

**INFORME DEL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS  
INMIGRANTES EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LOS  
FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA SUR, CIUDADES  
AUTONOMAS DE CEUTA Y MELILLA Y COSTAS ESPAÑOLAS.**

*Aprobado en el Pleno de 15 de diciembre de 2014*

## ÍNDICE

1. Presentación del Informe
2. Marco normativo de referencia a nivel internacional europeo y estatal en relación con los flujos migratorios irregulares hacia Europa procedentes del continente africano.
3. Posicionamiento en relación con las causas y consecuencias de los flujos de inmigración irregular en el contexto europeo, desde diversas instituciones internacionales, foros consultivos y otros organismos de referencia.
4. Análisis de los datos históricos sobre las llegadas de inmigración irregular a las costas españolas en el periodo comprendido ente 2001 y 2013.
5. Análisis de los datos de repatriaciones de inmigrantes irregulares llegados a España entre los años 2006 al 2013.
6. Análisis de los datos relativos a las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en relación con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
7. Análisis de los datos históricos de ocupación de los CETIs en Melilla y Ceuta entre 1995 y 2014.
8. Análisis de los datos relativos a la prestación de servicios en los CETIs de Ceuta y Melilla, recursos disponibles y funcionamiento de los mismos en cuanto a la identificación de víctimas de trata y de perfiles susceptibles de acogerse a medidas de protección internacional.
9. Las causas de la inmigración irregular hacia Europa y España.
10. Las consecuencias de este fenómeno.
11. Conclusiones y Propuestas

## *El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

De conformidad con las competencias que le han sido atribuidas por el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como por el artículo 3.1f) del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes;

Una vez examinado el borrador del Informe en relación con la situación de los flujos migratorios en la frontera sur, ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y costas españolas

Ha aprobado en la reunión del Pleno del día 15 de diciembre de 2014 el presente **Informe**

### **1. Presentación del informe.**

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes emite el presente informe en relación con la situación de los flujos migratorios en la frontera sur, CETIs, ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y costas españolas, de conformidad con las competencias que le han sido atribuidas por el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como por el artículo 3.3 del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por el Real Decreto 1164/2009 de 10 de julio, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

El presente informe se elabora a propuesta del Pleno de este órgano consultivo ante la honda preocupación expresada por las diferentes vocalías que lo integran, por la gestión de los flujos migratorios irregulares que llegan a la frontera Sur de la Unión Europea a través de las ciudades de Ceuta y Melilla, como a las costas españolas y la situación de los CETIs, profundizando en las causas de esta realidad y en sus duras consecuencias, elevando propuestas a las Administraciones Públicas y al conjunto de los actores implicados que permitan un abordaje de esta realidad desde el prisma de los Derechos Humanos y el cumplimiento estricto de la normativa y las recomendaciones que a nivel internacional, europeo y nacional se han formulado en cuanto al tratamiento de la inmigración irregular que llega a la Unión Europea, en este caso a través del Estado Español.

Para la elaboración del presente informe, la Comisión Permanente del Foro creó una comisión de trabajo mixta integrada por las Comisiones Jurídica y la de Políticas de Integración, participación e interculturalidad, habiendo sido esta comisión la encargada de coordinar los trabajos tendentes a la elaboración del informe que ahora presentamos.

### **2. Marco normativo de referencia a nivel internacional, europeo y estatal en relación con la gestión de los flujos migratorios irregulares hacia Europa procedentes del continente africano.**

A continuación se recoge una serie de normativa Internacional, Europea y Nacional que afecta a la materia objeto de este informe, con el fin de detectar los principales aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de regular los flujos migratorios en la Frontera Sur.

**2.1 Consejo Europeo de Tampere en 1999, por el que los Estados miembros se comprometieron a combatir en su origen la inmigración clandestina con el fin de establecer una gestión más eficaz de los flujos migratorios en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito. (puntos nº 22 y 23 de las conclusiones).**

*22. El Consejo Europeo destaca la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas. Pide que se desarrollen, en estrecha cooperación con países de origen y de tránsito, campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal, y que se impida toda forma de trata de seres humanos. Deberá seguir desarrollándose una activa política común en materia de visados y documentos falsos, incluidas una cooperación más estrecha entre los consulados de la UE en terceros países y, cuando sea necesario, la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE.*

*23. El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la migración irregular en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito. Se invita al Consejo a que, basándose en una propuesta de la Comisión, adopte legislación a tal efecto antes de finales de 2000. Los Estados miembros, junto con Europol, deberían orientar sus esfuerzos a detectar y dismantelar las redes de delincuencia implicadas. Deberán salvaguardarse los derechos de las víctimas de esas actividades, prestando especial atención a los problemas de mujeres y niños.*

En el Consejo de Tampere, los Estados miembros reconocieron el principio de que una política de asilo y migración de la UE debe incluir necesariamente la colaboración con los países de origen y tránsito de los emigrantes. El Consejo reconoció que el desarrollo de un enfoque global de la migración también supone abordar cuestiones políticas y de derechos humanos en asociación con estos países.

**2.2. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración.**

El artículo 63 del tratado CE y las conclusiones de Tampere inician el camino hacia una política migratoria y de asilo común de la UE. Para alcanzar este objetivo es necesaria una coordinación que garantice la transparencia a fin de que sirva de base para formular objetivos comunes sobre la inmigración legal.

Estos objetivos llevan aparejadas propuestas legislativas en materias tales como las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países a efectos de empleo, normas y procedimientos para la expedición de permisos de residencia, definición del conjunto de derechos uniformes para los nacionales de terceros países y criterios y condiciones bajo los cuales se puede permitir que los nacionales de terceros países se establezcan y trabajen en cualquier Estado miembro.

Propone la comisión que se examinen cuestiones como las relacionadas con admisión de migrantes económicos, que apenas se abordaron en el Consejo de Tampere, y que estas se desarrollen en el marco de una política comunitaria de migración. Esto daría lugar a la formulación de un marco común sobre vías de inmigración legal, que consolidaran propuestas detalladas sobre admisión y residencia que deberían además estar dirigidas a fomentar la integración de los inmigrantes y luchar contra el racismo y la xenofobia.

La inmigración que recibe la UE es de tres categorías:

1. Por razones humanitarias.
2. Reagrupación familiar.
3. Por razones económicas de mercado de trabajo.

La presente comunicación se refiere de manera particular a la tercera, la migración económica. Muchos de los emigrantes económicos se han visto forzados a entrar mediante procedimientos de asilo o incluso ilegalmente. Es necesario, por tanto, establecer una política que tenga en cuenta estas necesidades y el carácter cambiante de los movimientos migratorios (dependientes de las situaciones económicas y demográficas de los países de origen y acogida).

A pesar de la coordinación existente en la UE para facilitar el libre funcionamiento del mercado único, aun no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, ni a medidas de integración de los emigrantes existentes y previstos.

Al incluir el problema de los trabajadores migrantes en el debate sobre el desarrollo de la política económica y social de la UE, también se proporcionará una oportunidad para reforzar las políticas destinadas a luchar contra el trabajo ilegal y la explotación económica de los emigrantes, situaciones ambas que fomentan la competencia desleal en la Unión. Debe tratarse de garantizar que los empresarios cumplan la legislación laboral existente respecto de los nacionales de países terceros. La igualdad de salarios y condiciones de trabajo interesa no sólo a los emigrantes, sino a la propia sociedad, que se beneficia a su vez plenamente de la contribución que realizan los emigrantes a la vida económica y social.

**Creación de un marco para una política de inmigración en la UE:** se hace necesario un enfoque integrado, tomando en cuenta las distintas razones en que tienen origen los movimientos migratorios y el impacto que tienen, tanto en los países de origen, como en los de acogida. Debe además tomar en consideración el beneficio que supone la diversidad, la necesidad de existencia de un marco equilibrado de derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que residen en la unión, la importancia del apoyo a la integración y las repercusiones en el mercado laboral. Esta política deberá desarrollarse en un nuevo marco para la cooperación a escala comunitaria, basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación.

El sistema de admisión por razones humanitarias continuará con el pleno reconocimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones internacionales de proporcionar protección a los solicitantes de protección internacional. Se desarrollará un sistema común de asilo. Y para determinar el número de migrantes económicos admitidos se tendrá en cuenta el número de personas acogidas a la protección internacional, ya que pueden utilizarse mejor sus cualificaciones, y la de los miembros de las familias admitidos en la UE.

La admisión de emigrantes económicos deberá responder a las necesidades del mercado de trabajo. Las políticas de admisión para los emigrantes económicos deberán permitir que la

UE responda rápida y eficientemente a los requisitos del mercado laboral (a escala nacional, regional y local, reconociendo la naturaleza compleja y cambiante de estos requisitos y por tanto, la necesidad de una mayor movilidad entre los Estados miembros para los migrantes entrantes.

Las personas admitidas deberán disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE, pero podrán verse ampliados y estar relacionados con la duración de la estancia prevista en las condiciones de entrada.

Esta política es esencial se desarrolle y aplique en colaboración con los países de origen y de tránsito.

En cuanto a la admisión de emigrantes, se hace necesaria la evaluación de los niveles adecuados de inmigración. Dada la dificultad de evaluar las necesidades económicas, es imposible fijar de manera detallada los objetivos europeos. La responsabilidad para decidir sobre las necesidades de las diversas categorías de trabajadores migrantes debe seguir correspondiendo a los Estados miembros., Sin embargo, se establecerá un nuevo proceso basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación.

Se puede pedir a los Estados miembros que elaboren informes periódicos en dos partes. La primera, revisará el desarrollo y el impacto global de la política de inmigración en el período anterior, incluyendo el número de nacionales de terceros países admitidos en las distintas categorías y su situación en el mercado de trabajo. La segunda, establecerá las intenciones de los Estados miembros respecto de la inmigración, incluyendo una proyección de los emigrantes que desearían admitir e indicando el nivel de cualificación requerido. La necesidad de un enfoque flexible respecto a las cambiantes necesidades económicas sugiere la inviabilidad de las cuotas, y por tanto, será preferible un sistema adecuado de objetivos orientativos.

Se tendrán muy en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, pero también se tendrán en cuenta los acuerdos existentes con los países de origen y otros factores diversos (por ejemplo, la aceptación pública de más trabajadores migrantes en el país en cuestión, los recursos disponibles para la acogida y la integración, las posibilidades de adaptación social y cultural, etc.).

Definición de un marco jurídico común para la admisión. Se crearán directivas sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE de los nacionales de terceros países con el fin de trabajar por cuenta ajena, por cuenta propia o realizar actividades no remuneradas, o estudiar o seguir una formación profesional. Dejando a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar medidas nacionales sobre admisión de nacionales de terceros países, basadas en los criterios establecidos en las directivas. Todo ello deberá estar inspirado en principios de transparencia y racionalidad. Y la necesidad de facilitar la disponibilidad de la información.

Para la integración de los nacionales de terceros países se deberá exigir un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros principios y valores fundamentales. La igualdad de las condiciones de trabajo y acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo son pilares fundamentales para promover la integración. Esta integración es una función fundamental de los Estados miembros pero que debe ser compartido con la sociedad civil, especialmente a civil local, que es donde deben aplicarse las medidas de integración.

Todo ello deberá estar apoyado por una mayor información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración global de la migración ilegal; sobre la función de los emigrantes en el mercado laboral; y sobre el impacto global de la migración en la UE y en los países de origen y de tránsito. La propia política de inmigración de la UE deberá ser estrechamente supervisada y evaluada.

### **2.3. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal. 2001.**

La Comisión parte de la necesidad de regular la migración irregular para completar la política de inmigración que hasta entonces estaba centrada en el asilo y la inmigración legal. Dentro de esta necesidad resalta seis materias de posibles acciones destinadas a prevenir y combatir la migración irregular.

1. Política de visados.
2. Infraestructura para intercambio de información, cooperación y coordinación.
3. Gestión de fronteras.
4. Cooperación policial.
5. Ley de extranjería y Derecho penal.
6. Política de repatriación y readmisión.

1. En cuanto a la política de visados recomienda el establecimiento de normas uniformes de visados y de seguridad. La creación de estructuras administrativas comunes podría suponer una mejora cualitativa para favorecer la detección de visados falsificados, así como evitar las falsificaciones. Al mismo tiempo se produciría una reducción de costes. Propone la utilización de las nuevas tecnologías como medio para la creación de un sistema europeo de identificación de visados.

2. En primer término propone un plan de acción para aplicar la decisión del Consejo de mayo 2001 para introducir informe anual público consistente en una descripción estadística y un análisis con el fin de discutir las tendencias de los flujos de asilo y migración conforme lo establecido en el documento de trabajo de los servicios de la comisión de abril 2001. Mejora de las estadísticas y las cifras.

Una vez recopilada la información será necesario hacer un análisis sobre las causas, métodos de entrada y consecuencias para nuestras sociedades.

