

LA FRONTERA EXTERIOR: UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA INMIGRACION ILEGAL

CANDIDO CARDIEL OJER
Teniente General de la Guardia Civil

EL CONCEPTO DE FRONTERA

El concepto tradicional de frontera ha estado vinculado, desde siempre, a un espacio físico en el que se ejerce jurisdicción con carácter soberano. En el caso de las fronteras terrestres estas se han configurado como una línea real materializada por una sucesión de hitos o mugas contruidos y numerados al efecto, o bien aprovechando un cauce fluvial o el simple concepto de la divisoria de las aguas.

Estas fronteras terrestres se han consolidado en nuestro escenario europeo, a lo largo de la historia, conforme se han afianzado los Estados modernos por medio de convenios y tratados internacionales, unidas también a la capacidad de esos Estados para vigilarlas y controlarlas; proceso este último que culmina a lo largo del siglo XIX con la aparición de Cuerpos policiales o aduaneros, como instrumento de dichos Estados centralistas, y que en el entorno mediterráneo, y en concreto en el caso español, se han conocido como *carabineros*.

La dificultad natural para definir las fronteras en los escenarios marítimos o aéreos, así como para llevar a cabo su vigilancia eficaz, ha hecho que en estos casos el concepto jurídico más extendido haya sido el de aguas territoriales (1) o espacio aéreo (2), reservando el término *fronterizo* más bien para los pasos habilitados, puertos o aeropuertos, que permiten el acceso, vía aérea o marítima, al territorio nacional. No obstante, el término frontera marítima está adquiriendo actualmente una extensión, sobre todo en el marco de la Unión Europea, que permite su empleo en paridad con el de frontera terrestre.

En cuanto a su finalidad, además de delimi-

tar el espacio de soberanía en el que se ejerce jurisdicción, las fronteras han servido tradicionalmente para fiscalizar y controlar el paso de mercancías y personas en función de la política de protección de los intereses económicos y de seguridad del Estado en cuestión.

Para lo cual los Estados han ido generando a lo largo de los tiempos un modelo de gestión de fronteras que, en términos generales, consiste en el trabajo combinado de varios cuerpos de funcionarios, uno civil dependiente de los Ministerios de Hacienda o similares, apoyado por un cuerpo uniformado, civil o militar, para la vigilancia de los recintos aduaneros (el típico Resguardo Fiscal), dónde se efectúa el despacho de mercancías y otro cuerpo uniformado, generalmente de carácter militar, para la cobertura de las costas y fronteras; además de un cuerpo de policía civil, coincidente o no con el de carácter aduanero, para el control de la entrada y salida de personas en los pasos habilitados coincidentes también con los recintos aduaneros.

Este modelo general permite un riguroso control de la entrada y salida de personas y mercancías por los pasos habilitados y deja la vigilancia del resto de las costas y fronteras encomendada a unidades policiales con capacidad limitada frente a la enorme extensión de espacios abiertos que suponen las fronteras terrestres y marítimas.

Sistema éste que ha resultado relativamente eficaz frente a la amenaza tradicional del contrabando; pero que requiere ser revisado y potenciado, sobre todo con el empleo de nuevas tecnologías, cuando hay que hacer frente a nuevas amenazas derivadas de la actividad terrorista, del narcotráfico y de la inmigración ilegal.

Y aunque todas estas actividades vulneran los controles fronterizos tanto en los pasos habilitados como en el resto de las fronteras, el fenómeno de la inmigración ilegal por vía marítima incide mucho más de lleno sobre las costas abiertas, exigiendo un esfuerzo tan importante a los cuerpos policiales encargados de su custodia, y en nuestro caso a la Guardia Civil, que justifica la reflexión que sobre este tema representa el presente artículo.

En consecuencia, y tras unas breves refle-

xiones sobre las fronteras terrestres y aéreas, entraremos a detallar el problema concreto del control de las fronteras marítimas frente a la inmigración ilegal.

Por otra parte, y con independencia de un análisis jurídico más profundo de lo que pueden significar las fronteras entre los Estados de una unión federal, en el caso europeo la expresión de frontera ha estado unida indisolublemente al concepto de frontera exterior. Sólo la culminación del proceso de constitución de la Unión Europea nos lleva a diferenciar entre fronteras interiores y exteriores, incrementando la responsabilidad de los Estados miembros titulares de fronteras exteriores, en su vigilancia y control, frente a los restantes Estados miembros, sobre todo en materia de libre circulación de personas, aspecto de tanta importancia en el tema de la inmigración ilegal que vamos a comentar (3).

LA FRONTERA TERRESTRE

Las fronteras terrestres españolas, haciendo abstracción de la frontera de Andorra y de la de Gibraltar, se reducen a las correspondientes ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el primer caso en una extensión de 8 kilómetros y 3 pasos habilitados, y en el segundo con 11 kilómetros y 4 pasos habilitados; si bien es cierto que ambas ciudades tienen fronteras marítimas, 20 kilómetros en Ceuta y 8 en Melilla, por las que también puede producirse entrada ilegal de personas y mercancías en su territorio.

La estadística disponible en los dos últimos años, tabla n.º 1, indica claramente lo reducido de las entradas ilegales por estas fronteras frente a otras cifras que luego comentaremos. Efectivamente 2.722 entradas en 2005 y 2.898 en 2006 no son números alarmantes; si que destaca que la mitad en 2005 y las cuatro quintas partes en 2006 corresponden a interceptaciones en el interior, destacando Ceuta muy por encima de Melilla, lo cual podría ser debido, quizás, a una mayor entrada incontrolada de ilegales por las costas ceutíes, de mayor extensión que las melillenses.

Tabla 1. Relación de inmigrantes ilegales interceptados en Ceuta y Melilla

AÑO	COMANDANCIA	INTERCEPTACIONES				
		PERIMETRO	MAR	COSTA	INTERIOR	TOTAL
2005	CEUTA	311	253	144	1.035	1.743
	MELILLA	473	64	91	351	979
	TOTAL	784	317	235	1.386	2.722
2006	CEUTA	1	31	191	2.091	2314
	MELILLA	77	6	12	439	534
	TOTAL	78	37	203	2.530	2.898

Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil.

En todo caso las cifras más interesantes son las de interceptados en el perímetro fronterizo cubierto, como es conocido, por una doble valla, que trata de impedir la entrada ilegal. Las cifras son mucho más reducidas, 78 en 2006 frente a 784 en 2005; pero su impacto mediático fue de enorme alcance en el verano y otoño de 2005 cuando los intentos de entrada ilegal se produjeron mediante asaltos masivos a las vallas con consecuencias trágicas que se pueden consultar en las hemerotecas.

Estos hechos tuvieron dos consecuencias, por una parte el recrecimiento de la doble valla y la instalación en su interior de un nuevo dispositivo, la denominada sirga tridimensional, en un afán de impedir las entradas ilegales con procedimientos no letales, y por otra parte la negociación diplomática para recabar la colaboración de Marruecos, siendo esta última la responsable de la reducción casi absoluta de intentos de asaltos a las vallas en 2006, así como de un fenómeno mucho más importante, cual es la aparición de rutas alternativas para el acceso al territorio español, sobre todo vía Canarias, que luego analizaremos.

No obstante, no conviene olvidar tampoco la frontera interior hispano-francesa como fuente de entrada ilegal de inmigrantes vía terrestre. Efectivamente, la supresión de controles fijos en las fronteras terrestre interiores de la Unión Europea ha facilitado el movimiento de personas y el acceso a nuestro territorio de inmigrantes ilegales cuya entrada al territorio de la Unión se produjo por otras fronteras exterior-

res; a pesar todo ello del sistema de controles móviles establecido tanto por España como por los restantes países miembros en las proximidades de sus fronteras interiores.

Como podemos ver en la tabla número 2 las cifras de readmisiones con Francia han sido muy importantes en los dos últimos años, 46482 en 2006 y 51420 en 2005, y representan cifras globales muy superiores a las de Ceuta y Melilla. Si bien es cierto que las cuatro quintas partes corresponden a ciudadanos de países del Este que, desde primero de enero de 2006, se han incorporado de pleno derecho a la Unión Europea por lo que las cifras del 2007 serán muy distintas (no se incorporan datos de la frontera hispano-portuguesa por no ser relevantes). En todo caso existe una cifra negra de entradas ilegales no interceptadas que es muy difícil de evaluar y que no modifica los aspectos más relevantes comentados.

