fund for Africa. (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en).
- De Carlos Izquierdo, J. (2018). Presente y futuro de la Unión Europea. La crisis migratoria. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 3(1), 9-16.
- De Cueto Noguera, C. (2012). Hacia un nuevo paradigma de pluralidad en los actores de la seguridad: la privatización de la seguridad y el papel de las compañías privadas. In C. De Cueto Noguera & A. Calatrava García, *Defensa y Globalización* (pp. 3-32). Granada: Universidad de Granada.
- Ferrero-Turrión, R.; López-Sala, A. M. (2012). Fronteras y seguridad en el Mediterráneo. In R. Zapata & X. Ferrer-Gallardo (coords.), *Fronteras en movimiento: migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 229-254). Barcelona: Bellaterra.
- Ferrero-Turrión, R. (2017). Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate. In ESFAS, *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad* (pp. 29-66). Madrid: Ministerio de Defensa.
- Garcés Mascareñas, B. (2020). Cuatro años del acuerdo UE-Turquía. *CIDOB Opinión. Documento 617. 3/2020*.
- Gebrevold, B. (2008). The Impact of African Illegal Migration to European on Euro-African Relations. In Rittersberger-Tiliç, *Rethinking Global Migration: Practices, Policies, and Discourse in the European Neighbourhood*. Ankara, Turquía: METU.
- Presidencia del Gobierno (ed.) (2019). *Informe Anual de Seguridad Anual 2019*. Presidencia del Gobierno. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado.
- Presidencia del Gobierno (ed.) (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Presidencia del Gobierno. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado.
- Presidencia del Gobierno (ed.) (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*. Presidencia del Gobierno. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado.
- González Vega, J. A. (2009). La inmigración irregular y la política convencional: Examen de la práctica española. In De Lucas, J. (dir.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (pp. 97-125). Madrid: Dykinson.
- González Vega, J. A. (2015). El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (111), 173-193.
- González Vega, J. A. (2017). Mitos y mistificaciones: La Unión Europea y la Protección Internacional (A propósito de la "crisis de los refugiados"). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (56), 25-75.
- Grande, E.; Schwarzbözl, T.; Fatke, M. (2019). Politicizing immigration in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1444-1463.
- Guardamagna, M.; Cueto, W. J. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos*, 13(2), 59-80.
- Huysmans, J.; Squire, V. (2009). *Migration and Security*. In M. A. Dunn Cavely, *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge.
- Krzyżanowski, M.; Triandafyllidou, A.; Wodak, R. (2018). Politicizing immigration in Western Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1-2), 1-14.
- Ministerio del Interior (2021). *Balances e Informes*. (<http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2021>).
- Moure, L. (2009). La teoría de la política internacional treinta años después. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- Nye, J.; Keohane R. (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Nueva York: Little, Brown and Company.
- Ospina, G. I. (2018). Lecciones aprendidas a partir de la denominada crisis de los cayucos de 2006. In Ministerio de la Presidencia, *Relaciones con las Cortes e Igualdad (Ed.)*, *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional* (pp. 253-264). Madrid: Gobierno de España.
- Ramajo, J. (2019). El Gobierno central cifra por primera vez las devoluciones en caliente: 658 en 2018 en las fronteras de Ceuta y Melilla. *El Diario.es*, 13 de enero de 2019. (https://www.eldiario.es/andalucia/devoluciones-caliente_1_1761305.html).
- Secretaría de Estado de Migraciones (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) (n.d.). Portal de Inmigración. (<https://extranjeros.inclusion.gob.es/>).
- Soler, E. (2020). El Magreb y la apuesta europea por África. *CIDOB notes internacionals* 228.
- Soriano, M. R. (2011). Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social. *Papers*, 96(3), 683-705.
- Tickner, J. A. (1995). Re-Visioning Security. In K. B. Smith, *International Relations Theory Today* (pp. 175-197). Cambridge: Cambridge Polity.
- Van der Brug, W.; D'Amato, G.; Ruedin, D.; Berkhout, J. (2015). *The Politicisation of Migration*. Londres: Routledge.
- Vargas, J. (2018). De la crisis de los cayucos al récord de pateras: mismas recetas fallidas para un viejo problema. *Público*, 19 de octubre de 2018. (<https://www.publico.es/sociedad/migraciones-crisis-cayucos-record-pateras-recetas-fallidas-viejo-problema.html>).
- Wæver, O. (1995). Securitisation and desecuritisation. In R. Lipschutz, *On security* (pp. 46-86). New York: Columbia University Press.

- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.