En tercer lugar, destaca la comisión la necesidad de desarrollo de sistemas de alertas. A pesar de que ya exista su funcionamiento es escaso y se encuentra en una fase precaria.

3. La comisión hace también referencia en esta recomendación a una serie de medidas que podrían llevarse a cabo en el momento previo al cruce de fronteras. Una primera sería aumentar la red de funcionarios de enlace de inmigración y transporte aéreo, así como de policía y otros funcionarios de inteligencia de los estados miembro. Todo ello necesitaría de una coordinación eficiente en cuanto a las tareas, la formación y los puestos de enlace.

Una ayuda financiera de acciones en los terceros países orientada a la consolidación de su capacidad para combatir la trata de seres humanos y a hacer frente a sus obligaciones de readmisión.

Campañas para el aumento de la sensibilización (ya nombrado en la conclusión 22 de Tampere de campañas de información en el país de origen)

En la gestión aduanera recomienda caminar hacia el desarrollo de una guardia de fronteras europea: plan de estudios y formación común, controles y vigilancia de fronteras por equipos conjuntos.

4. La cooperación policial, y el fortalecimiento del papel de EUROPOL, debe ir enfocada a la detención y desmantelamiento de redes de criminales como prioridad en la lucha contra la migración irregular. EUROPOL proporciona apoyo a los estados tanto en la prevención como en la investigación y el análisis de datos concretos. Permitiendo con su trabajo la evaluación de riesgo y amenaza. Apoyo tanto operaciones conjuntas como investigaciones. EUROPOL debería tener más poder operativo para poder ver así consolidado su papel.

5. La comisión hace hincapié en la distinción entre trata y tráfico de seres humanos.

En segundo lugar resalta la necesidad de poner en el orden del día político el empleo ilegal de personas cuya residencia es irregular. Y la necesidad de armonizar las sanciones contra el empleo ilegal. En esta línea sitúa como principio común la necesidad de incautar todas las ganancias financieras producto de actividades delictivas relativas a la inmigración. Y propone sanciones para empleadores de trabajadores ilegales (como podría ser trasladarles la responsabilidad de cubrir los gastos hasta la repatriación)

Hace mención también a las responsabilidades del transportista. Los transportistas tienen la obligación de tomar todas las medidas posibles para asegurarse que los viajeros están en posesión de documentos válidos de viaje. Existe la necesidad de negociación entre estados miembro, industria de transporte y comisión para determinar la responsabilidad de los transportistas.

6. Políticas de admisión y repatriación: necesidad de establecer principios, normas y acciones comunes.

Propone la comisión un plan de acción basado en una política de los derechos humanos. Para lo que será crucial el uso de las nuevas tecnologías y la cooperación administrativa en la mejora de los sistemas de información. Cooperación policial y negociación con terceros países.

#### **2.4. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. 2002.***

Según las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 diciembre 2001 la mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos."

La Unión Europea ya posee un acervo comunitario preciso en el ámbito de las fronteras exteriores, pero la principal dificultad actual consiste en poder organizar entre los Estados miembros la sinergia operativa que permita tener acciones mejor coordinadas y, en consecuencia, un nivel de seguridad más homogéneo en todas las fronteras exteriores. Los nuevos retos a la seguridad interior hacen presión en una Unión Europea en curso de ampliación para que considere las fronteras exteriores como una cuestión prioritaria. Es necesario en efecto dar una respuesta a cuatro exigencias principales:

1. Garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros que han suprimido los controles de personas y mercancías en sus fronteras interiores y facilitar en consecuencia el movimiento de las personas.
2. Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración clandestina, respetando los principios del derecho de asilo, contra la trata de seres humanos y contra los tráfico de toda índole vinculados a la delincuencia organizada y a la droga.

3. Dotarse de los medios de lucha contra todo tipo de peligros interiores y exteriores con que el terrorismo lastra los Estados miembros y la seguridad de las personas.
4. Garantizar un elevado nivel de seguridad dentro de la Unión Europea después de su ampliación, en particular una vez que se haya autorizado a los nuevos Estados miembros a aplicar el acervo Schengen lo que tendrá por consecuencia aumentar considerablemente las fronteras exteriores terrestres en un medio regional a menudo más difícil.

En las fronteras exteriores de la Unión Europea se afirma una identidad común de seguridad interior. La ausencia de una visión y de unas políticas comunes claramente perfiladas en cuanto a fronteras exteriores implica importantes riesgos políticos y estratégicos. Éstos pueden, a largo plazo, obstaculizar la afirmación de una política viable de la Unión Europea en el ámbito de Justicia e Interior.

Objetivos. Uno de los propósitos de esta comunicación es proponer mecanismos de trabajo y cooperación en la UE que permitan reunir a los expertos en controles de fronteras exteriores para coordinar sus acciones operativas en el marco de una estrategia integrada que tenga progresivamente en cuenta la pluralidad de las dimensiones de la gestión de las fronteras exteriores. Se trata de lograr un marco coherente para una acción común a medio y largo plazo. La presente comunicación se centra en las personas y se basa pues en el acervo de Schengen.

El acervo comunitario en materia de cruce de fronteras exteriores sigue careciendo de una auténtica coordinación operativa. Desde la implementación del Convenio de Schengen el 26 marzo 1995 los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de los Estados miembros participantes están regulados por principios comunes y uniformes. El conjunto de estas disposiciones ha recibido una nueva base jurídica en el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

El artículo 3 del Convenio de Schengen dispone que "las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas".

El convenio Schengen da competencias amplias a los Estados miembros en la vigilancia de las fronteras exteriores. Del mismo modo que establece la responsabilidad de los transportistas o que las "autoridades competentes para los controles fronterizos" tendrán acceso a la totalidad de "los datos integrados en el Sistema de Información de Schengen, así como el derecho de consultarlos directamente"

En cuanto a la garantía de la correcta aplicación de las normas comunes para el cruce de fronteras exteriores. La cooperación intergubernamental Schengen había instaurado un dispositivo de vigilancia mutua denominado Comisión Permanente de evaluación y aplicación de Schengen dotada de un mandato que abarca materias precisas.

Las prácticas operativas en el momento de redacción de la comunicación: son los Estados miembros quienes en función de sus competencias y legislación nacional (teniendo en cuenta los intereses de todas las partes contratantes) tienen el control. Cada Estado miembro es libre de confiar el control y vigilancia de fronteras exteriores a las autoridades que designe dentro de su estructura interna. Conviene que estos servicios conciban su acción como contribución a una red europea de control y vigilancia.

En el plano financiero, el coste de personal y de equipos corre a cargo del presupuesto nacional de cada Estado miembro, lo que, debido a la configuración geográfica, puede suponer una carga económica muy importante para algunos Estados miembros. Los Estados miembros retienen el 25% de los recursos propios de la Comunidad obtenidos

del producto de los derechos de aduana para necesidades de infraestructuras de la frontera exterior aduanera. Hay ayudas comunitarias para acciones conjuntas a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión. Del lado de la Unión, de tales acciones pueden optar a ayudas de la Iniciativa comunitaria INTERREG que apoya la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

En el ámbito del control y la vigilancia de fronteras exteriores, los Estados miembros utilizaban en ese momento dos tipos marco de cooperación en aplicación del acervo de Schengen:

1. Los intercambios de funcionarios de enlace previstos en el artículo 7 del Convenio de Schengen: sus finalidades son la asistencia y la cooperación permanente entre los Estados miembros "para efectuar de forma eficaz los controles y la vigilancia" así como el fomento "de una formación y de una actualización de conocimientos uniformes para el personal destinado a los controles";
2. Los acuerdos bilaterales de cooperación policial celebrados entre los Estados miembros sobre la base del artículo 47 del Convenio de Schengen: su utilización en las fronteras exteriores tiene por objetivo esencial la lucha contra la migración irregular y la prevención de la delincuencia organizada, según las orientaciones fijadas por el Comité ejecutivo Schengen.

### **Por una política común de gestión de las fronteras exteriores: hacia un cuerpo europeo de guardia de fronteras.**

La Comisión propone estructurar las acciones y garantizar su continuidad en el marco de una política común de gestión integrada de las fronteras exteriores. Esta política común debería estar compuesta de, como mínimo, cinco elementos relacionados los unos con los otros:

- a) Un corpus común de legislación.
- b) Un mecanismo común de concertación y cooperación operativa.
- c) Una evaluación común e integrada de los riesgos.
- d) Personal formado en la dimensión europea y equipos interoperativos.
- e) Un reparto de las cargas entre los Estados miembros con miras a un Cuerpo europeo de guardia de fronteras.

El control democrático y jurisdiccional del conjunto de estas actividades debe estar garantizado

Un corpus común de legislación. A corto plazo, deberá:

- Proceder a una refundición del Manual Común de fronteras exteriores con el fin de clarificar la naturaleza jurídica de sus distintas disposiciones y convertirlo en una fuente de derecho, complemento de otros instrumentos jurídicos existentes, como los que regulan la libre circulación de ciudadanos de la Unión, los destinados a desarrollar el acervo de Schengen, o también de los convenios de derecho internacional público pertinentes para los controles de las fronteras; a este respecto la Comisión se propone tomar una iniciativa legislativa.
- Introducir en el Manual algunas "buenas prácticas" inspirándose en el catálogo de buenas prácticas de Schengen haciéndolas cuasi obligatorias.
- Realizar un memorándum práctico utilizable por los guardias de fronteras y disponible también en formato electrónico para crear guías prácticas consultables en cualquier momento.
- Sentar principios y adoptar medidas comunes en cuanto al "tráfico fronterizo menor"

## A largo plazo

- Incluir un proceso de intercambio y tratamiento de información y datos.
- Establecer las competencias que cuando proceda tendrá el Cuerpo europeo de guardia de fronteras. Así como fijar los límites geográficos donde podrá ejercer su misión.

Será necesario prever un marco jurídico de inspección de fronteras exteriores. Un mecanismo común de concertación y cooperación operativa podría basarse en dos instrumentos: un Órgano común de expertos de fronteras exteriores que convendría crear; un proceso permanente de intercambio y tratamiento de información

La Comisión preconiza crear un Órgano común de expertos de fronteras exteriores encargado de actuar como cabeza de la política común de gestión de fronteras exteriores para efectuar la evaluación común e integrada de los riesgos; coordinar y controlar las acciones operativas de campo, en particular, en situación de crisis; actuar como gestor y estrategia para garantizar una mayor convergencia entre las políticas nacionales en el ámbito de personal y equipos; ejercer una forma de poder de inspección, en particular, en caso de crisis o si la evaluación de los riesgos lo exigiera.

El proceso de intercambio y tratamiento de información se trata de un procedimiento o de un código de conducta que, según la naturaleza de la información y los riesgos detectados, tendría por finalidad establecer vínculos

La evaluación común e integrada de los riesgos es un componente también esencial para tratar de manera conjunta tres líneas estratégicas de protección de fronteras exteriores: los terceros países, la frontera exterior, el interior del espacio común de libre circulación. Dos etapas cronológicas sucesivas deben distinguirse: la determinación inicial de los indicadores considerados pertinentes para el análisis y la evolución de los riesgos; una vez adoptados los indicadores comunes, el seguimiento constante y continuo de su evolución para sacar las consecuencias operativas útiles in situ.

Será necesario actuar con y en los terceros países. El análisis de los riesgos en terceros países para garantizar un alto nivel de seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea se puede estructurar en torno a dos ejes: una acción en dirección de los consulados de los Estados miembros y una acción en dirección de los funcionarios de enlace y agregados de policía

La determinación del riesgo en la propia frontera exterior se verá facilitado por el código de buenas prácticas de Schengen.

Para definir y tratar los riesgos que requieran una continuidad de acción entre los servicios de guardia de fronteras y otras autoridades dentro del territorio. En la fase inicial que consiste en determinar los indicadores pertinentes para el análisis de los riesgos, el nuevo Órgano común de expertos de fronteras exteriores debería examinar el tipo de información útil que hay que recoger en las fronteras exteriores. Este análisis debería también referirse a la explotación que hay que hacer en interés de la seguridad interior del espacio común de libre circulación. Se trataría de: seleccionar los tipos de misiones que mejorarían al ponerse en relación, y que son ejercidas respectivamente por los servicios de guardia de fronteras y por los servicios situados dentro del territorio; y después, determinar las categorías de información que deberían intercambiarse entre los servicios de guardia de fronteras y los servicios situados dentro del territorio con el fin de realizar una acción de represión, prevención o investigación vinculada a un riesgo suficientemente preciso y susceptible de manifestarse en las fronteras exteriores.

Una vez realizado este análisis, el Órgano común de expertos de fronteras exteriores debería estar en condiciones de precisar el contenido de PROSECUR.