LA FRONTERA AEREA

Como ya dijimos anteriormente, más que de frontera aérea hay que hablar de espacio aéreo, limitando el concepto fronterizo a los pasos habilitados de entrada y salida, que son los aeropuertos internacionales, en número de 31.

En este caso las cifras de retorno de la tabla número 3 son significativas tanto en número, 10731 en 2005 y 14815 en 2006, que ha crecido un 38 % en 2006 frente al 2005, como en

Tabla 2. Readmisiones con Francia				
NACIONALIDADES	ACUMULADO (ENERO-DICIEMBRE)			
	2006	2005	Dif	%
RUMANIA	36.799	33.195	3.604	10,86 %
BULGARIA	6.213	10.840	-4.627	-42,68 %
MARRUECOS	625	1.466	-841	-57,37 %
ARGELIA	242	459	-217	-47,28 %
FRANCIA	202	256	-54	-21,09 %
TURQUIA	137	170	-33	-19,41 %
BRASIL	110	162	-52	-32,10 %
R. POPULAR CHINA	109	291	-182	62,54 %
PAKISTAN	105	760	-655	-86,18 %
UCRANIA	103	245	-142	-57,96 %
SENEGAL	91	137	-46	-33,58 %
RUSIA	89	171	-82	-47,95 %
BOLIVIA	87	93	-6	-6,45 %
INDIA	87	366	-279	-76,23 %
NIGERIA	84	142	-58	-40,85 %
R. GUINEA	67	66	1	1,52 %
GEORGIA	66	142	-76	53,52 %
COLOMBIA	65	69	-4	-5,80 %
MALI	53	122	-69	-56,56 %
RESTO	1.148	2.268	-1.120	-49,38 %
TOTAL	46.482	51.420	-4.938	-9,60 %

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Documentación.

el caso de las nacionalidades, entre las que destacan países hispano-americanos.

En cuanto a la cifra negra, en este caso la de inmigrantes que acceden con visado de turista y que posteriormente no abandona el territorio nacional en los tres meses de plazo, el número puede ser muy importante incluso frente a la inmigración ilegal vía marítima. Pero la dificultad de hacer una estimación objetiva, a pesar de su importancia, desaconseja incorporarla a estos comentarios.

LA FRONTERA MARITIMA

Su complejidad

El control de la frontera marítima destaca por su complejidad frente a las fronteras terrestres y aéreas. Efectivamente, si en los aeropuertos el control de entrada de personas puede ser absoluto y en las vallas de Ceuta y Melilla se consigue en una parte muy importante, mientras que en las fronteras terrestres interiores los dispositivos policiales pueden concentrarse en el control de autobuses o de trenes sobre

un número limitado de rutas internacionales, lo cierto es que en el caso de la frontera marítima los espacios a controlar son enormes para unos medios aeronavales limitados.

En el litoral peninsular, entre Huelva y Alicante, son alrededor de 1500 kilómetros los que hay que vigilar, a los que hay que añadir los 500 kilómetros de frente que representa el espacio situado al Sur de las Islas Canarias. Además, en este último escenario el espacio en el que se desarrolla la inmigración por medios marítimos supone, a modo de ejemplo, un rectángulo de 1500 kilómetros de lado por casi 600 de base.

En estas circunstancias emplear el término de *impermeabilización de fronteras*, en términos similares a como lo hacemos en el caso terrestre supone una utopía. En la frontera terrestre exterior, casos de Ceuta y Melilla, se pretende sencillamente impedir la entrada; en la costa es sencillamente imposible devolver a un inmigrante al mar so pena de convertirlo en naufrago: No se trata por tanto de *impedir la entrada sino de impedir la llegada inadvertida de inmigrantes*.

Tabla 3. Retornos

P. FRONTERIZO	ACUMULADO (ENERO-DICIEMBRE)			
	2006	2005	Dif	%
AEREOS	14.815	10.731		
BARAJAS	11.737	9.157	2.580	28,18 %
BOLIVIA	4.923	3.075	1.848	60,10 %
BRASIL	1.241	1.894	-653	-34,48 %
PARAGUAY	1.553	701	852	121,54 %
COLOMBIA	1.031	675	356	52,74 %
RUMANIA	363	212	151	71,23 %
VENEZUELA	497	770	-273	-35,45 %
PERU	327	159	168	105,66 %
SENEGAL	139	94	45	47,87 %
RESTO	1.663	1.577	86	5,45 %
PRAT	2.163	1.102	1.061	96,28 %
BOLIVIA	556	249	307	123,29 %
RUMANIA	255	27	228	844,44 %
PARAGUAY	223	82	141	171,95 %
HONDURAS	189	87	102	117,24 %
ARGENTINA	129	60	69	115,00 %
CHILE	113	75	38	50,67 %
PERU	82	15	67	446,67 %
RESTO	616	507	109	21,50 %
TENERIFE	351	34	317	932,35 %
BOLIVIA	34	1	33	3.300,00 %
ARGENTINA	21		21	
RESTO	296	33	263	796,97 %
OTROS	564	438	126	28,77 %

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Documentación.

Pero es que, además, el control de los flujos de la inmigración ilegal por vía marítima constituye un fenómeno caracterizado también por una complejidad mayor que la meramente geográfica, en la cual confluyen dos conceptos distintos, los aspectos relacionados con el control policial de dicha inmigración, con connotaciones políticas internacionales de todo tipo, y el aspecto humanitario derivado de la necesidad de llevar a cabo operaciones técnicas de salvamento marítimo.

Ambos conceptos se apoyan en sendos bloques de legalidad, de naturaleza política el primero y de naturaleza técnica el segundo:

a) Normativa que afecta a aspectos del control policial.

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (4), que contempla medidas relati-

vas a los derechos de control de los Estados miembros.

- Protocolo contra el Trafico Ilícito de Inmigrante por Tierra, Mar y Aire, de 13 de diciembre de 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000 (5), que establece medidas de colaboración entre los Estados miembros.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Código penal Ordinario, artículos 313 y 318 bis, que obliga a perseguir los delitos relacionados con la inmigración ilegal en el territorio nacional.
- Ley Orgánica 6/1985, de 01 de julio, del Poder Judicial, cuyo artículo 23.4 establece la jurisdicción universal española, sin incluir los delitos anteriores.

b) Normativa que afecta a aspectos humanitarios.

- Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (Convenio SAR), de 27 de abril de 1979, que articula el sistema internacional de salvamento marítimo (6).
- Convenio Internacional para la Seguridad de la vida humana en el mar, (Convenio SOLAS), de 1974, que establece los compromisos de los estados miembros para salvaguardar la vida humana en la mar (7).
- Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional, de 8 de junio de 2001, que establece criterios para combatir las prácticas inseguras asociadas con el tráfico o transporte de inmigrantes por mar (8).
- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que crea la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y atribuye competencias a las Capitanías Marítimas.

La confluencia en el tratamiento del fenómeno de la inmigración ilegal por vía marítima de consideraciones de carácter político y técnico plantea situaciones contradictorias en la toma de decisiones, que pone de manifiesto la complejidad antes citada. A título de ejemplo pueden plantearse los siguientes interrogantes:

- Un inmigrante que se dirige a las costas españolas en una patera, con intención de acceder a las mismas, ¿es un inmigrante ilegal o un naufrago? ¿se le puede auxiliar y rescatar en contra de su voluntad o deben seguirse los criterios objetivos de la OMI? ¿generamos efecto llamada si lo rescatamos en alta mar?, y si no lo hacemos ¿que ocurre si naufraga sin nuestro auxilio?, y si llega inadvertidamente a nuestras costas ¿fracasamos en nuestra misión?
- La ausencia de jurisdicción universal frente a estos delitos impide detener a los patrones en el mar internacional ¿genera esto efecto llamada?, y si extendemos la jurisdicción para impedirlo ¿debemos llevar los inmigrantes ante el Juez como tes-

tigos? ¿no genera esto también efecto llamada?

Interrogantes que, como se ve, no tienen respuestas fáciles y, además, no tienen carácter exhaustivo. Seguro que al avezado lector se le ocurrirán muchos más.

Un caso especial: El transporte masivo

En el caso de los buques dedicados a la inmigración ilegal masiva, los denominados vulgarmente *buques negreros* por sus connotaciones con el antiguo tráfico esclavista, les son de aplicación todos los comentarios anteriores relativos a la complejidad del problema. No obstante hay factores que les diferencian de un simple cayuco o patera.

Efectivamente, una patera en alta mar supone objetivamente una situación de riesgo de naufragio, por sus características, mucho mayor que la del barco y el rescate se hace imprescindible; el barco tiene más garantía de estabilidad, aunque lleva más personas a bordo, suele haber más información sobre su origen y trayectoria estimada, hay más margen de tiempo para la toma de decisiones, más capacidad de maniobra entre las opciones a elegir y, al final, tiene un mayor impacto mediático que también influye en dichas decisiones.

En todo caso, si que es evidente que las consideraciones políticas y técnicas a tener en cuenta son muy importantes, y que las soluciones adoptadas deben aunar la necesidad de proporcionar ayuda humanitaria por imperativo moral, la de asumir los compromisos internacionales suscritos por España (ver convenios antes citados) y la de defender los intereses generales de nuestra política nacional e internacional.

Tales soluciones pueden ser muy distintas según las circunstancias: Informar a las Autoridades de Salvamento Marítimo de un tercer país de la localización de un buque a la deriva en su jurisdicción, auxiliarlo o rescatarlo en jurisdicción española con traslado al puerto africano más próximo, lo que requiere importantes negociaciones diplomáticas, o trasladarlo a un puerto nacional; interceptarlo en el mar internacional, auxiliarlo si procede, y negarle la entrada en puerto español si esta en condiciones de navegar; o interceptarlo en

el mar territorial, llevarlo a puerto y poner a la tripulación, el barco y los inmigrantes a disposición del Juez competente por haber cometido un delito en el territorio nacional. Como puede verse ninguna de ellas, o cualquier otra que se le ocurra al lector, da solución completa al problema.

Todo ello hace conveniente que el sistema de gestión de crisis, para estos casos, tenga muy claramente definida la Autoridad política de decisión; que la misma esté apoyada desde el principio por un grupo de expertos con interlocución directa con sus respectivos departamentos ministeriales, que permita la adopción rápida de decisiones conjuntas, y que la coordinación operativa sobre el terreno este bien organizada.

La estadística

En las tablas número 4 y 5 se recogen los datos de las embarcaciones y de los inmigrantes interceptados en los últimos años, destacando el enorme incremento experimentado en las llegadas a las Islas Canarias durante el año 2006, atribuible en parte, como ya se dijo anteriormente, al hecho de constituir una alternativa frente a la drástica reducción experimentada en las zonas de Ceuta y Melilla.

Las llegadas a Canarias en 2006, 31836 inmigrantes, son realmente importantes; pero adquieren una mayor relevancia si las comparamos con las cifras antes comentadas. Los datos de Ceuta y Melilla son prácticamente irrelevantes, y los retornos por vía aérea o las readmisiones en la frontera francesa corresponden a inmigrantes que no se quedan en el

territorio nacional; sin embargo los llegados a Canarias, sobre todo en el caso de los subsaharianos, son de difícil repatriación y en una parte importante continúan en el territorio nacional; desde este punto de vista estas cifras debieran contrastarse realmente con las cifras negras desconocidas de quienes entran por las fronteras interiores o por las fronteras aéreas en su calidad de turistas, permaneciendo posteriormente en situación de estancia ilegal.

Vistas así las cosas es evidente que el problema que supone el control de la frontera marítima en las Islas Canarias justifica que lo comentemos más directamente.

LAS ISLAS CANARIAS

El escenario africano

Si repasamos las nacionalidades de los inmigrantes irregulares llegados a las Islas Canarias durante el año 2006 (tabla número 6) sorprende la diversidad de las mismas, destacando en primer lugar el grupo de países subsaharianos, en segundo termino los magrebíes y en tercer lugar el resto de países africanos y, esto es importante, de la península indostánica.

Conviene, para conocer el problema que España afronta en Canarias, comentar la situación de estos grupos de países y las rutas que utilizan para llegar hasta nosotros.

Zona del Magreb:

Tradicionalmente se conoce como Magreb ala región del norte de África conformada por

Tabla 4. Evolución total de embarcaciones interceptadas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ESTRECHO	400	628	783	377	361	444	348	449	
CANARIAS	75	179	277	643	580	294	219	599	
TOTAL	475	807	1.060	1.020	941	738	567	1.048	

Fuente: Dirección General de Inmigración.

Tabla 5. Evolución total de inmigrantes irregulares interceptados

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ESTRECHO	2.694	12.785	14.405	6.795	9.788	7.249	7.066	7.389	
CANARIAS	875	2.410	4.112	9.875	9.388	8.426	4.715	31.836	
TOTAL	3.569	15.195	18.517	16.670	19.176	15.675	11.781	39.225	

Fuente: Dirección General de Inmigración.

Tabla 6. Inmigrantes interceptados por nacionalidad y provincia (Canarias) durante el año 2006

NACIONALIDAD	Fuerteventura	Gomera	Hierro	Lanzarote	L. Palmas	Tenerife	Total
ANGOLA				3	7	4	14
ARGELIA	1	7		1	2		11
BENIN	2				3		5
BURKINA FASO	47	1	3	1	11	17	80
BURUNDI						1	1
CABO VERDE			1		3	3	7
CAMERUN	4		2	1	2	1	10
CHAD			1		2	3	6
CONGO	8		2	1	9	5	25
COSTA MARFIL	286	199	35	16	325	698	1.559
DESCONOCIDO	46			6	782	503	1.337
ERITREA					1		1
ETIOPIA	1			1	3	6	11
GABON			27		12	47	86
GAMBIA	588	238	242	31	685	1.784	3.568
GHANA	13	21	8		86	58	186
GUINEA BISSAU	89	108	44	4	263	612	1.120
G. ECUATORIAL		38	98	1		221	358
INDIA						23	23
KACHEMIRA							0
KENIA					1		1
LIBANO							0
LIBERIA	22	2	2	2	28	19	75
LIBIA	1						1
MALAWI	2				13		15
MALI	559	97	130	40	1.112	1.401	3.339
MARRUECOS	204	195		793	584	20	1.796
MAURITANIA	6		8	9	93	139	255
NIGER	77	1	3		4	15	100
NIGERIA	43	3		2	5	17	70
O. SUBSAHARIANO	1	182			46	373	602
PAKISTAN						123	123
R.CENTROAFRICANA						1	1
R. GUINEA	264	48	6	10	123	306	757
RUANDA	2				2	1	5
SENEGAL		2.275	1.252	98	1.148	11.351	16.124
SIERRA LEONA	39	1	11		17	22	90
SOMALIA	1			1	5	3	10
SRI LANKA						11	11
SUDAFRICA			1		2	3	6
SUDAN	21		1	1	3	4	30
TANZANIA	1						1
TOGO	8				1	2	11
TUNEZ							0
UGANDA	2						2
ZIMBABWE	1						1
TOTAL	2.340	3.416	1.877	1.022	5.383	17.798	31.836

Fuente: Dirección General de Inmigración.

los países de Marruecos, Túnez y Argelia. No obstante se suelen incluir en dicha región El Sáhara Occidental, Mauritania y Libia.

Desde 1989, los países constitutivos del Gran Magreb (constituido por los países del Magreb y otros más orientales, ribereños del

mediterráneo) establecieron un acuerdo de integración comercial denominado UNION DEL MAGREB ARABE.

Estos países, ribereños del Mediterráneo son, además de origen de inmigración, puntos de paso obligado de flujos migratorios hacia

Europa, lo que les confiere una especial relación con los países comunitarios. Esta relación es mas intensa con aquellos Estados europeos que fueron metrópolis en pasadas épocas, antes de la etapa descolonizadora vivida en los años sesenta y posteriores.

Los lazos culturales, económicos y sociales hacen que la inmigración por estos países se dirija a puntos concretos de Europa. En el caso de Canarias las rutas utilizadas son el salto directo con pateras desde las costas de Dahla a Tarfaya.

África Subsahariana:

Este término se viene utilizando para describir a los países africanos situados al sur del desierto del Sáhara. Esta expresión viene a definir los mismos países que con anterioridad conformaban el espacio conocido como África negra, zona de terreno que no fue colonizada por los europeos.

Está considerada como la zona más pobre del planeta; tras la descolonización tiene grandes problemas estructurales, conflictos étnicos e inestabilidad política que dificultan seriamente su desarrollo político y social como medio de alcanzar el bienestar económico.