**Cómo dotar a la política común de gestión integrada de las fronteras exteriores de personal y equipos interoperativos.** A muy corto plazo podría plantearse la puesta a punto de un tronco común para la formación de los agentes de la guardia de fronteras y de los mandos intermedios, y la organización regular de cursos de perfeccionamiento.

Debería buscarse la convergencia de las políticas nacionales en cuanto al equipamiento de los servicios de guardia de fronteras, de infraestructuras fijas, de equipos móviles y de telecomunicación. Una política común en el ámbito de las infraestructuras fijas podría también incluir el desarrollo de nuevas tecnologías capaces de facilitar los controles en los puntos de paso fronterizos y la vigilancia entre ellos.

La Comisión opina que sería necesario establecer a largo plazo un mecanismo para compartir la carga financiera entre los Estados miembros poniendo a disposición los medios existentes de financiación nacionales y un apoyo presupuestario de la Unión. Este reparto financiero debería ser en su momento completado por el reparto de la carga de las fuerzas operativas, gracias a la creación de un cuerpo europeo de guardia de fronteras, una vez superadas las dificultades constitucionales de los Estados miembros. La Comisión realizará una primera evaluación de las incidencias financieras cuando se definan acciones precisas en función de las opciones que puedan tenerse en cuenta.

**2.5 REGLAMENTO (CE) nº 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea y Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo.**

La Agencia tiene como fin mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (art. 1) con las funciones, entre otras, de coordinar la cooperación operativa entre los Estados Miembros, asistirles en la formación de los agentes, realizar análisis de riesgos, participar en la investigación en materia de control y vigilancia de fronteras, ayudar a los Estados miembros, facilitarles el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas y establecer equipos europeos de agentes de la guarda de fronteras que vayan a desplegarse durante operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas, desarrollar y gestionar sistemas de información que permitan intercambios rápidos y fiables de información (art.2). El artículo 9 desarrolla la cooperación en materia de retorno conjunto, posibilitando la asistencia necesaria previa solicitud de los Estados miembros y garantizando la coordinación o la organización de dichas operaciones, incluida la contratación de aeronaves.

**2.6 Directiva 2004/81/CE DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.**

La directiva instaura un permiso de residencia destinado a los nacionales de países terceros que sean víctimas de la trata de seres humanos o (de forma opcional) que hayan sido objeto de acciones de ayuda a la migración irregular. El permiso de

residencia tiene por objeto animar a estos nacionales de países terceros a cooperar con las autoridades competentes y proporcionar una protección adecuada a las víctimas. La norma completa una serie de iniciativas a nivel europeo destinadas a luchar contra la trata de seres humanos, como la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la Directiva 2002/90/CE del Consejo destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

El apartado 1 del artículo 3, relativo al ámbito de aplicación, establece que los “Estados miembro aplicarán la presente Directiva a los nacionales de terceros países que sean o hayan sido víctimas de delitos relacionados con la trata de seres humanos, aún cuando hayan entrado ilegalmente en el territorio de los Estados miembro”. El apartado 2 de este mismo artículo posibilita a los Estados miembro a la aplicación de la Directiva “a los nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal”.

El artículo 8, relativo a la expedición y renovación del permiso de residencia, establece la expedición del mismo, una vez finalizado el periodo de reflexión, o antes si las autoridades competentes así lo estiman. Se valorará para ello la conveniencia de la prórroga de la estancia de dicha persona en su territorio a efectos de investigaciones o de acciones judiciales, si dicha persona ha mostrado una clara voluntad de cooperación, y si dicha persona ha roto todas las relaciones con los presuntos autores.

## **2.7. Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).**

Se aplica a toda persona que cruce la frontera interior o exterior de un país de la Unión Europea

El artículo 4 se dedica al Cruce de las fronteras exteriores y su apartado 1 establece que las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. Esta obligación tiene excepciones:

- a) *en lo que respecta a la navegación de recreo y la pesca de bajura;*
- b) *a los marinos que circulen, mientras estén de permiso, por el recinto del puerto de escala de su buque o por las localidades próximas al mismo;*
- c) *a personas o grupos de personas, en el supuesto de que exista alguna necesidad especial, siempre que estén en posesión de las autorizaciones requeridas por el Derecho interno y no haya conflicto con intereses de orden público o seguridad interior de los Estados miembros*
- d) *a personas o grupos de personas, en el supuesto de que se dé alguna situación imprevista de emergencia*

El apartado 3 ordena a los Estados miembros a que fijen sanciones, conforme a su derecho interno, en el caso de cruce no autorizado de las fronteras exteriores, fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecida.

El artículo 12 se dedica a la vigilancia de fronteras que tiene por objeto *“impedir el cruce no autorizado de la frontera, luchar contra la delincuencia transfronteriza y adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente”*

El artículo establece que, *“la vigilancia se llevará a cabo con unidades fijas o móviles, de forma que impida que las personas se sustraigan a las inspecciones de los pasos fronterizos y las disuada de hacerlo”*. La vigilancia cumplirá su misión *“patrullando o situándose en puntos conocidos o se consideren de riesgo, con objeto de aprehender a las personas que crucen ilegalmente la frontera”*

Los artículos 14 a 17 se ocupan del *“Personal y medios para el control fronterizo y cooperación entre Estados miembros”*. El apartado 4 del artículo 16 establece que *“los Estados miembros impartirán formación sobre las normas de control fronterizo y sobre derechos fundamentales”*

## **2.8. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de Diciembre de 2000, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.**

La Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países *“de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos”*. La norma prevé en su artículo 2.2 la posibilidad de que los Estados miembro decidan no aplicar la Directiva, entre otros, a los nacionales de terceros países a los que se deniegue la entrada con arreglo al artículo 13 del Código de fronteras Schengen, o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro.

El artículo 5 de la Directiva llama a tener debidamente en cuenta el interés superior del menor, la vida en familia, el estado de salud del nacional del tercer país y el principio de no devolución. Por su parte el artículo 6.4 prevé la posibilidad de que los Estados miembros decidan, en cualquier momento, conceder a un nacional de un tercer país en situación irregular un permiso de residencia por razones humanitarias o de otro tipo, caso en que no se dictará decisión de retorno, o, de haberse dictado se revocará o suspenderá durante el tiempo de validez de su permiso. En todo caso, conforme al artículo 13 los Estados miembros aplazarán la expulsión cuando la misma vulnere el principio de no devolución y/o mientras se sustancia un recurso con efecto suspensivo.

## **2.9. Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 relativa a las prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.**

La trata de seres humanos está considerada como una de las infracciones penales más graves a escala mundial. Constituye una violación de los derechos humanos y una forma moderna de esclavitud.

La Directiva establece normas mínimas comunes a la definición de infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos (art.1). Tras determinar las conductas que deben ser punibles en los Estados miembros (art.2) y las penas máximas mínimas (art.4), establece el artículo 8 la obligación a los Estados miembro de adoptar las medidas necesarias para que las autoridades nacionales competentes puedan optar por no enjuiciar ni imponer penas a las víctimas de la trata por su participación en actividades ilícitas.

El artículo 13 establece la obligación por parte de los Estados miembros de velar porque se aporte asistencia y apoyo a las víctimas antes, durante y después del proceso penal, a fin de que pueda ejercer los derechos que le confiere el estatuto de víctima en el proceso penal, cuando las autoridades competentes tengan indicios razonables de que puede ser víctima de trata y sin que esta asistencia y apoyo se supedita a la voluntad de la víctima de cooperar en la investigación penal, la instrucción o el juicio.

Este apoyo puede consistir, en particular en la prestación de un alojamiento, tratamiento médico, incluida asistencia psicológica, así como información y servicios de traducción e interpretación en caso necesario. Los menores deberán beneficiarse de medidas complementarias como la asistencia física y psicosocial, el acceso al sistema educativo y, si procede, la posibilidad de nombrar a un tutor o representante, además el artículo 13.2 establece que se considerará menor a efectos de asistencia, apoyo y protección cuando la edad sea incierta y existan razones para creer que lo es. El artículo 12 prevé la necesidad de que los Estados miembros garanticen el asesoramiento jurídico y representación legal, y reciban una protección adecuada. El artículo 17 establece la obligación a los Estados de garantizar a las víctimas acceso a los regímenes de indemnización.

## **2.10. REGLAMENTO (UE) N o 1168/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n o 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**

El programa plurianual para un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio del ciudadano (Programa de Estocolmo) adoptado por el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009 insto a que se aclarase y reforzase el papel de la Agencia en relación con la gestión de las fronteras exteriores. Resultaba necesario revisarse el mandato de la Agencia a fin de reforzar, en concreto, sus capacidades operativas, sin dejar de garantizar que todas las medidas adoptadas son proporcionadas a los objetivos perseguidos, son eficaces y respetan íntegramente los derechos fundamentales y los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, incluida, en particular, la prohibición de devolución.

Por esta razón se aprueba el reglamento 1168/2011 que introduce modificaciones en el Reglamento 2007/2004 del consejo, que regula la creación de una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores.

Los principales artículos del reglamento que afectan al contenido del informe son los siguientes:

Artículo 2. b) se inserta el apartado siguiente:

«1 bis. De conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio. Se atenderá a las necesidades especiales de los niños, de las víctimas de la trata de personas, de las personas que necesitan asistencia médica, de las personas que necesitan protección internacional y de otras personas vulnerables de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional.»;

«Artículo 2 bis. Código de Conducta

La Agencia elaborará y desarrollará un Código de Conducta aplicable a todas las operaciones que coordine. El Código de Conducta establecerá los procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, prestando especial atención a los menores no acompañados y a las personas vulnerables, así como a las personas que tratan de obtener protección internacional, y se aplicará a todas las personas que participen en las actividades de la Agencia. La Agencia elaborará el Código de Conducta en cooperación con el Foro Consultivo a que se refiere el artículo 26 bis.»ES L 304/6 Diario Oficial de la Unión Europea 22.11.2011.

## **2.11.DIRECTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.**

La Unión está comprometida con la protección de las víctimas de delitos y el establecimiento de normas de carácter mínimo en dicha materia, y por esta razón el Consejo adoptó la Decisión marco 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.

En el marco del Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, adoptado por el Consejo Europeo en su sesión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, se solicitó a la Comisión y los Estados miembros que analizaran cómo mejorar la legislación y las medidas prácticas de apoyo para la protección de las víctimas, centrándose en prestar asistencia y reconocimiento a todas las víctimas, incluidas las víctimas del terrorismo, con carácter prioritario.

En este ámbito se aprueba la 2012/29/UE cuya finalidad es garantizar que las víctimas de delitos reciban información, apoyo y protección adecuados y que puedan participar en procesos penales. Para lograrlo los Estados miembros velarán por que se reconozca a las víctimas su condición como tales y por que sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria, en todos sus contactos con servicios de apoyo a las víctimas o de justicia reparadora, o con cualquier autoridad competente que actúe en el contexto de un procedimiento penal.

En el ámbito que afecta al informe cabe destacar el contenido del artículo 1.1 que establece que los derechos recogidos en la Directiva se aplicarán a todas las víctimas con independencia de su situación administrativa.

Artículo 1.1.".....Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, también en relación con su estatuto de residencia".

## **2.12. Reuniones de alto nivel del 68° período de sesiones de la Asamblea General. 3 y 4 de octubre de 2013 - Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo: «Conseguir que la migración funcione»**

La migración en el contexto de la globalización ofrece oportunidades y entraña desafíos que tienen que abordarse en todos sus aspectos. Por esa razón, las Naciones Unidas convocó el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo los días 3 y 4 de octubre de 2013.

Los Estados miembros adoptaron por unanimidad una Declaración que pide el respeto de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, reitera el compromiso de luchar contra la trata de personas y condena enérgicamente las manifestaciones de racismo e intolerancia.

En el ámbito que afecta al informe cabría destacar los siguientes puntos de la Declaración.

*5. Reconocemos la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente, de manera integral y amplia, a los desafíos de la migración irregular a fin de que la migración sea segura, ordenada y con pleno respeto de los derechos humanos.*

*10. Reafirmamos la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y de ocuparse de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar enfoques que pudieran exacerbar su vulnerabilidad.*

*11. Reconocemos que las mujeres y las niñas representan casi la mitad de los migrantes internacionales en todo el mundo y que es necesario abordar la situación especial y la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas migrantes mediante, entre otras cosas, la incorporación de una perspectiva de género en las políticas y el fortalecimiento de las leyes, las instituciones y los programas nacionales para combatir la violencia basada en el género, incluidas la trata de personas y la discriminación contra ellas.*

*17. Reiteramos nuestro compromiso de prevenir y combatir la trata de personas, proteger a las víctimas de la trata de personas, prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y proteger a los migrantes de la explotación y otros abusos, destacamos la necesidad de establecer o mejorar, según proceda, las políticas nacionales y regionales de lucha contra la trata de personas y de reforzar la cooperación en materia de prevención, enjuiciamiento de los traficantes y protección de las víctimas de la trata de personas, y alentamos a los Estados Miembros a que ratifiquen los instrumentos internacionales pertinentes para prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, se adhieran a ellos y los apliquen.*

18. Reconocemos la importancia de que la comunidad internacional realice esfuerzos coordinados para prestar asistencia y apoyo a los migrantes abandonados a su suerte en situaciones vulnerables y facilite, cuando proceda, el retorno voluntario a sus países de origen y coopere en ese sentido, y pedimos la puesta en marcha de iniciativas prácticas y orientadas a la acción para detectar y subsanar deficiencias en materia de protección.

### **3. Posicionamiento en relación con las causas y consecuencias de los flujos de inmigración irregular en el contexto europeo, desde diversas instituciones internacionales, foros consultivos y otros organismos de referencia.**

#### **3.1. Informe del Defensor del Pueblo europeo en relación al funcionamiento del FRONTEX**

El Informe especial que presentó la Defensora del Pueblo europea ante el Parlamento Europeo en noviembre de 2013 es el resultado de una investigación<sup>1</sup> que su antecesor había abierto de oficio en marzo de 2012 en relación con FRONTEX – Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores - y el cumplimiento de los derechos fundamentales en el curso de sus actividades.

El Defensor del Pueblo europeo había considerado entonces conveniente aclarar si FRONTEX cumple sus obligaciones en materia de derechos fundamentales, a la vista del nuevo Reglamento relativo a la Agencia adoptado en 2012 y dado el gran interés mostrado por la sociedad civil por la gestión de las fronteras exteriores de la UE, y en particular por el respeto de los derechos fundamentales garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>3</sup>. La encuesta enviada a FRONTEX contenía entre otras preguntas los siguientes temas:

- Estrategia de FRONTEX en materia de derechos fundamentales;
- Foro Consultivo de FRONTEX y papel desempeñado por el ADF (Agente responsable en materia de Derechos Fundamentales);
- Plan de Acción que implementa la Estrategia;
- Códigos de Conducta de FRONTEX, y
- Posibilidad de finalizar y/o suspender operaciones.

En mayo de 2012 FRONTEX remitió sus respuestas a las preguntas formuladas por el Defensor del Pueblo. Indicaba en particular que había elaborado una Estrategia en materia de derechos fundamentales y un Plan de Acción para su implementación; había encargado un estudio sobre ética y seguridad fronteriza y había preparado un Código de Conducta vinculante para sus empleados y los funcionarios invitados a participar en las actividades de FRONTEX. Además había iniciado el procedimiento para reclutar al ADF. El Defensor del Pueblo recabó la opinión de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) así como de ONGs y asociaciones especializadas en el ámbito cubierto por la investigación, sobre las respuestas de FRONTEX. En abril de 2013 el Defensor del Pueblo elaboró un proyecto de recomendación a FRONTEX que sugería

<sup>1</sup>Caso OI/5/2012/BEH-MHZ – ver <http://www.ombudsman.europa.eu/home/es/default.htm>

<sup>2</sup>Reglamento (UE) N° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n o 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras – DOUE L 304 de 22.11.2011

Este Reglamento requiere expresamente que FRONTEX ponga en marcha unos mecanismos administrativos y unas herramientas para promover y supervisar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos fundamentales.

<sup>3</sup>Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es vinculante para FRONTEX.

una lista de acciones en relación con las cuestiones cubiertas por la investigación y solicitó la opinión de FRONTEX al respecto.

En noviembre de 2013 la nueva Defensora del Pueblo adoptó una decisión sobre FRONTEX que cierra la investigación. En el documento se estudian una serie de cuestiones y se formulan recomendaciones. Las más importantes se detallan a continuación.

#### **Decisión de la Defensora del Pueblo europea de 12 de noviembre de 2013<sup>4</sup>**

En líneas generales, la decisión llega a la conclusión que FRONTEX ha progresado de forma satisfactoria en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento y de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sin embargo se recomienda realizar las siguientes mejoras:

**Puesta en práctica de la Estrategia:** FRONTEX adoptó su documento de Estrategia en 2011 así como un Plan de Acción para su implementación. Según FRONTEX el Código de Conducta también constituye otra parte de la Estrategia.

La Defensora del Pueblo considera conveniente que cada uno de los objetivos establecidos en el documento de Estrategia tenga una acción correspondiente en el Plan de Acción. El Plan de Acción en su estado actual no está lo suficientemente detallado ni tampoco indica cómo conseguir en la práctica los objetivos de la Estrategia. Además algunos puntos de la Estrategia merecen ser esclarecidos.

**Responsabilidad:** La preocupación más importante expresada por la Defensora del Pueblo concierne el tema de la responsabilidad de FRONTEX por posibles infracciones de derechos fundamentales en el marco de sus operaciones. Es cierto que el documento de Estrategia hace varias referencias al necesario cumplimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE por FRONTEX en calidad de Agencia de la UE y a su sometimiento a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Sin embargo no clarifica cuáles son las responsabilidades exactas de FRONTEX en relación con el cumplimiento de los derechos fundamentales cuando actúa de coordinadora.

**Marco legal:** Tampoco el Código de Conducta establece de forma clara cuál es el marco legal aplicable a las operaciones de FRONTEX. El Código de Conducta requiere en particular que los participantes en las operaciones cumplan con el derecho internacional, el derecho de la UE, el derecho nacional del país de origen y del país receptor y con el Código de Conducta. Ello refleja la complejidad del marco legal en el que las operaciones de FRONTEX se están desarrollando y la multiplicidad de jurisdicciones a las que están sometidas.

Sobre estos dos puntos la decisión sugiere que:

- FRONTEX clarifique en un complemento al documento de Estrategia cuál debe ser su responsabilidad con respecto a posibles violaciones de los derechos fundamentales en el curso de operaciones conjuntas;

---

<sup>4</sup><http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/52477/html.bookmark>

- y que el marco legal aplicable a la conducta de todos los participantes en las operaciones de FRONTEX se explicita en el Código de Conducta.

En cuanto a la cuestión de responsabilidad FRONTEX había alegado que no se le puede considerar responsable por vulneraciones individuales de derechos fundamentales porque sólo efectúa una labor de coordinación y que tampoco los miembros de su personal pueden considerarse responsables porque no disponen de poderes ejecutivos en el control de las fronteras. Sin embargo la Defensora del Pueblo recuerda que la Comisión europea había declarado en la sesión de inauguración del Foro Consultivo que la implementación actual de las garantías contenidas en la versión revisada del Reglamento FRONTEX constituye una clara señal de que *“la Agencia está plenamente comprometida con el respeto de los derechos fundamentales, tanto en su labor propia, incluidas las operaciones conjuntas que coordina, como por los Estados miembros cuando participan en estas operaciones.”*

#### Otras recomendaciones:

- La Defensora del Pueblo considera que el Plan de Acción debería haber establecido unos principios claros para el seguimiento de incidentes o riesgos serios para los derechos fundamentales detectados por el personal de FRONTEX en vez de contemplar una acción que se determinará “caso por caso”. Igualmente se debería fijar unas pautas concretas para los participantes en operaciones de retornos colectivos que deben tratar con migrantes interceptados en situación de extrema vulnerabilidad.
- En aras de la transparencia el documento de Estrategia que tiene más proyección pública, también debería incluir una referencia relativa a medidas disciplinarias aplicables a los participantes a las operaciones de FRONTEX que no son miembros de su personal, como lo hace el Código de Conducta.
- El documento de Estrategia debería referirse a la protección de los datos personales de los migrantes interceptados, tema que no está tratado en ningún documento.
- En cuanto a la terminación/suspensión de operaciones comunes y proyectos piloto, la Defensora del Pueblo considera que la redacción empleada en el Reglamento FRONTEX (“si ya no se dan las condiciones para llevar a cabo dichas operaciones conjuntas o proyectos piloto”) deja un grado de discrecionalidad demasiado alto. Por tanto recomienda que FRONTEX clarifique estos términos.

FRONTEX respondió positivamente a las recomendaciones formuladas más arriba.

- **Mecanismo interno de reclamación y papel del ADF:** El Defensor del Pueblo recomendaba que FRONTEX hiciera lo necesario para permitir que el ADF tramitase las reclamaciones en relación con vulneraciones de los derechos fundamentales en todas las actividades de FRONTEX presentadas por personas directamente afectadas por dichas vulneraciones o en defensa del interés general.

FRONTEX rechazó esta recomendación, lo que condujo a la Defensora del Pueblo a presentar al Parlamento europeo un informe especial con el objetivo de recabar el apoyo de esta institución para conseguir que FRONTEX acepte la recomendación.

## **Informe especial de la Defensora del Pueblo europea relativo a FRONTEX<sup>5</sup>**

El informe especial de la Defensora del Pueblo está dedicado únicamente a la cuestión del mecanismo interno de gestión de reclamaciones y del papel que debe desempeñar el ADF (Agente responsable en materia de Derechos Fundamentales).

El anterior Defensor del Pueblo ya había considerado que la ausencia de un mecanismo interno de gestión de reclamaciones constituye una deficiencia grave pues implica que FRONTEX no se puede mantener plenamente al corriente de los problemas o reclamaciones relacionados con su funcionamiento y no permite la tramitación directa de las reclamaciones presentadas por las personas afectadas por dichos problemas.

Por tanto había recomendado que el ADF pudiera tramitar las reclamaciones presentadas por personas presuntamente afectadas por vulneraciones de los derechos fundamentales que puedan ocurrir en todas las actividades de FRONTEX.

Los argumentos esgrimidos por FRONTEX para oponerse a esta recomendación se basan en las características de su misión que se limita a “coordinar la cooperación de los Estados miembros y de los países asociados de Schengen”. Consecuentemente sólo las autoridades de los Estados miembros desarrollan actividades que pueden afectar los derechos individuales. Tampoco FRONTEX tiene poderes ejecutivos que están conferidos a las solas autoridades de los Estados miembros. En cuanto al ADF, sus competencias que quedan definidas por el Reglamento no incluyen la resolución de reclamaciones externas e individuales. Además FRONTEX ya dispone de un procedimiento interno que incluye a) una obligación de información para los participantes en operaciones de FRONTEX, b) un sistema de información de incidentes y c) un nuevo procedimiento operativo que requiere que se tomen en consideración los informes sobre posibles vulneraciones de derechos fundamentales en actividades coordinadas de FRONTEX, sea cual sea su fuente o las vías empleadas para su comunicación. Para la Defensora del Pueblo un sistema de información no constituye una garantía suficiente del cumplimiento de las obligaciones de la Agencia en materia de derechos fundamentales sino que debe considerarse como un complemento del mecanismo de gestión de reclamaciones recomendado.

En opinión de la Defensora del Pueblo no es aceptable que FRONTEX no asuma la responsabilidad de las acciones que lleva a cabo el personal que se encuentra a su cargo. Es cierto que existe un reparto de responsabilidades entre la Agencia y los Estados miembros. Pero cuando funcionarios de los Estados participan en operaciones conjuntas llevan un brazalete con la inscripción “FRONTEX”, lo que lleva a las personas afectadas por una operación a pensar que un funcionario con un brazalete actúa bajo la responsabilidad de FRONTEX. Parece lógico que consideren a FRONTEX como la primera instancia a la que dirigir una denuncia por vulneración de sus derechos fundamentales. Incluso en caso de reclamaciones relativas al comportamiento de funcionarios que no formen parte de su personal, FRONTEX puede transmitir rápidamente dichas reclamaciones a la autoridad competente del Estado o Estados miembros implicados. En cualquier caso, la Agencia se encuentra en mejores condiciones

---

<sup>5</sup><http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

que un denunciante para determinar quién es competente para examinar el fondo de su denuncia.

La Defensora del Pueblo estima que, dadas su misión y sus funciones, el ADF debería ser el destinatario de las reclamaciones. Su mandato definido de forma bastante amplia por el Reglamento FRONTEX permitiría conferirle el poder de gestionar las reclamaciones individuales. La Defensora del Pueblo recomienda seguir el modelo de gestión de reclamaciones implantado por el Banco Europeo de Inversiones.

En conclusión el informe especial recomienda que *FRONTEX establezca un mecanismo que le permita examinar las reclamaciones relativas a vulneraciones de derechos fundamentales producidas en el marco de operaciones coordinadas por la Agencia. El mecanismo debería abarcar tanto las reclamaciones presentadas por personas que alegan ser víctimas de violaciones de derechos fundamentales, como las presentadas en defensa del interés general. El ADF podría ser encargado de resolver dichas reclamaciones y debería ser dotado de los recursos necesarios. Se invita al Parlamento europeo a adoptar una resolución en este sentido.*

Por otra parte la Defensora del Pueblo, siguiendo su labor en materia de derechos fundamentales, acaba de abrir otra investigación relativa a las medidas empleadas por FRONTEX para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales en operaciones de retornos colectivos<sup>6</sup>.