Estos países son fundamentalmente los del África occidental, próximos al Golfo de Guinea y sus proximidades, sin descartar la zona de África Central y Austral.

Los países ribereños del Atlántico son los que aportan un mayor número de candidatos a la inmigración constituyendo además puntos de partida de las embarcaciones que tratan de alcanzar Europa.

En torno a Senegal se conforman dos uniones, económica y monetaria, constituidas por diferentes países de habla francesa. Son las antiguas colonias de Francia, con la que mantienen acuerdos preferenciales desde el punto de vista económico y particularmente monetario, teniendo establecidos cambios fijos de sus monedas respecto al euro. Estas organizaciones son la LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEL AFRICA DEL OESTE y LA UNIÓN AFRICANA.

La importancia de estos acuerdos radica fundamentalmente en la permeabilidad de las distintas fronteras existentes entre estos países, habiendo quedado reducidos los trámites

administrativos a meros formalismos, pues con los documentos de identificación nacionales se pueden realizar pasos transfronterizos.

Esta facilidad para la circulación de personas y mercancías es un inconveniente para el control migratorio, teniendo en cuenta que en los países ribereños del atlántico se producen concentraciones de nacionales de otros países a la espera de embarcar rumbo a las Islas Canarias, destino europeo más próximo; lo que hacen muchos cayucos desde las costas de Mauritania, Senegal e incluso Guinea-Conakry.

Península Indostánica:

La importancia de esta área, a efectos del estudio del fenómeno de las migraciones, es la presencia cada vez más importante de ciudadanos de países de la misma en Europa. Pakistán, Sri Lanka, Bangladesh, India y Birmania. Son países con un alto índice de natalidad y situación económica y social difícil.

Por su relación con los Estados europeos de los que fueron colonias, los ciudadanos de aquellos países buscan en Europa una vida mejor existiendo cada vez con mas frecuencia e intensidad flujos que, vía África, pretenden llegar a Europa y preferentemente al Reino Unido, con el que mantienen como se ha dicho lazos culturales e históricos.

Las rutas que siguen estos contingentes son aéreas hasta alcanzar la costa atlántica africana. Generalmente las rutas pasan por Arabia Saudita, Katar o Emiratos Árabes. Desde la península arábiga saltan a países del cuerno de África que mantiene vuelos directos con otros países del África occidental.

La importancia de estos flujos migratorios radica en las dificultades que entraña llevar a cabo repatriaciones y la utilización de medios de transporte de gran tamaño y capacidad. Es el caso de los barcos negreros que contratan en puertos a lo largo de la costa occidental africana.

Resulta especialmente significativo que se trata de personas con un poder adquisitivo mayor que el resto de candidatos a la inmigración de los países subsaharianos, lo que les permite elegir el momento de la salida y asegurar la llegada en condiciones de seguridad mejores.

El Centro de Coordinación Regional de Canarias

Para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes durante la primavera y verano del 2006 a las Islas Canarias, se movilizaron por las Autoridades competentes los recursos disponibles tanto de la Administración General del Estado (Fuerzas de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Salvamento Marítimo) como de la Comunidad Autónoma de Canarias (Dirección General de Emergencias y Seguridad, Servicio Canario de Salud, Grupo de Intervención de Emergencias) y de diversas ONG, principalmente la Cruz Roja.

La diversidad de Instituciones participantes obligó al Consejo de Ministros a dictar su Acuerdo de 06 de octubre de 2006 por el que creó una Autoridad de Coordinación, ejercida por un Oficial General de la Guardia Civil dependiente del Director General de la Policía y de la Guardia Civil con el objeto de llevar a cabo *la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal en Canarias... para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y materiales disponibles... optimizando los resultados de todas las actuaciones en curso.*

A dicha Autoridad de Coordinación el Acuerdo le atribuyó amplias competencias en materia de coordinación operativa, excluyendo expresamente la actuación administrativa referida a la identificación y repatriación de los inmigrantes, correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía.

Como órgano de trabajo se creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) que, dotado de la correspondiente infraestructura tecnológica, esta en condiciones de actuar como Centro de situación y seguimiento, en tiempo real, de todas las operaciones.

Inicialmente el Centro se instaló en instalaciones cedidas por la Armada, en el Cuartel General del Mando Naval de Canarias, aunque esta previsto que, a medio plazo, se traslade a instalaciones de nueva construcción en la Comandancia de la Guardia Civil de Las Palmas.

El CCRC está constituido por personal de la Guardia Civil para atender funciones de "staff",

operadores de CECOM, auxiliares de PLM, intérpretes y conductores; los dos últimos grupos para atender las necesidades derivadas de la presencia en el Centro, con carácter estable, de Oficiales de Enlaces de los países africanos con los que se han establecidos acuerdos de colaboración, Mauritania y Senegal, y de los países europeos que participan en las operaciones organizadas por la Agencia Europea FRONTEX.

Además, se hallan acreditados ante el Centro Oficiales de Enlaces de todas las Instituciones nacionales que participan en operaciones coordinadas desde el mismo, Ejército de Tierra, Armada, Ejército Aire, CNI, Cuerpo Nacional de Policía, Salvamento Marítimo, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Dirección de Emergencias y Seguridad del Gobierno de Canarias y Cruz Roja.

Desde el Centro se coordinan todas las operaciones implicadas en el control de la inmigración ilegal por vía marítima hacia Canarias, desde las costas africanas hasta su entrega en las costas canarias al Cuerpo Nacional de Policía; todo ello sin perjuicio del respeto a la línea de mando propia de las FAS y de FCSE y a las relaciones orgánicas y funcionales previstas legalmente para las Instituciones y organismos afectados.

Dicha coordinación quedó plasmada en un Protocolo firmado por los representantes de tales Instituciones con fecha 11 de diciembre de 2006.

Las Operaciones

Las operaciones objeto de coordinación tienen como finalidad, en su conjunto, impedir, o por lo menos frenar, y en último extremo disuadir, la llegada de inmigrantes irregulares a las costas canarias. Es evidente que la finalidad de disuadir se basa en la credibilidad del sistema, en la que las operaciones son la primera parte mientras que la segunda parte lo constituye el régimen de extranjería que debe garantizar las repatriaciones de los irregulares a sus países de origen; sin una eficaz segunda parte el conjunto se resiente.

Esencialmente se trata de operaciones aeromarítimas mediante el despliegue de medios de detección, helicópteros y aviones de ala fija

en misiones de patrulla de reconocimiento marítima, y de medios de interceptación, tanto de España como de los países ribereños o de los europeos participantes en tales operaciones.

En términos estrictamente operativos el esfuerzo principal debe de llevarse a cabo en las costas africanas, pues es allí donde realmente se puede impedir o frenar la salida. Desde el verano del 2006 se han establecidos acuerdos bilaterales de España con Senegal y Mauritania que permiten desarrollar operaciones aeromarítimas con medios españoles exclusivamente, en el caso de Mauritania, y con medios españoles y europeos en el caso de Senegal. Hasta el momento actual se ha venido desarrollando una operación bilateral en Mauritania, la operación Cabo Blanco, y una operación bilateral, Cabo Goree, y dos europeas, Hera II y Hera III, en Senegal. Habiéndose suscrito recientemente otro acuerdo de colaboración bilateral con Cabo Verde, que ya participó en la operación Hera II.

Por su parte, en la zona contigua y en el mar internacional próximo a la misma, la Armada y el Ejército del Aire están llevando a cabo una operación conjunta, la Noble Centinela, cuya finalidad es garantizar la detección avanzada de las embarcaciones que intentan acceder con inmigrantes irregulares, controlando su progresión para transferir la responsabilidad de su interceptación a las unidades del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, ya en el mar territorial.

En esta última zona la responsabilidad de dicho Servicio Marítimo consiste en evitar la llegada inadvertida de inmigrantes, tratando de garantizar su interceptación y puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, en aplicación de la vigente Ley de Extranjería.

En ambos tipos de operaciones se cuenta con la colaboración de Salvamento Marítimo en todo lo relacionado con la localización, ayuda y asistencia de las embarcaciones de inmigrantes y del rescate de sus ocupantes.