### **3.2 Primer informe anual del foro Consultivo de FRONTEX.**

El Foro Consultivo de FRONTEX fue creado a raíz de de la reforma del artículo 26 a) de la Regulación de FRONTEX en Diciembre de 2011 y de la Estrategia por los Derechos Fundamentales que la Agencia Europea impulsó en Marzo del mismo año.

Este órgano asesora a la Junta de Gestión de FRONTEX (MB), así como el Director Ejecutivo en todos los asuntos de Derechos Fundamentales, sobre cómo FRONTEX puede mejorar estructuralmente el respeto por los Derechos Fundamentales en sus diferentes actividades.

El Foro Consultivo de FRONTEX está compuesto por representantes de 15 organizaciones, incluidas organizaciones de la sociedad civil, Agencias Europeas y Organizaciones Internacionales.

#### **Informe Anual: Principales recomendaciones.**

Recoge las principales recomendaciones que ha realizado a FRONTEX y a su control de fronteras en 2013 así como su impacto y que reflejamos de forma resumida a continuación.

#### **Recomendaciones al Plan Estratégico y a la Programación para 2014 de FRONTEX:**

- 1) El Foro Consultivo propone que la Programación de FRONTEX trate la cuestión del respeto a los Derechos Humanos no como un capítulo más de su trabajo sino como algo **transversal y prioritario**. En este sentido se apoyan también en el

---

<sup>6</sup>Own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ

Informe realizado por el Consejo de Europa en abril de 2013<sup>ii</sup> y en las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo<sup>iii</sup> que pide que existan mecanismos para gestionar las denuncias de las personas que hayan visto vulnerados sus derechos. **Esta prioridad no ha sido recogida suficientemente por la Programación 2014.**

- 2) FRONTEX debe coordinarse con los Estados miembros con el punto de mira puesto en salvar vidas, puesto que éste es un objetivo explícito de Eurosur. **Esta recomendación NO ha sido recogida en la Programación 2014.**
- 3) FRONTEX debe evitar generalizaciones y juicios de valor como por ejemplo la mención a "inmigración ilegal".
- 4) En el desarrollo de acciones con personas con un perfil vulnerable (menores, víctimas de trata...) debería considerar la colaboración con organizaciones sociales expertas en estos temas.  
**Esta recomendación no fue acogida porque FRONTEX considera que es competencia de los Estados Miembro.**
- 5) Se debe incorporar el diálogo con el Foro Consultivo como una parte real del trabajo de FRONTEX.

#### **Recomendaciones con respecto al Código de Conducta para Operaciones Conjuntas<sup>iv</sup>:**

El Código de Conducta para las operaciones conjuntas editado por FRONTEX tiene que ser difundido entre los Estados Miembro y formar parte de las operativas en frontera.

- 1) Debe haber observadores independientes en las operaciones conjuntas.
- 2) FRONTEX debe tomar medidas para que las personas expulsadas puedan plantear quejas individuales.
- 3) Todos los agentes que participen en dichas acciones deben poder ser identificados de forma individual.
- 4) La utilización de medidas coercitivas debe someterse al principio de proporcionalidad y a que sea estrictamente necesario utilizarlas, y, en cualquier caso, deben ser documentadas.
- 5) Las personas que van a ser retornadas no pueden ser esposadas. Este código de conducta debe ser compartido también con los países de acogida.
- 6) Deben existir criterios claros y públicos para terminar o suspender una acción concreta.
- 7) El Código de conducta debe recoger medidas específicas con un enfoque de género.

#### **Recomendaciones con respecto al Análisis de Riesgo:**

Sobre la base de los análisis de riesgo, FRONTEX plantea la coordinación de las acciones conjuntas. La unidad de Análisis de riesgo provee de informes sobre las diversas situaciones en frontera recogiendo información de los Estados miembros, Agencias Europeas, Organizaciones Internacionales...

- 1) El Foro considera que la información recabada no tiene en cuenta de forma suficiente la situación del respeto a los Derechos Humanos en los países de tránsito y de origen.
- 2) FRONTEX debe garantizar que todos los informes realizados por los Estados miembro deben identificar los casos en que se presume que haya habido violaciones de los derechos fundamentales durante el viaje o a su llegada, para la rápida identificación de perfiles vulnerables.
- 3) FRONTEX debe insistir en que las personas interceptadas sean **sistemáticamente informadas** en un lenguaje que entiendan de cuál es el objetivo del informe, y las posibilidades de referirse a él para cuestiones relativas a protección internacional.
- 4) Informar sobre las carencias en la protección de los Derechos Humanos no puede depender de que la personas migrantes pongan o no una queda sobre dichas violaciones, sino de una adecuada investigación de las circunstancias.
- 5) Si las personas migrantes denuncia una violación producida bajo la jurisdicción de un Estado miembro, FRONTEX debe hacer un seguimiento de esa denuncia mediante mecanismos de deben ser fijados claramente.
- 6) Deben aplicarse las reglas comunes de protección de datos personales.

#### **Recomendaciones en lo que respecta a la Formación:**

1. FRONTEX debe ayudar a los Estados Miembro a mejorar la selección de los agentes que vayan a participar en acciones conjuntas.
2. Todos los agentes deber recibir formación específica y previa sobre respeto a los Derechos Humanos así como de las tareas que deben desarrollar en FRONTEX.
3. Los agentes que no superen la formación inicial no podrá participar en acciones conjuntas.

#### **CONCLUSIONES:**

- ✚ **FRONTEX, como agencia europea, debe cumplir el marco legal de protección de los Derechos Humanos recogido tanto en la Carta Europea de los Derechos Humanos como por el resto de normas de Derecho Internacional.** Esto implica que tiene que tener en cuenta en su operativa este marco normativo así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos e implica también que tiene que asegurar y asegurarse de no participar en ninguna actuación que viole los DDHH.
- ✚ **Deben establecerse acciones de supervisión en colaboración con la Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA) que tiene designada la presencia de un funcionario en la sede de FRONTEX<sup>v</sup>.**
- ✚ El Foro Consultivo anima a FRONTEX a que alguno de sus miembros puedan participar como observadores las operaciones conjuntas para que se puedan realizar recomendaciones más precisas y más útiles, basadas en dichas experiencias.

### **3.3 Principios y directrices no vinculantes para un enfoque basado en los derechos de las migraciones laborales de la OIT de 2005.**

La OIT manifiesta “que se debería reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen, como de destino, y propone, entre otras, las siguientes directrices para poner en práctica dichos principios:

- Extender los análisis de la contribución de las migraciones laborales y de los trabajadores migrantes a las economías de los países de destino, incluidas la creación de empleo, la formación de capital, la cobertura de seguridad social y el bienestar social.
- Promover y ofrecer incentivos para la creación y el desarrollo de empresas, incluida la puesta en marcha de iniciativas empresariales transnacionales y microempresas por los trabajadores migrantes, tanto en los países de origen como en los de destino.
- Adoptar políticas para alentar las migraciones circulares y de retorno y la reintegración en los países de origen, por ejemplo mediante la promoción de programas de migraciones laborales temporales y políticas favorables a la concesión de visados de circulación.
- Proporcionar incentivos para promover la inversión productiva de las remesas en los países de origen.
- Adoptar medidas para mitigar la pérdida de trabajadores con calificaciones decisivas, entre otras cosas mediante la elaboración de directrices para un reclutamiento ético.
- Facilitar las transferencias de capital, calificaciones y tecnología por los trabajadores migrantes, entre otras cosas mediante el ofrecimiento de incentivos.
- Promover los vínculos con las comunidades transnacionales y las iniciativas empresariales.

En todas las propuestas de la OIT se parte de la constatación previa de la importancia de políticas coordinadas entre países de origen y de acogida de las migraciones y de la atención especial a programas que favorezcan el retorno voluntario asistido.

### **3.4 Posicionamiento de Cáritas Europa sobre migración y desarrollo.**

Cáritas Europa es una red de organizaciones formada por las Cáritas Nacionales del Continente Europeo presentes en 46 países europeos. Dentro de sus líneas de trabajo e incidencia pública se encuentra el eje de Migración y Desarrollo.

El posicionamiento de Cáritas Europa sobre Migración y Desarrollo consiste en lo siguiente:

Debe buscarse la confluencia positiva entre las políticas de Migración y Desarrollo en vez de utilizar las políticas de desarrollo como herramientas de control de los flujos migratorios.

Caritas Europa pide: Respeto a los Derechos Sociales de las personas migrantes. Las políticas migratorias deben estar centradas en las personas posibilitando que las personas migrantes puedan contribuir al desarrollo de sus propias comunidades debería ser una prioridad para la Unión Europea, favoreciendo canales legales y verdaderos sistemas de migración circular.

Por tanto, Cáritas Europa seguirá abogando por:

- El derecho a que las personas vivan en sus países de origen, a la vez que defiende el derecho a permanecer, abandonar o volver a su tierra si así lo quieren.
- El derecho a permanecer y vivir en familia y el derecho a reagruparla.
- El derecho a contribuir al Desarrollo de su país de origen y a su país de destino.
- El derecho a integrarse en el país de destino.

### **3.5 Recomendaciones del Foro para la Integración social de los Inmigrantes en relación al tratamiento de la inmigración irregular en España y sobre las vinculaciones entre migraciones y desarrollo.**

#### **Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España. Junio de 2014.**

En el apartado dedicado a la **Protección Internacional** el Foro manifiesta su preocupación por los efectos que la restricción de la libertad de circulación de los solicitantes de Protección Internacional de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla está provocando en el acceso al procedimiento.

Según describe el informe este hecho representa un retroceso sin precedentes en el régimen de protección internacional en España que se viene aplicando con carácter general desde el año 2009 y está provocando que personas que solicitaron protección internacional renuncien a su solicitud y que algunas se jueguen la vida intentando cruzar el estrecho. Es especialmente preocupante que numerosísimas personas de nacionalidad Siria y maliense que han llegado en el año 2013 a ambas ciudades autónomas, estando en necesidad de protección internacional, no hayan formalizado su solicitud de asilo ante la alternativa de permanecer atrapadas en estas ciudades.

Durante el año 2013 el número de personas nacionales de países respecto de los que el ACNUR ha realizado llamamientos para la no devolución de sus nacionales tales como Mali y más recientemente Siria, no ha dejado de crecer en las dos ciudades autónomas. A modo de ejemplo, en una de las visitas (29 de agosto de 2013) giradas al CETI de Melilla, 2012 malienses se encontraban en el CETI y ninguno de ellos había formulado solicitud de protección internacional y tan solo lo habían hecho 2 de los 13 ciudadanos sirios (incluyendo una mujer y dos menores de edad).

Sin embargo, tras las entrevistas mantenidas tanto con el personal que realiza las entrevistas de acogida como con el servicio jurídico especializado en cuestiones de asilo de la ONG que presta sus servicios en el centro, se puede concluir que un número significativo de las personas residentes podrían formular solicitud de asilo, al tener necesidad de protección internacional.

El único motivo por el que se niegan a solicitarlo se refiere a la constatación del dilatado período de tiempo que han de permanecer allí antes de ver reconocida su condición de refugiado (o protección subsidiaria).

Las consecuencias de la situación anteriormente descritas son variadas y afectan de manera directa, de un lado a la credibilidad del sistema español de protección internacional en el exterior y, de otro, al agravamiento de las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas.(...) Resulta difícilmente explicable, a la vista de la situación geográfica y de las nacionalidades mayoritarias de los residentes en el Centro de Melilla, el número prácticamente inexistente de solicitudes de protección internacional. Finalmente se ha de hacer referencia a la falta de adecuación de las instalaciones de los CETI para la acogida durante largos períodos

de tiempo de personas en situación de protección internacional, especialmente para familias con menores de edad (...).

En este sentido el Foro recomienda garantizar de manera inmediata el acceso a la península de los solicitantes de protección internacional admitidos a trámite desde Ceuta y Melilla.

En el apartado dedicado a las **paradas por perfil racial de la población** el Foro manifiesta su preocupación por la utilización de perfiles raciales para la realización de controles migratorios por parte de la policía.

El informe describe que se ha dictado la Circular 2/2012 que establece que las identificaciones tienen que estar fundamentadas y motivadas sin que se pueda realizar de forma indiscriminada, no pudiendo realizarse por tanto amparándose en el perfil racial de las personas identificadas. Durante el año 2013 la Defensora del Pueblo dictó una serie de recomendaciones donde pedía al gobierno, entre otras cosas, que se establecieran protocolos de actuación para los policías, que se estableciera el uso sistemático de formularios de identificación y registro en la vía pública, elaborar un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad, proporcionar a los funcionarios del Cuerpo de Policía formación específica en materia de diversidad cultural y capacitación sobre la forma de llevar a cabo controles de identidad con arreglo al principio de igualdad y la prohibición de discriminación y constituir un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de funcionarios de policía.

Sin embargo ninguna de estas medidas ha sido puesta en práctica por el Ministerio del Interior y tan sólo algunas policías locales (como la de Fuenlabrada) disponen en la actualidad de formularios de identificación.

El FISI recomendó que la futura ley de protección de la seguridad ciudadana permitiera acabar con este tipo de prácticas discriminatorias y que el Ministerio del Interior comience a poner en práctica las recomendaciones de la Defensora del Pueblo<sup>7</sup>.

En el apartado dedicado a las **devoluciones en frontera** el FISI estableció varias conclusiones sobre la forma en que estas deben realizarse para garantizar los derechos humanos.

No existe un derecho universal de entrada en el territorio de un estado. Los estados son competentes a través de su ordenamiento jurídico interno para regular la entrada y estancia de los extranjeros en su territorio y para lograr este fin podrán adoptar las medidas o procedimientos de control que estime necesarios. Sin embargo, la soberanía nacional en esta materia tiene unos límites marcados por el Derecho Internacional general y convencional, vinculados al respeto de la dignidad de los seres humanos.

Si bien los estados tienen derecho a establecer procedimientos de devolución para aquellas personas que pretenden entrar irregularmente en su territorio, estos procedimientos tienen que garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física o moral. El convenio Europeo de Derechos Humanos en su protocolo adicional nº 4 prohíbe expresamente la expulsión colectiva de extranjeros y establece la obligación de realizar un examen

---

<sup>7</sup> La actual ley que se tramita en el parlamento, si bien prohíbe la discriminación en las identificaciones, no prohíbe expresamente el uso de perfiles basados el sesgo racial o étnico.

individualizado de caso y a la adopción de decisiones de devolución también individuales.

Asimismo los estados tienen que garantizar el derecho de una persona a solicitar protección internacional en virtud de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, su Protocolo de 31 de enero de 1967 y toda la normativa comunitaria y nacional reguladora de esta materia.

Este derecho no queda garantizado si una devolución se realiza sin atención individualizada y sin las debidas garantías legales ya que se impediría a aquellas que personas que pretendan presentar una solicitud de protección internacional, puedan formalizar la misma. La falta de atención individualizada supondría asimismo un incumplimiento del principio de "non refoulement", en virtud del cual ninguna persona puede ser devuelta al país en el que puedan correr peligro su vida e integridad física.

Los estados tienen la potestad de determinar las condiciones en las que una persona puede ser admitida o expulsada de su territorio pero el ejercicio de este derecho tiene como límite la garantía de la protección de los derechos humanos, incluido el derecho a solicitar protección internacional. El control de fronteras y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen son elementos de la política migratoria que deben conjugarse con la obligación universal de respeto de los derechos humanos.

Tanto la normativa española como el acuerdo de readmisión hispano marroquí exigen que para que una devolución pueda llevarse a cabo se realice a través de procedimientos legales que exigen la identificación de la persona que se pretende devolver. En este procedimiento la persona extranjera tendrá derecho a ser asistido por un abogado que será gratuito en caso de que no tenga medios económicos y por un intérprete en caso de que no comprenda la lengua española.

### **Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2012. Práctica jurídica. La protección internacional.**

El FISJ muestra su preocupación sobre cómo está afectando las restricciones de movimiento de solicitantes de protección internacional al funcionamiento de los CETI y a los solicitantes de asilo afectados por las mismas.

Según se informa las solicitudes de asilo pueden llegar a una espera de 2 a 5 años para obtener una resolución, cuando el tiempo legal máximo establecido es de 6 meses. En Ceuta y Melilla en particular, esto significa que los solicitantes de asilo se ven obligados a permanecer allí hasta que su solicitud es procesada, lo que es motivo de preocupación, ya que el CETI debe ser una situación temporal y no son adecuados para estancias prolongadas. Se ha informado en Melilla, que de 98 casos de asilo decididos en 2012, el 57% tardó más de 7 años. A esto hay que añadir que en la mayoría de los casos los solicitantes no son informados de las causas de los retrasos o cuando pueden esperar una decisión.

### **Informe el nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes. Aprobado en Pleno de 7 de junio de 2012.**

En el informe el Foro realiza las siguientes consideraciones.

Atendiendo a la experiencia acumulada, considera poco viables las propuestas realizadas tendentes a garantizar la cobertura sanitaria a la población inmigrante mediante la firma de convenios de colaboración entre las Comunidades Autónomas y las organizaciones no gubernamentales. Entendemos que la obligación de prestar asistencia sanitaria recae en las Administraciones Públicas y que la delegación de la asistencia

sanitaria en organizaciones no gubernamentales generaría un sistema paralelo de atención. Las organizaciones sociales cumplen en todo caso un papel de apoyo a las personas en situación de exclusión social, pero no pueden ni pretenden sustituir la función de las Administraciones Públicas en la cobertura de necesidades vinculadas a derechos sociales básicos.

El Foro propone que, en el desarrollo reglamentario, se exploren vías como las firmas de convenios especiales para la cobertura de sectores no incluidos en el concepto de asegurado o de beneficiario.

## **Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2012.**

### **Práctica jurídica. Documentación y práctica administrativa. La población inmigrante en situación irregular.**

En el informe el Foro destaca que en determinados casos no se están revocando de oficio sanciones que el Reglamento de extranjería establece en el artículo 241 que deben ser revocadas y cuya falta de revocación dificulta la obtención de las autorizaciones, principalmente en el caso del arraigo social.

Dentro de la situación de los indocumentados siguen existiendo casos de personas inexpulsables que continúan en un limbo jurídico manteniéndose en situación de irregularidad sin poder acceder a ningún tipo de permiso.

Del mismo modo, el Foro quiere resaltar que en el caso de los indocumentados, aunque la Ley prevé la posibilidad de que bajo determinadas condiciones se debe conceder una cédula de inscripción, se está produciendo una distorsión en algunas Delegaciones de Gobierno, exigiendo a los notarios desplazarse a los Consulados o Embajadas para que certifiquen que la persona inmigrante no es reconocida por ese Estado.

### **Críticas y riesgos del codesarrollo.**

En el informe el Foro realiza las siguientes consideraciones.

Al centrar la atención sobre los inmigrantes y su papel en el desarrollo de sus países de origen, el discurso de codesarrollo puede llevarnos a eludir la *responsabilidad estatal*. Puede dar pie a una lectura de los procesos de desarrollo más anclada en la responsabilidad individual que en la responsabilidad colectiva y pública.

La tendencia en la cooperación internacional se enfoca en tratar consecuencias, en lugar de *abordar las causas estructurales* de los problemas que afrontan los países en el norte y en el sur por un modelo de desarrollo que no siempre es el adecuado para aplicar a la realidad de otros países.

Sería interesante que las diferentes políticas públicas no solo recojan la inversión productiva de las remesas de la población inmigrante, sino que también impulsen la aplicación de una parte de los beneficios de las empresas transnacionales.

Recomendamos que el codesarrollo no sea una propuesta unidireccional de los países del Norte sino un plan de trabajo elaborado en consenso con los países con los que se pretende trabajar el codesarrollo. Parece pues evidente que, mientras esta situación no se equilibre, carecerá de sentido hablar de codesarrollo en sentido estricto.

En el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y de las Asociaciones de Inmigrantes se ha criticado la vinculación del codesarrollo a las políticas de gestión de los flujos migratorios por lo que éstas tienen de limitación del derecho de las personas a desplazarse libremente. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo) reconoce en su *Informe sobre desarrollo humano 2009* que “la movilidad es un componente esencial de la libertad de las personas para llevar adelante su vida y, por tanto, es un elemento fundamental del desarrollo humano”.

### **Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2008.**

#### **El codesarrollo: Una oportunidad para vincular el desarrollo de los pueblos con las migraciones.**

En el informe el Foro realiza las siguientes consideraciones.

Partiendo de que el codesarrollo de los pueblos, aplicado en el marco de las migraciones, es responsabilidad de los Estados en primera instancia, con la participación de la sociedad civil, es necesario que se realicen acciones de fortalecimiento de redes “público- sociales” transnacionales donde se empiece por profesionalizar y especializar a las organizaciones sociales actoras en estos nuevos procesos de participación y acción transnacional, es necesario igualmente que se promuevan los espacios existentes o se creen espacios específicos de reflexión sobre el codesarrollo y las formas de ponerlo en marcha, con las diferentes instituciones de origen y destino de los migrantes y todos los actores sociales implicados.

En definitiva, con el codesarrollo hay que plantearse objetivos que canalicen el impacto positivo de las migraciones tanto en los países de origen como de destino y disminuir los efectos negativos que, como derivados de las migraciones, se producen en sus lugares de origen.

Resulta necesario avanzar en la existencia de políticas de inmigración coherentes e integradas entre las propias de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los países de origen. Ello aportaría la creación de nuevos mecanismos de coordinación y participación de los países de origen y destino de las migraciones en la puesta en marcha de políticas públicas y acciones de codesarrollo, a la vez que articularía la participación activa de las organizaciones de inmigrantes, organizaciones sociales de cooperación al desarrollo y todos los actores implicados para llevar a cabo esta nueva alternativa de apoyo al desarrollo.

### **Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2007.**

En el informe el Foro realiza las siguientes recomendaciones:

- Buscar soluciones transitorias y condicionadas para el colectivo de personas que se denominan inexpulsables, sobre todo teniendo en cuenta que la propia Ley abre y establece esa posibilidad de no dejarlas en situación de exclusión total.
- Proporcionar atención preferente a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad, incluidas aquellas en situación administrativa irregular, en las actuaciones de acogida desarrolladas por las administraciones públicas para garantizar la cohesión social.

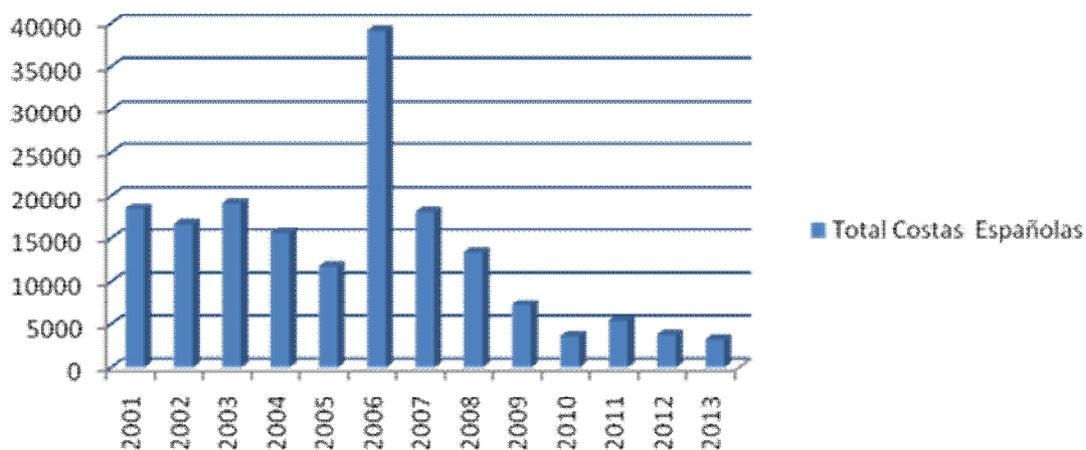
#### **4. Análisis de los datos históricos sobre las llegadas de inmigración irregular a las costas españolas en el periodo comprendido entre 2001 y 2013.**

Los datos de personas llegadas a territorio español por costas entre 2001 y 2013 arrojan las siguientes cifras.

INMIGRANTES IRREGULARES LLEGADOS POR MEDIO DE EMBARCACIONES													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total Costas</b>	<b>18517</b>	<b>16670</b>	<b>19176</b>	<b>15675</b>	<b>11781</b>	<b>39180</b>	<b>18056</b>	<b>13424</b>	<b>7285</b>	<b>3632</b>	<b>5441</b>	<b>3804</b>	<b>3237</b>
Canarias	4105	9875	9388	8426	4715	31678	12478	9181	2246	196	340	173	196
Península y	14412	6795	9788	7249	7066	7502	5578	4243	5039	3436	5101	3631	3041

Fuente: Área de Estadística del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior .

Inmigrantes irregulares llegados por medio de embarcaciones



La secuencia de datos de inmigrantes irregulares llegados por medio de embarcaciones muestra un descenso de más de un 80%, pasando de 18.517 en 2001 a 3.237 en 2013. En el desglose de estos datos entre las llegadas diferenciadas a Canarias y a Península y Baleares, se observa la máxima que experimentó Canarias en 2006. Los datos reflejan como esta Comunidad Autónoma asume casi el 81% (31.678) de las llegadas coincidiendo además con el año de mayor número de llegadas a través de embarcaciones.