La última fase de las operaciones tiene como finalidad auxiliar en tierra a los recién llegados con todo tipo de apoyos humanitarios, sanitarios, alimenticios, etc., a cargo, fundamentalmente, de la Cruz Roja y del Servicio de Urgencia Canario, movilizados desde el CCRC a través del CECOES de la Dirección General

de Emergencias y Seguridad. Además del apoyo que, finalmente, presta el Ejército de Tierra al Cuerpo Nacional de Policía para ampliar la capacidad de los Centros Internamiento de Inmigrantes, según las necesidades del momento, en relación con el material de acampada (Operación alfa-india).

Al objeto de comparar los resultados de las operaciones en las costas africanas y en las costas canarias se incluye la tabla número 7 en la que se aprecia la importante reducción experimentada en el diferencial existente entre las llegadas a Canarias y las interceptaciones africanas, hasta el extremo de que en los meses de febrero y marzo la tendencia se ha invertido y los interceptados en las costas africanas han superado ampliamente a los llegados a las costas canarias.

El empleo de nuevas tecnologías

Como ya hemos dicho, las operaciones aeromarítimas constan de medios de detección y de interceptación; estando constituidos los primeros de ellos por helicópteros y aviones de ala fija con escasa capacidad de adquisición de objetivos.

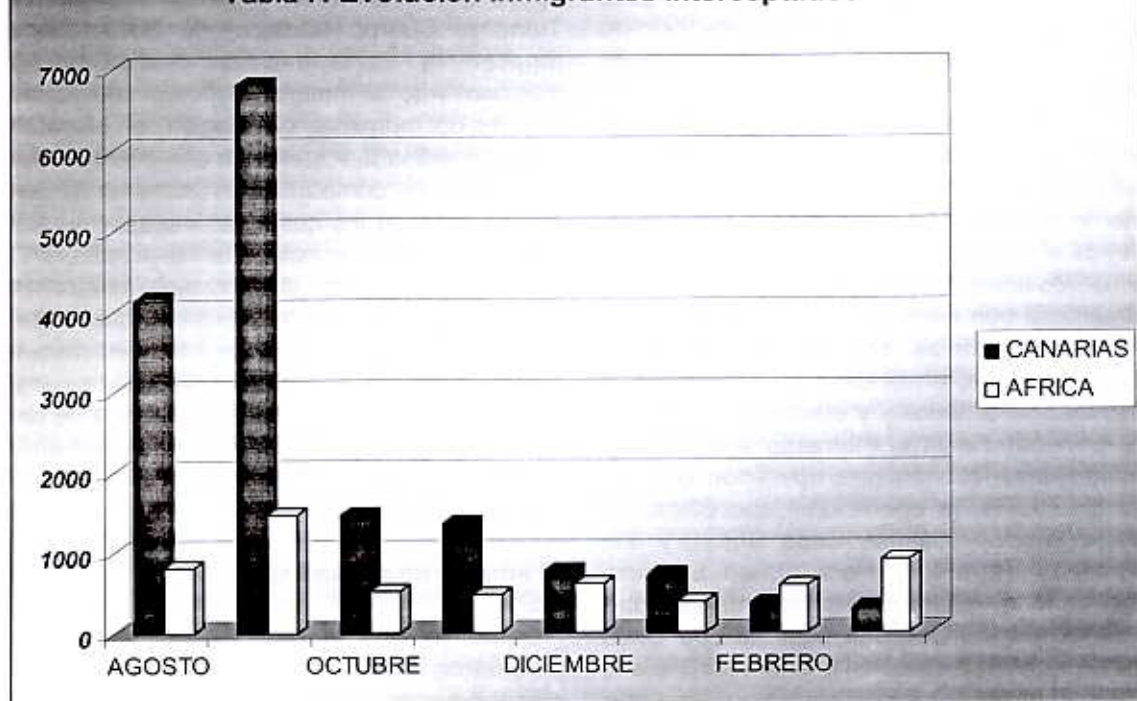
Efectivamente, los helicópteros tienen un corto radio de acción, que sólo les hace aptos para confirmar objetivos preadquiridos, y los aviones están actualmente dotados de sensores diseñados para otro tipo de objetivos, como pueden ser buques de superficie o submarinos, pero no para pateras o cayucos.

Se hace necesario por tanto adquirir nuevas capacidades de detección avanzada mediante el empleo de modernas tecnologías que pasan, en primer lugar, por concebir diseñar y adquirir sensores específicos y, en segundo término, en instalarlos en aviones tripulados o no tripulados de los ya existentes o de nueva adquisición.

En el caso de los aviones no tripulados (UAVs) su adquisición y empleo queda subordinado a que se resuelvan satisfactoriamente, a corto o medio plazo, los correspondientes permisos de vuelos, sin olvidar las servidumbres logísticas necesarias para operar tales medios.

Bien es cierto que un buen sistema de detección avanzada, lo que significa 200 o 300 millas náuticas, debe estar apoyado por

Tabla 7. Evolución Inmigrantes Interceptados



Fuente: Centro de Coordinación Regional de Canarias.

medios de interceptación de largo alcance, es decir, de adecuados patrulleros de altura. Tal requisito es imprescindible en la costa africana donde las embarcaciones ilegales se alejan rápidamente de las zonas de acción establecidas; sin embargo, en la zona canaria el problema no es tan importante ya que, en este caso, las embarcaciones ilegales no se alejan sino que se aproximan, por lo que cualquier patrullero puede apostarse sobre un rumbo de interceptación adecuado esperando la llegada de la embarcación detectada a más distancia.

En cuanto a los medios de detección costeros, el conjunto se basa fundamentalmente en el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), de la Guardia Civil, y en sus Patrullas Fiscales Territoriales (PAFITES), que establecen verdaderos puestos de observación, vigilancia y reacción a lo largo de la costa.

Pues bien, el SIVE debe completar su despliegue en el archipiélago canario conforme a los planes previstos, constituyendo su sistema radárico y optrónico, de unas 10 a 15 millas de alcance, el último sistema técnico de detección antes de la llegada a costa de las embarcacio-

nes. Pero su alcance debe ser ampliado en la medida de lo posible para evitar la llegada inadvertida de tales embarcaciones: El empleo de los medios antes citados, y en concreto de los UAVs, constituiría de hecho un SIVE de segunda generación.

Por último cabe contemplar la posibilidad de medios satelitales de observación; pero las extensas zonas a vigilar y las características técnicas de las imágenes adquiridas actualmente y a nuestra disposición, hacen que estos medios, más que elementos de detección, constituyan medios de inteligencia de imágenes (IMINT).

El drama humano

En todo caso no debemos olvidar que detrás del fenómeno que estamos comentando, la inmigración clandestina por vía marítima, hay un verdadero drama humano. Quizás estamos ante una migración histórica que, como todas, obedece a desequilibrios sociales, económicos, demográficos, políticos, en los países de origen, que llevan al migrante a afrontar una

aventura incierta que, en el caso de los océanos, es también muy peligrosa.

En los primeros meses de este año distintos medios de comunicación han llevado a cabo estimaciones sobre el número de inmigrantes irregulares fallecidos con destino a las Islas Canarias, alcanzando cifras de 6000 o superiores para el año 2006.

El Centro de Coordinación Regional de Canarias ha efectuado sus propias estimaciones en base a fallecidos confirmados, (cadáveres rescatados o muertos en centros hospitalarios de acogida), y a episodios de naufragios conocidos con ahogados o desaparecidos estimados según la información obtenida.

Esta estimación ha supuesto para el año 2006 un total de 983 fallecidos o desaparecidos, 24 confirmados y 959 estimados. Cifras menores que las anteriores y que, frente a los 31000 llegados a Canarias en el mismo periodo y a los 3000 interceptados en las costas africanas, significa que uno de cada treinta y cinco inmigrantes que inicia esta aventura parece en el intento, lo cual sigue constituyendo un verdadero drama.

LA POSICION DE LA UNION EUROPEA

Hacia un nuevo modelo de gestión de las fronteras marítimas.

La preocupación de la Unión Europea por la gestión de las fronteras exteriores en relación con el control de la inmigración ilegal procede de hace varios años. Ya el Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999, subrayó la necesidad de un enfoque equilibrado en materia de inmigración que, además de reforzar los sistemas de control de las fronteras, promueva la adopción de políticas de desarrollo y garantía de los derechos humanos en los países terceros, y destacó la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios.

El Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, sentó las bases para el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, considerando la gestión de las fronteras exteriores como una actividad común de

la Unión y como el principal instrumento para prevenir tales tráfico.

Como consecuencia de lo anterior el Consejo JAI de 13 de junio de 2002 aprobó el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, en el que se especifica claramente que las fronteras exteriores de Europa constituyen un sistema de protección del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión, y se fomenta la realización de operaciones conjuntas de los Estados miembros mediante la creación de una red de centros de coordinación.

Aproximándonos ya más al tema de las fronteras marítimas, hay que recordar que en septiembre de 2003, y como consecuencia de lo anterior la Comisión presentó el estudio de viabilidad sobre el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea, realizado por CIVIPOL, en base al cual el Consejo Europeo de octubre de 2003 invitó al Consejo JAI a realizar un programa de trabajo sobre actividades de gestión de fronteras marítimas de la Unión.

Este programa reconoce que la utilización de embarcaciones de fortuna (lanchas neumáticas o embarcaciones de reducidas dimensiones o en estado ruinoso) crea especial inquietud en la opinión pública, dado que a menudo se producen naufragios que ocasionan pérdidas de numerosas vidas humanas; a la vez que reconoce la legitimidad de los Estados para llevar a cabo acciones de control sobre tales embarcaciones conforme al derecho internacional del mar y la necesidad de cumplir con los Convenios relacionados con el salvamento marítimo (ver notas 4, 5, 6, 7 y 8).

A su vez, además de las medidas de control en los puertos, basadas en el Manual común de fronteras, incluye ya medidas operativas para el control de las costas, como las patrullas marítimas conjuntas entre fuerzas navales de los Estados miembros y las de países terceros afectados por flujos de emigración ilícita, para llevar a cabo operaciones de interceptación y de prohibición, la gestión de los inmigrantes descubiertos a bordo de embarcaciones, la preparación de centros de acogidas de los inmigrantes interceptados para proceder a su identificación y repatriación, poniendo especial énfasis en el intercambio de información en materia de lucha contra las organizaciones delictivas, en la celebración de acuer-

dos de readmisión con los países de origen o de tránsito y en la constitución de centros de coordinación para la gestión de las fronteras marítimas.

Más tarde, el Consejo Europeo de octubre de 2005, en su Enfoque Global en materia de inmigración, incluye la necesidad de aumentar la colaboración práctica entre los Estados miembros, debiendo elaborar la Comisión un informe sobre el estado de la cuestión para presentarlo en el Consejo Europeo de 2006.

En relación con este tema España llevó a cabo una acción de coordinación, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior del área mediterránea, para presentar en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, en Lãthi, de 20 de octubre, una serie de propuestas con el objeto de incorporarlas al informe antes citado.

Tales propuestas, calificadas como Elementos para un Modelo Europeo de Gestión de la Inmigración Ilegal en las Fronteras Marítimas, hace especial hincapié en las características peculiares de las fronteras marítimas, algunas de ellas comentadas en apartados anteriores, como es la complejidad de la zona a vigilar, la necesidad de desplegar medios muy costosos, las servidumbres que en materia de salvamento marítimo imponen los Convenios Internacionales y la diferente interpretación que de los mismo (SAR, SOLAS, etc.) hacen algunos de los Estados partes, y en especial los países ribereños de origen, la necesidad de asistencia médica y psicológica inmediata a los inmigrantes interceptados y la dificultad que entraña su identificación y retorno.

En cuanto a los procedimientos operativos, y basado en la propia experiencia española, se incluyen métodos y sistemas de patrullaje en áreas lo más cercanas posibles a las zonas de salida de las embarcaciones para prevenir la misma mediante acuerdos con los países ribereños, la elaboración de un protocolo europeo de activación, mando y actuación en el marco de un patrullaje europeo conjunto, de un catálogo de recursos humanos y materiales que los Estados miembros podrían poner a disposición de FRONTEX y de un estudio sobre las posibilidades y modalidades de empleo conjunto de los medios civiles y militares disponibles, así como el posible empleo de adecuados sistemas de vigilancia electrónica para

garantizar una eficaz detección avanzada de las embarcaciones.

Pero lo más importante de esta propuesta, a los efectos que nos ocupa, es que, por primera vez, enfrenta claramente la disyuntiva entre control policial u operación de salvamento que subyace detrás de este fenómeno, estableciendo claramente que el principal objetivo del mismo, además de la obligación internacionalmente asumida de prevenir la pérdida de vidas en el mar, **debe ser impedir la entrada no autorizada de inmigrantes ilegales en territorio europeo**, para lo cual añade que **sería necesario hacer evolucionar el derecho marítimo internacional regional para alcanzar el objetivo de colaboración entre países ribereños para controlar la inmigración ilegal por vía marítima, junto con la mayor cooperación en materia SAR**. Expresiones estas de directa aplicación a la crisis experimentada en el escenario canario, en febrero último, en relación con el buque *Marine I*, de todos conocida.

Hasta el momento esta propuesta no ha sido formalmente incorporada a ninguna resolución de los órganos decisorios de la Unión Europea, aunque estimamos que constituye una buena guía de actuaciones futuras para la Comisión y para la propia Agencia FRONTEX.

Por último, el Parlamento Europeo, en su propuesta de resolución sobre las islas y las limitaciones naturales y económicas en el marco de la política regional, de marzo del presente año, reconoce los resultados positivos de la aplicación, por primera vez, de los recursos europeos para el control fronterizo y acoge favorablemente la propuesta de la Comisión para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, con el objetivo de proporcionar asistencia técnica y operativa al Estado miembro que la solicite; pidiendo a la Comisión y a la Agencia FRONTEX que tomen rápidamente medidas de apoyo para las islas con el fin de atenuar la presión inmediata que supone hacer frente al problema de la inmigración irregular, garantizando al mismo tiempo el debido respeto de los derechos humanos. Deseos de directa aplicación a las circunstancias vividas en las islas Canarias.

Y tampoco hay que olvidar que, muy recientemente, en la Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007, los 27 Estados miembros han

incluido, como objetivo común de la Unión, la lucha contra la inmigración ilegal; lo que supone, evidentemente, el espaldarazo definitivo a la importancia política que la UE concede a este problema.

La Agencia Europea de Fronteras Exteriores: FRONTEX

Ya hemos visto que la preocupación de la Unión Europea por la gestión de sus fronteras exteriores ha ido continuamente unida a la creación de órganos o centros de coordinación. El final de dicho proceso lo ha constituido la creación de FRONTEX; aunque antes de hablar de ella conviene repasar los hitos más importantes que han conducido a la misma.

La incorporación del Acervo Schengen a la Unión Europea, a través del Tratado de Ámsterdam, hizo necesario una reorganización de los grupos de trabajo existentes dando lugar, entre otros, al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA), llamado a desarrollar una importante labor en este terreno.

El Consejo Europeo de Junio de 2002, recogiendo los principales puntos del Plan para la gestión de las fronteras exteriores, que ya hemos comentado, solicitaba que se estableciese sin demora el órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los Jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros, encargado de coordinar el desarrollo del Plan. Por su parte el Consejo Europeo de junio de 2003 invitaba a la Comisión a la posible creación de una estructura operativa comunitaria para mejorar la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores.

Como resultado de todo ello, el Consejo JAI de junio de 2003 acordó establecer la Unidad Común, para coordinar las medidas recogidas en el Plan y, en particular, los Centros ad-hoc que se crearían a continuación. Sus funciones ya han sido asumidas por FRONTEX.

Y en cuanto a centros específicos cabe destacar el Centro de Análisis de Riesgos (RAC), acordado por SCIFA el 28 de enero de 2003, funciones también asumidas por FRONTEX; el Centro de Formación de Guardias de Fronteras (ACT), acordado en septiembre de 2003, cuyas funciones también debieran ser

asumidas por FRONTEX; y los Centros de Fronteras Terrestres (CLB) de julio de 2002, de Fronteras Marítimas, de octubre de 2003, el del Este del Mar Mediterráneo (ESBC) y el del Oeste (WSBC), y el de Fronteras Aéreas (ABC), de diciembre de 2003, cuya continuidad o no deberá ser decidida por el Consejo de Administración de FRONTEX.

Y llegamos así a la Agencia Europea para la gestión de la cooperación de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, FRONTEX, creada en mayo de 2005 como organismo de la Comunidad, dotado de personalidad jurídica propia, con sede en Varsovia.