En 2013, la llegada de irregulares a Canarias a través de embarcaciones es residual produciéndose el efecto contrario – la llegada a Península y Baleares. De acuerdo con los datos referidos a la anualidad 2014, podemos observar un nuevo incremento de las llegadas con respecto a los datos de 2013, lo que nos habla de que nos encontramos ante un fenómeno estructural, frente al que hay que responder ante las causas y no solo ante las consecuencias del mismo, dotándonos de un programa estable de acogida humanitaria y de cooperación con los países de origen y tránsito.

##### 5. Análisis de los datos de repatriaciones de inmigrantes irregulares llegados a España entre los años 2006 y 2013.

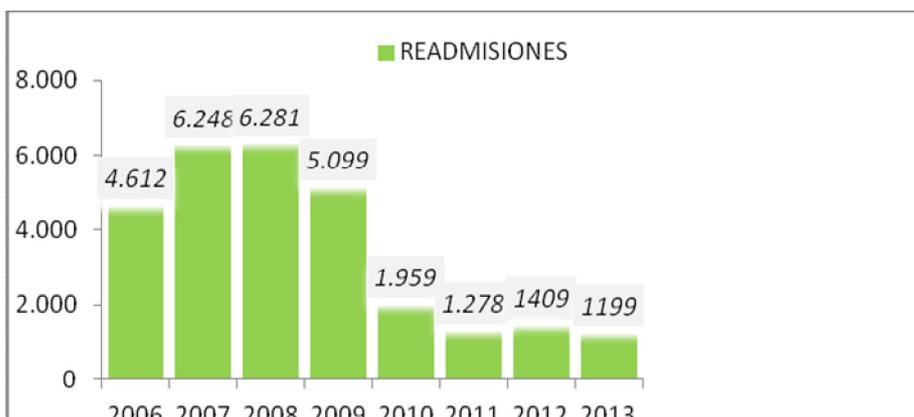
#### REPATRIACIONES DE PERSONAS INMIGRANTES IRREGULARES LLEGADAS A ESPAÑA

Datos: Ministerio del Interior

### Denegaciones de entrada: personas rechazadas en puestos fronterizos habilitados



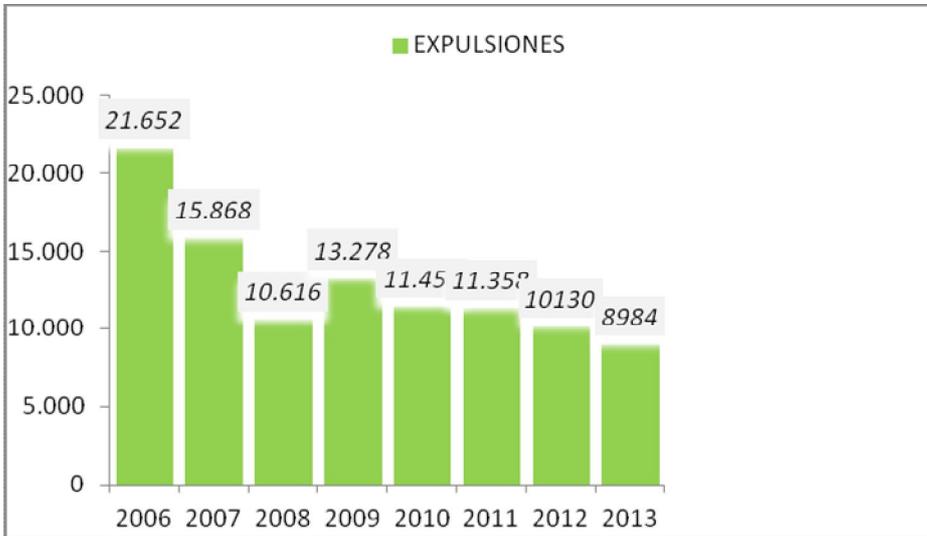
### Readmisiones: personas expulsadas de España en virtud de acuerdos de readmisión firmados con terceros países.



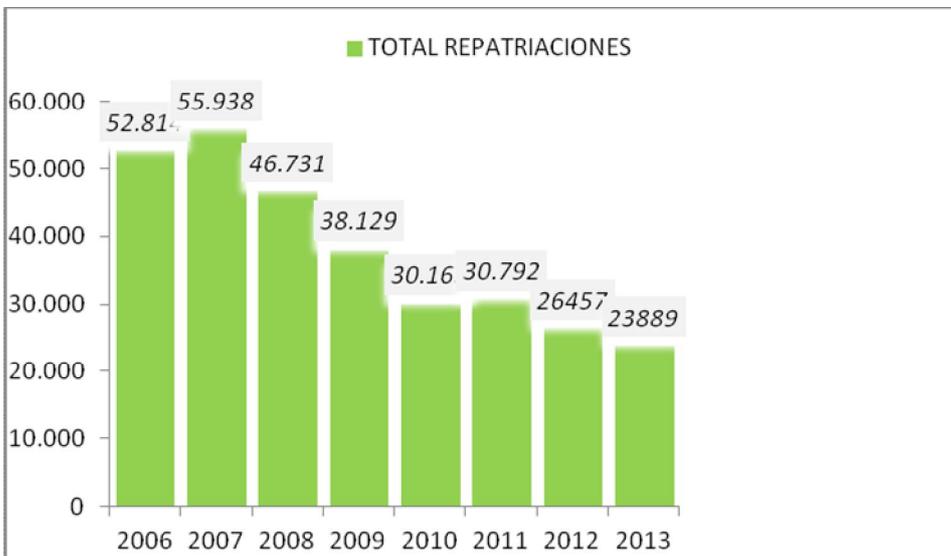
### Devoluciones: personas que han intentado llegar a España por puestos no habilitados.



**Expulsiones: repatriados en virtud de las causas de la Ley de Extranjería a través de expedientes administrativos derivados de la estancia irregular en España**



**Repatriaciones totales (Denegaciones de entrada + Readmisiones + Devoluciones + Expulsiones)**



Los datos facilitados por el Ministerio del Interior evidencian la tendencia iniciada principalmente desde el año 2012 en el número TOTAL de repatriaciones llevadas a cabo desde el año 2006.

Se reducen un 10% desde el año 2012 al 2013 porque se redujeron el número de llegadas de inmigrantes irregulares a España.

Sin embargo, la valoración de los datos debe realizarse teniendo en consideración las distintas figuras contempladas en la Ley de Extranjería, tal y como consta en las gráficas anteriores.

Respecto a las denegaciones de entrada, el descenso se inicia a partir del año 2009, descenso considerable vinculado a la disminución en el número de llegadas y a una política restrictiva de visados como mecanismo de control previo de los flujos migratorios por parte de las autoridades consulares en los países de origen.

En cuanto a las devoluciones la tendencia ha sido la igualmente la reducción desde el año 2009, teniendo su punto álgido en el año 2008, con una disminución del 21 % entre el año 2012 y 2013.

Las previsiones para el año 2014, suponemos que serán a la baja, teniendo en cuenta que las personas que trataron de entrar a España por puesto no habilitado se concentran principalmente en la ciudad autónoma de Melilla, y la práctica de las autoridades españolas desde principios del año 2014 viene siendo la devolución de los mismos a Marruecos sin iniciar procedimiento de devolución.

Por último, respecto al número de expulsiones llevadas a cabo derivadas de los expedientes administrativos por estancia irregular, la tendencia a la baja se inició en el año 2009 y se mantiene en descenso hasta el año 2013, a un ritmo aproximado de un 10%.

Es importante destacar, que según el Balance 2013 de Lucha contra la inmigración irregular del Ministerio del Interior, en el año 2013 las expulsiones "cualificadas" aumentaron un 4%, representando el 84% de las mismas, y las expulsiones "no cualificadas" descendieron un 16%.

## **6. Análisis de los datos relativos a las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en relación con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.**

**DATOS RELATIVOS A ACTUACIONES DE LAS FCSE EN RELACIÓN A LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL (TRÁFICO DE PERSONAS)**

		Año	2012	2013
<b>ACTIVIDAD PREVENTIVA</b>	Inspecciones administrativas en lugares de ejercicio de prostitución	Número	2.201	2.555
		Áreas urbanas (porcentaje)		40%
		Áreas rurales (porcentaje)		31%
		Extrarradios de ciudades y polígonos industriales (porcentaje)		29%
	Personas detectadas en situación de riesgo	Número	12.305	13.159
<b>LUCHA CONTRA LA TRATA</b>	Atestados policiales	Número	239	288
	Por trata de seres humanos	Número	55	97
	Por explotación sexual	Número	184	191
	Organizaciones y grupos criminales desarticulados	Número	40	96
	Detenidos	Número	566	753
		Hombres (porcentaje)		60%
		Por trata de seres humanos, principalmente de España, Rumanía y Nigeria (número)	195	345
		Por explotación sexual, principalmente de España, China y Rumanía (número)	371	408
	Víctimas	Identificadas (número)	976	1.180
		Por trata de seres humanos, principalmente de Rumanía, Nigeria y Paraguay (número)	125	264
		Por explotación sexual, principalmente de Rumanía, China y España (número)	851	916
	Víctimas menores de edad	Número		16
		Por trata de seres humanos (número)		12
Por explotación sexual (número)			4	

Previamente al análisis de la información facilitada por el Gabinete de Estudios y Coordinación de la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio de Interior respecto de las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, FCSE) en relación con el fenómeno de la trata de seres humanos, es importante destacar que los datos facilitados se centran en la trata para fines de explotación sexual.

En este sentido conviene destacar que en dicho periodo no había sido aún nombrado el Relator Nacional contra la Trata de Seres Humanos, que fue designado en fecha 21 de mayo de 2014, y que permitirá a partir de ahora que se centralicen todos los datos relevantes relativos al fenómeno de la trata, incluyendo todas las formas de trata. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que los datos no han sido desagregados por sexo o nacionalidad, y tampoco reflejan el lugar donde han sido identificadas las víctimas de trata entre las diferentes provincias.

Los datos analizados se dividen en dos tipos de actuaciones de las FCSE. Por un lado, la *actividad preventiva* que se divide a su vez en la investigación en lugares de ejercicio de la prostitución y la detección de personas en riesgo de trata con fines de explotación sexual y por otro lado, *las actuaciones de lucha contra la trata* derivadas de atestados policiales.

En relación con las actuaciones de prevención, señalar que la detección de personas en riesgo debe ser siempre una labor coordinada de las FCSE y las ONG que ofrecen

asistencia y apoyo a víctimas y potenciales víctimas de trata. A la vista del alto número de personas detectadas en riesgo, y en comparación con el número de víctimas (tanto adultas como menores) reflejadas en el segundo grupo de actuaciones, no todas las personas incluidas en dicha cifra habrían sido formalmente identificadas como víctimas de trata por parte de las FCSE. Este dato pone de manifiesto las enormes dificultades con las que se encuentran las autoridades a la hora de identificar formalmente a las víctimas de trata dada la enorme vulnerabilidad en la que se encuentran. Es importante recordar que las víctimas de trata (en su mayoría mujeres inmigrantes en situación irregular) pueden tener miedo a presentarse ante las autoridades (tanto por temor a ser expulsadas o a las posibles represalias por parte de los tratantes). Por ese motivo, la Directiva Europea 2011/36 establece en el artículo 11.4 que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer mecanismos apropiados dirigidos a la *identificación, asistencia y apoyo tempranos* a las víctimas en cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes”.

La diferencia entre el número de personas consideradas en riesgo de sufrir trata en los años 2012 y 2013 y las personas identificadas como víctimas de trata en ese mismo periodo refleja una de las principales preocupaciones de las organizaciones especializadas en el trabajo con víctimas de trata y de otros organismos internacionales, como es la falta de identificación temprana de las víctimas a fin de poder ofrecerles la mejor protección.

En este sentido, cabe señalar la propuesta de las entidades integrantes de la Red Española contra la Trata a fin de que se reconozca a las entidades que ofrecen asistencia y apoyo a las víctimas o potenciales víctimas un papel formal en el proceso de identificación. Es importante recordar que el proceso de identificación de una víctima lleva tiempo, es complejo y exige el presupuesto previo de la confianza entre la persona y las autoridades.

En relación con los datos facilitados sobre las actuaciones de lucha contra la trata, se observa la distinción entre dos supuestos, por un lado, la trata de personas con fines de explotación sexual, y por otro lado, los casos de explotación sexual en los que no concurren los elementos de la definición de trata que ofrecen los instrumentos internacionales ratificados por España.

No obstante, cabe destacar que en opinión de las entidades integrantes de la Red Española contra la Trata y de organismos como el Defensor del Pueblo, los datos y las cifras oficiales sobre la identificación de víctimas de trata no reflejan en ningún caso la verdadera dimensión de la trata de personas en España.

Así, el Informe del Defensor del Pueblo titulado precisamente *La Trata de Seres humanos en España: Víctimas Invisibles*, refleja esta realidad y destaca que “*La carencia de datos acerca de la verdadera dimensión de la trata de personas constituye una de las principales cuestiones a la que hacen referencia todos los estudios (...)*”.