El objetivo de la misma es facilitar y hacer más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, contribuyendo a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros, entendiendo como tales las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos y puertos marítimos a los que se les aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores.

Sus funciones concretas consisten en coordinar la cooperación operativa en materia de gestión de fronteras exteriores, asistencia en la formación de los agentes de fronteras y establecer normas comunes para ello, realizar análisis integrados de riesgo, seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, proporcionar asistencia operativa y técnica reforzada a los Estados miembros enfrentados a una situación que así lo exija y facilitar a los mismos el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

La Agencia coopera con EUROPOL, con organizaciones internacionales y con terceros países, y facilita igualmente la cooperación operativa entre los Estados miembros y tales terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea.

Dispone de un Consejo de Administración formado por un representante de cada Estado miembro y un suplente, así como dos representantes de la Comisión. Entre ellos eligen a un presidente y a un vicepresidente.

El Consejo designa al Director Ejecutivo y al Director Ejecutivo Adjunto, que cuentan con una Secretaría y con Áreas específicas de operaciones, análisis de riesgo, enseñanza y administración. Para lo que disponen de un número suficiente de funcionarios, expertos nacionales destacados por sus países y agentes contratados por la propia Agencia.

La puesta en marcha de FRONTEX resume todo lo hecho en esta materia hasta la fecha. La homogenización de procedimientos operativos, de las enseñanzas y los sistemas técnicos, será su principal labor en los próximos años. Una vez conseguido lo anterior quizás se avance en otros sentidos; una futura guardia de fronteras europea, como ya recogía el Plan para la gestión de las fronteras exteriores, podría estar constituida por equipos conjuntos de expertos nacionales que puedan, en momentos precisos, apoyar la labor de las fuerzas de fronteras nacionales y realizar inspecciones en sus puntos fronterizos para comprobar que los procedimientos acordados se realizan adecuadamente.

Mientras tanto, las operaciones aeromarítimas conjuntas son las más interesantes para nosotros. Las propuestas presentadas por los países interesados son aprobadas en función de los presupuestos disponibles; a continuación se invita a los países miembros a participar en las mismas con los medios aeronavales o de otro tipo que decidan aportar, y se lleva a cabo el planeamiento operativo determinando el país líder, normalmente el que hizo la propuesta, que llevará a cabo la coordinación. En cuanto a los procedimientos operativos los mismos se sujetan al derecho internacional del mar, cuando se actúa en el mar internacional, y al derecho nacional de los países en cuyas aguas territoriales se opera.

NUEVAS POSIBILIDADES DE COLABORACION

En los últimos meses la Comisión Europea ha activado un grupo de trabajo con expertos de los países miembros al objeto de estudiar nuevas formas de actuación en materia de colaboración de la Unión Europea con los países afectados. Entre los puntos sujetos a análisis podemos destacar los siguientes:

- En el plano operativo:
 - Negociar con países africanos ribereños la firma de acuerdos de colaboración que faciliten la existencia de dispositivos de control en su propio espacio, en forma similar a lo acordado por España con Mauritania, Senegal y Cabo Verde.
 - En consecuencia, establecer expresamente la posibilidad de que las operaciones FRONTEX se desarrollen no sólo en las fronteras exteriores de la Unión Europea, sino también en las de países terceros.
 - Avanzar hacia operaciones FRONTEX que tengan una vocación y un carácter permanente y continuo.

- En el plano diplomático:
 - Establecer acuerdos regionales, en el marco del Enfoque Global aprobado por la Unión Europea, con los países terceros con los que no se hayan establecido, o no se hayan alcanzado de forma completa y satisfactoria, acuerdos bilaterales con los estados miembros concernidos.
 - Lograr que los países terceros que no lo hayan hecho suscriban los Convenios Internacionales pertinentes en materia de Derecho del Mar; proporcionando asistencia técnica y financiera para que tales países puedan disponer de las capacidades y de los medios precisos en materia de salvamento marítimo para asumir sus propias responsabilidades.
 - Proporcionar asistencia técnica y financiera a tales países para el desarrollo y mejora de sus sistemas de asilo y para que puedan proceder a las repatriaciones de los inmigrantes irregulares a sus lugares de origen, o para atender o mantener a las personas rescatadas hasta su devolución.

- En el plano normativo:
 - Promover la modificación del Derecho Internacional del Mar en los siguientes campos:

- En relación con los barcos dedicados a la inmigración ilegal, ampliar la Convención de Jamaica incluyendo en el derecho de visita este tipo de actividades y sometiéndolos al mismo tratamiento de los buques dedicados al tráfico de esclavos; así como modificar el Protocolo de Palermo haciendo del derecho de registro una obligación de los estados partes y no solo una posibilidad como la actualmente contemplada.
- En relación con las tripulaciones de tales barcos, promover la modificación del Derecho Penal de los estados miembros extendiendo su jurisdicción universal a este tipo de delitos.
- En relación con los inmigrantes ilegales por vía marítima promover una modificación de su estatus jurídico, considerándolos refugiados en tránsito, que regule las obligaciones del estado del pabellón que abandera el barco dedicado a este tráfico ilegal, y el del estado del lugar de salida, para acoger a tales inmigrantes desde el puerto seguro más cercano donde han sido desembarcados; así como el establecimiento en tales puertos de tránsito de centros de acogida gestionados por la OIM y ACNUR con estatus humanitario al margen del régimen de extranjería del lugar de acogida.

LOS CENTROS DE VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS: UNA INICIATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

A la vista de todo el proceso que hemos descrito es evidente que el control de las fronteras marítimas es una prioridad de FRONTEX y que la coordinación del conjunto que denominamos como frontera sur va a requerir de centros eficaces en materia de mando y control y de detección avanzada.

La Guardia Civil, consciente de la importancia de nuestras fronteras marítimas, no sólo ha venido potenciando su Servicio Marítimo sino que ha sido pionera en todos los asuntos mencionados que están cobrando una importancia

extraordinaria en la agenda política de España y de toda la UE.

La creciente importancia de las actividades dirigidas a la lucha contra la inmigración, en particular, y contra los tráfico ilícitos, en general, a través de un efectivo control de las fronteras, debe suponer una adaptación de las estructuras de la Guardia Civil para hacer frente a esos retos.

Dicha adaptación no sólo debe entenderse desde el punto de vista nacional, sino también desde el europeo. Las estructuras que se creen deben ser capaces de dar servicio a los instrumentos que a nivel europeo pudieran designarse, como la red de patrullas o el sistema de vigilancia de la frontera marítima meridional y, por otro lado, servir de referencia para otros países de nuestro entorno.

Por otro lado, la necesidad que tiene la Guardia Civil de contar con un conocimiento preciso y en tiempo real de las operaciones que las Unidades del Servicio Marítimo están desarrollando, en especial ante situaciones de crisis, hace necesaria la creación de una estructura de centros, y su desarrollo técnico, que permita a la actual Sala de Operaciones, en el futuro Centro de Mando y Control, el seguimiento y control, en tiempo real y 24H/24H, de dichas embarcaciones y otros dispositivos de apoyo como son los medios aéreos y terrestres.

En la actualidad esta función se desarrolla en el ámbito local de los COS de las Comandancias y en los Centros de Mando y Control en aquellas donde se encuentra implementado el SIVE.

Por ello, la iniciativa de la Guardia Civil de crear el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas (CNVFM), supone avanzar en la coordinación, en el conocimiento de la realidad operativa, en el análisis de riesgos y, por lo tanto, en la inteligencia, para lo que se contempla su dependencia de la Jefatura Fiscal y de Fronteras y su ubicación física en el futuro Centro de Mando y Control de la Guardia Civil, que será el elemento esencial para la integración de todos los dispositivos, entre los que se encuentra el SIVE, y para el seguimiento de situaciones de crisis.

El CNVFM, además, será el punto de contacto con aquellos organismos competentes en el medio marítimo, y contará con cuatro

Centros Regionales que actuarán en las áreas del Mediterráneo, Cantábrico, Estrecho y Atlántico (Canarias).

En definitiva, la iniciativa de crear el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas, permitirá adecuar nuestra organización y ofrecer nuestra estructura operativa y de control a la UE y al Gobierno de España para futuros desarrollos, continuar siendo pioneros en la vigilancia marítima y mantener el liderazgo en esta materia en los ámbitos de influencia del Mediterráneo y del Atlántico.

Los nuevos Centros regionales constituirán una nueva generación del SIVE, ya que integrarán todas sus señales, que ahora sólo quedan en el ámbito de cada Comandancia, además de cualquier otra que las modernas tecnologías de vigilancia y seguimiento puedan generar, consiguiendo, con ello, una mayor coordinación entre los dispositivos que operen en su área de actuación.

Esta revolución tecnológica va más allá, ya que, además, desde esos Centros y de forma centralizada, se operarán otros dispositivos basados en sistemas satelitales o medios no tripulados de vigilancia (UAV), con lo que se conseguirá una gran eficiencia y racionalidad en el empleo de los medios en beneficio de la actividad policial.

LA COMISION INTERMINISTERIAL DE POLITICA MARITIMA INTERNACIONAL

No quiero terminar estas líneas sin hacer una referencia a la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, creada por Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, cuya finalidad es asesorar a la Administración General del Estado en cuestiones de política marítima.

Consta de un Presidente, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, cuatro Vicepresidentes, 26 Vocales y un Secretario. Un número ciertamente elevado que dificulta su trabajo en plenario, pero que permite, por el contrario, crear subcomisiones o grupos de trabajo ad-hoc para estudiar temas monográficos en función del conocimiento o grado de afectación de sus vocales.

Es evidente que el control de la inmigración ilegal en las fronteras marítimas, a la vista de

lo que ya hemos dicho, es un problema de política marítima internacional. Por ello llama la atención que entre todos los miembros de la Comisión solo haya un representante del Ministerio del Interior, que es su Secretario General Técnico, lo cual pudiera significar que, en origen, la creación de la Comisión no se hizo pensando precisamente en este problema.

No obstante, la complejidad del fenómeno que hemos analizado puede justificar que esta Comisión pudiese abordar en el futuro su estudio y elaborar recomendaciones al respecto. Para ello me atrevo a opinar que dicha Comisión debiera ser ampliada con un nuevo Vicepresidente, quizás el Secretario de Estado de Seguridad, y con otro Vocal, el Director General de Relaciones Institucionales y Extranjería de dicha Secretaría de Estado, para reforzar sus capacidades de análisis y estudio en este tema.

CONCLUSIONES

Como conclusión última solo cabría reafirmar la importancia que el problema del control de la inmigración ilegal, por vía marítima, tiene para España, y por tanto para la Unión Europea como frontera sur que somos de la misma, y que la solución al mismo pasa por unos adecuados acuerdos de readmisión con los países de origen, que deberían ser negociados y suscritos no en forma bilateral, directamente por España, sino entre la propia Unión Europea y los países afectados en el marco de convenios de colaboración mucho más amplios, que incluyan también las ayudas al desarrollo, la ayuda a la inmigración legal, etc.

De esta forma, fomentando la permanencia en sus países de origen de los candidatos a la inmigración ilegal, es como realmente podrá aliviarse el drama humano que todos estamos viviendo.

NOTAS

(1) El concepto de mar territorial, aguas territoriales, o aguas jurisdiccionales, frente a la alta mar o mar libre, fruto de la controversia entre los partidarios del *mare liberum* y los defensores del *mare clausum*, se consolida a partir del siglo XVIII mediante la general aceptación de la regla de las tres millas de mar territorial (alcance máximo de la artillería de costa de la época). Siendo en el siglo XX cuando se lleva a cabo la verdadera codificación del derecho del mar estableciendo la Convención de

Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua, de 29 de abril de 1958, en su artículo 1.º, la soberanía de los Estados sobre una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial, aunque sin definir su extensión. Posteriormente la vigente Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 reproduce el mismo concepto en su artículo 2.º, señalando la anchura del mar territorial en un límite no superior a las 12 millas marítimas, en su artículo 3.º, contadas a partir de unas líneas de base definidas en forma similar a como ya las estableció la Convención de Ginebra y que, en teoría, vienen a delimitar una verdadera frontera marítima.

(2) El concepto de espacio aéreo no surge hasta principio del siglo XX en el derecho internacional, dada la evidente incapacidad técnica de los Estados para llevar a cabo su control. La I Guerra Mundial puso de manifiesto la importancia de la soberanía aérea concepto que se incorpora al Convenio de París de 1919. El Convenio de Chicago de 1944 lo reconoce ya expresamente en su artículo 1.º (*los estados contratantes reconocen que todo estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio*); concepto que a su vez se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial en la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, en sus respectivos artículos 2.º.

(3) El Acta Única Europea de 1986 formulaba ya la idea de un *mercado interior que comprende un espacio sin fronteras interiores en la que la libre circulación de personas, bienes y servicios, esta garantizada*. Ello implicaba, a plazo más o menos largo, la supresión en las fronteras interiores de los controles ejercidos tanto sobre las personas como en las mercancías. Pero la libre circulación de personas ha sido difícil de alcanzar.

En efecto, las interpretaciones de los Estados miembros sobre el significado del principio de libre circulación era divergente. Para algunos, solo debía referirse los ciudadanos europeos, y era necesario por tanto conservar los controles en las fronteras interiores con el fin de comprobar la identidad de los nacionales de países terceros. Para otros, se aplicaba a todos y los controles de las fronteras interiores dejaban de ser entonces necesarios. Ante la imposibilidad de llegar a un compromiso, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron en 1985, fuera del marco jurídico comunitario, el Acuerdo de Schengen, que permitió concretar el principio de libre circulación de todos los que residen o que viajen en su territorio.

Una de las condiciones para la aplicación de este acuerdo era que la supresión de las fronteras interiores no pusiera en peligro la seguridad de los Estados miembros, para lo que se establecieron medidas técnicas conducentes a reforzar dicha seguridad mediante una base de datos, el Sistema de Información Schengen (SIS), que permitió la firma del Convenio de Aplicación en 1990.

La integración del acervo Schengen en la Unión Europea la realizó finalmente el Tratado de Ámsterdam y los controles de las fronteras desaparecieron para 13 de los 15 Estados miembros, estando pendiente la incorporación definitiva del Reino Unido e Irlanda y de los nuevos Estados que progresivamente accedan a la Unión.

Pero si la responsabilidad del control y vigilancia de las fronteras exteriores es de los Estados miembros, un componente esencial de la política común es la gestión integrada de las mismas mediante un cuerpo legislativo común, constituido actualmente por el Código de Fronteras Schengen, sustituto del anterior Manual Común de Fronteras, donde se recogen los criterios de seguridad que todos los Estados deben incorporar

a sus procedimientos de control. Esto último, unido a la creación de la Agencia Europea para el control de fronteras (FRONTEX) pone de manifiesto la importancia del tema dentro de la Unión Europea.

(4) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

- Artículo 17. Derecho de paso inocente.
- Artículo 19. Significado de paso inocente (excluye la inmigración ilegal).
- Artículo 25. Derechos de protección del Estado ribereño (prohibición de paso no inocente).
- Artículo 33. Zona contigua (posibilita medidas de fiscalización para prevenir la inmigración ilegal).
- Artículo 98. Deber de prestar auxilio (ante situaciones de personas en peligro de desaparecer en la mar).
- Artículo 110. Derecho de visita, de buques de guerra a terceros.

(5) Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Inmigrantes:

- Artículo 8.2. Colaboración entre estados miembros para facilitar visita y registro de sus buques.
- Artículo 8.7. Derecho de visita y registro ante buques sin nacionalidad.
- Artículo 9.1. Cláusulas de protección (garantiza la seguridad y trato humano a los inmigrantes interceptados).

(6) Convenio Internacional SAR:

- Apartado 2.1.10. Los Estados partes garantizan que se preste auxilio a cuales quiera personas que se hallen en peligro en la mar... sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que estas se encuentren.

(7) Convenio Internacional SOLAS:

- Regla 33.1. La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas... el Gobierno contratante asumirá la responsabilidad de que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y conducidos a un lugar seguro, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y las directrices de la OMI... tan pronto como sea razonablemente posible.

(8) Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional:

- Apartado 2.3. Prácticas inseguras: Considera como tales... operar un barco que no este correctamente tripulado, equipado o con las correspondientes licencias para llevar pasajeros en travesías internacionales, y por lo tanto constituye un serio peligro para la vida o salud de las personas a bordo.
- Apartado 4.4. Prevenir que dichos barcos vuelvan a realizar prácticas inseguras y, si están en puerto, que no vuelvan a navegar.