*Por lo que se refiere a la dificultad de conocer datos fiables respecto a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, varios autores alertan acerca de los riesgos que conlleva la extrapolación de datos obtenidos a través de entrevistas individuales en contextos concretos*

*a categorías generales. Se señala también la complementariedad de los datos obtenidos a través de testimonios de víctimas que aún se encuentran dentro de la red de trata con los de aquellas que consiguieron abandonar la red. Asimismo, se considera prioritario alejarse en los estudios de las explicaciones individualizadas para intentar aproximarse a las víctimas dentro de un contexto social más amplio.”*

Finalmente, destaca la inclusión en los datos facilitados de un apartado específico para las víctimas de trata menores de edad. En este sentido, cabe señalar la especial vulnerabilidad de las víctimas de trata menores de edad, tal y como se establece por organismos e instituciones como el Consejo de Europa en la Convención de Lucha contra la trata o la Unión Europea en la Directiva 36/2011.

De acuerdo con dicha especial situación de vulnerabilidad las víctimas o potenciales víctimas menores de edad deberán en todo caso recibir un trato especializado con un enfoque de género y edad, y dichas precauciones especiales deben ser rigurosamente aplicadas por las FCSE en sus actuaciones para evitar que presuntas víctimas de trata menores de edad puedan continuar en compañía de sus tratantes y pasar los controles fronterizos sin que se detecte su situación, o puedan no ser identificadas como menores de edad por portar documentación falsa que no refleja su verdadera edad.

Entre las víctimas de trata menores de edad, las organizaciones especializadas en la atención a víctimas y aquellas que realizan la primera acogida de las personas que llegan a Ceuta y Melilla consideran que existen dos grupos de víctimas menores de edad. Por un lado, las víctimas adolescentes, que estarían a su vez englobadas en una categoría diferenciada de menores no acompañados, y por otro, los menores en compañía de víctimas o potenciales víctimas de trata que no siendo directamente víctimas de explotación, deberían en todo caso ser incluidos en las estadísticas como víctimas de trata.

Los datos facilitados confirman la dificultad de identificar a las víctimas menores de edad, al ser únicamente 12 los menores de edad identificados en el año 2013 y ninguna durante el año 2012. Cabe señalar también, que de acuerdo con el trabajo realizado por las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata, muchas de las víctimas menores afirman ser mayores de edad, portando en su caso documentación falsa que así lo establece, lo cual dificulta aún más si cabe la identificación.

## **7: Análisis de los datos históricos de ocupación de los CETIS en Melilla y Ceuta entre 1995 y 2014.**

La información facilitada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración - Ministerio de Empleo y Seguridad Social- señala que, aunque ambos CETIs empezaron su actividad en el año 1999, no se dispone de datos agrupados del número de residentes en dichos Centros hasta el año 2004. Por dicho motivo, los datos y el correlativo análisis que a continuación se hace solo pueden referirse al periodo 2004/2014.

Teniendo en cuenta que la capacidad del CETI de Ceuta es de 512 plazas y la del de Melilla es de 480 plazas, la evolución de la ocupación y estancia en dichos Centros ha sido la siguiente:

Media mensual de ocupación desde el año 2004 hasta el 30 de septiembre de 2014

OCUPACIÓN MEDIA MENSUAL	AÑOS											MEDIA
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CETI	391	457	511	489	432	525	398	567	443	536	631	489
MELILLA	496	743	696	499	601	485	492	671	671	773	1.385	683
CETI	887	1.199	1.207	988	1.033	1.011	891	1.238	1.114	1.309	2.016	1.172

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (A 10 de octubre, la ocupación en el CETI de Ceuta alcanzaba las 666 personas y en Melilla a 1.235 personas acogidas).

De la comparación de dichos datos se observa que en el CETI de Ceuta, salvo en los años 2010 y 2012, desde el año 2009 la media de ocupación ha superado el número de 512 plazas con las que cuenta el Centro. En el Informe del Defensor del Pueblo del año 2013, se recoge que en la visita realizada a dicho Centro en mayo de 2013, se encontraban alojadas 518 personas y precisa, que entre las mismas había seis unidades familiares con siete menores.

En el caso del CETI de Melilla, ningún año la ocupación media mensual ha sido inferior a las 480 plazas con las que cuenta, sobreocupación que igualmente viene recogida en el Informe del Defensor del Pueblo de 2013 en el que textualmente se dice *“Las dos visitas realizadas al centro de Melilla, cuya capacidad es de 480 plazas, ponen de manifiesto su constante sobreocupación. El año 2013 comenzó con 973 residentes en el citado centro, situación que se ha mantenido con ligeras variaciones durante todo el año. En la fecha de la última visita, mes de noviembre, 977 residían en el centro, 177 de los cuales eran menores de edad”*.

**Duración media (meses) de la estancia en los CETIS desde el año 2004 hasta el 30 de septiembre de 2014:**

<b>Años</b>	<b>Ceuta</b>	<b>Melilla</b>	<b>Promedio</b>
2004	2,68	9,02	4,52
2005	2,66	3,74	3,30
2006	3,52	7,52	5,06
2007	6,39	6,32	6,36
2008	6,92	7,98	7,48
2009	10,98	6,26	7,64
2010	12,39	11,24	11,71
2011	7,93	6,25	6,97
2012	5,92	4,08	4,62
2013	5,51	4,35	4,77
2014	5,10	3,83	4,07
<b>Promedio</b>	<b>5,20</b>	<b>5,28</b>	<b>5,25</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

De la comparativa de dichos datos cabe concluir que en ambos CETIs se alcanzó en el año 2010 el máximo periodo de estancia de los residentes, que comenzó a descender con distinta intensidad a partir del año 2011 hasta llegar a una media algo superior a cuatro meses en el año 2014.

Por otra parte, teniendo en cuenta que según el Balance 2013 de Lucha contra la Inmigración Irregular publicado por el Ministerio del Interior, la comparativa de inmigrantes irregulares llegados a Ceuta y Melilla es la siguiente: Año 2011: 3.343 personas; año 2012: 2.841 personas y año 2013: 4.235 personas, hay que acudir al Informe del Defensor del Pueblo del año 2013 para encontrar algunas de las causas del mencionado descenso. Así, respecto al CETI de Melilla textualmente se recoge: *“se ha de dejar constancia del reconocimiento que por parte del Defensor del Pueblo se realiza del trabajo del personal del centro y del esfuerzo de coordinación que se realiza desde la Dirección General de la Policía y la Dirección General de Migraciones, en colaboración con varias ONG, para agilizar los programas de acogida humanitaria a la península que han permitido durante el año 2013 descongestionar el centro, para así permitir acomodar a las personas que no han dejado de llegar durante todo el año”.*

**8. Análisis de los datos relativos a la prestación de servicios en los CETIs de Ceuta y Melilla, recursos disponibles y funcionamiento de los mismos en cuanto a la identificación de víctimas de trata y de perfiles susceptibles de acogerse a medidas de protección internacional.**

Los CETIS, legalmente, forman parte de la red pública de centros de migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (artículo 264 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) y proporcionan a sus residentes los siguientes servicios:

- Alojamiento, manutención, seguridad en el interior y provisión de vestuario, calzado y productos de aseo personal.
- Atención sanitaria: servicio médico y gastos de farmacia, transporte a centros sanitarios, educación para la salud.
- Intervención social especialmente dirigida a colectivos vulnerables como familias, posibles víctimas de trata de seres humanos, personas con discapacidad.
- Atención psicológica.
- Información y orientación sobre su situación legal y asesoría jurídica para solicitantes de asilo.
- Traducción e interpretación.
- Alfabetización de adultos, informática, apoyo escolar a los niños escolarizados, guardería.
- Actividades deportivas, de ocio y tiempo libre.
- Talleres ocupacionales.

Para su ejecución, y al margen de las subvenciones concedidas a ONGs y los contratos suscritos con empresas externas para la prestación de servicios dentro de ambos CETIS, se ha contado con los recursos humanos y los presupuestos de gastos armonizados del propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social que, respecto de ambos centros y por los periodos consignados, se reflejan a continuación:

<b>PUESTOS FUNCIONARIOS</b>		<b>TOTALES LABORALES</b>	
		+	
(todos los años hasta diciembre, excepto 2014 hasta octubre)			
AÑO	CETI CEUTA	CETI MELILLA	
2009	14	13	
2010	15	14	
2011	19	19	
2012	15	14	
2013	15	15	
2014	15	19	

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<b>Gastos en CETI de Ceuta y Melilla durante los años 2008 a 2013</b>			
<b>Años</b>	<b>Ceuta</b>	<b>Melilla</b>	<b>Total CETI</b>
<b>2008</b>	3.913.734,73 €	3.977.216,08 €	7.890.950,81 €
<b>2009</b>	3.798.233,61 €	4.660.611,02 €	8.458.844,63 €
<b>2010</b>	3.923.380,75 €	4.940.603,15 €	8.863.983,90 €
<b>2011</b>	5.370.383,48 €	6.273.467,45 €	11.643.850,93 €
<b>2012</b>	5.073.714,09 €	5.923.353,63 €	10.997.067,72 €
<b>2013</b>	4.893.961,73 €	5.875.594,54 €	10.769.556,27 €
<b>Totales</b>	<b>26.973.408,39 €</b>	<b>31.650.845,86 €</b>	<b>58.624.254,25 €</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Para la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos, además de actuar ajustándose a lo dispuesto en el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes ha puesto en marcha el Protocolo para la Detección y Actuación ante posibles casos de Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual.

Los procedimientos empleados para la detección se han enfocado desde dos ámbitos, por un lado la formación a los profesionales y por otro teniendo en cuenta la intervención multidisciplinar con los residentes.

Cabe mencionar que dentro del Plan de Formación del MEYSS 2014, los trabajadores de ambos centros participaron en una jornada formativa sobre trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Paralelamente, se ha impulsado la coordinación entre los propios servicios internos de los Centros, así como con otras instituciones y entidades públicas y privadas implicadas en la materia (Fiscalía, Servicios de Menores, las ONGs que intervienen dentro de los Centros, etc.).

Especial referencia a la identificación y protección de los menores víctimas de trata se hace también en el Informe del Defensor del Pueblo de 2013, en el que literalmente se refleja que *“Asimismo se ha de destacar la actuación de la Comandancia de la Guardia Civil en Melilla, en colaboración con la Dirección del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y la Dirección General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla. Tras comprobar que algunos de los menores residentes en el CETI no tenían relación de parentesco con los adultos que los acompañaban, se elaboró un protocolo de actuación con el fin de actuar en aquellos casos en los que existían indicios de inexistencia de vínculos de filiación, para lo que se ofrece la realización de pruebas voluntarias de ADN”*.

En otro orden y respecto a la identificación de personas con necesidades de protección internacional entre los residentes de ambos CETIs, señalar que en los mismos se realizan actividades grupales con las personas de nuevo ingreso, en las que, entre otros aspectos, se les proporciona información básica sobre el sistema de asilo. Además, CEAR y Cruz Roja Española, entidades subvencionadas por la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, ofrecen para ello asesoramiento individualizado en el procedimiento de solicitud de asilo a las personas que lo requieren. Asimismo, en ambas ciudades, un equipo de ACNUR trabaja con las personas acogidas en los CETIs.

No obstante, de nuevo se acude al Informe del Defensor del Pueblo de 2013, para poner de manifiesto la preocupación tanto de dicha Institución, como la de Naciones Unidas, la de la EASO - Oficina Europea de Apoyo al Asilo y la de la representación del ACNUR en España, sobre la situación de los residentes en dichos Centros que tienen necesidades de protección internacional, dados los datos tan llamativos de ausencia de solicitudes y para cuya explicación textualmente señala que *"... resulta evidente que uno de los efectos que ha tenido la interpretación que se realizó en su día por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, acerca de las consecuencias de la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional, tras la entrada en vigor de la Ley 12/2009, de 30 de octubre (consistente en impedir a los solicitantes de asilo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla su libre circulación por el resto del territorio español), ha sido la práctica desaparición de las solicitudes en las ciudades citadas"*.

## **9. Las causas de la inmigración irregular hacia Europa y España.**

Se viaja por muchas razones: negocios, turismo, deseos de conocer, aventura... Pero nadie abandona por un tiempo indefinido, quizá para siempre, el nicho ecológico que lo vio nacer y crecer sin razones imperiosas, ineludibles, de las que fuerzan el destino.

La decisión de emigrar se toma pues en función de una serie de factores o *causas objetivas* que pesan con gran fuerza sobre las personas y los grupos; y unas *causas subjetivas*: elementos de idiosincrasia, de expectativas personales y de grupo, incluso de *misión*, que hace que en las mismas circunstancias objetivas unos emigran y otros no. El emigrante es muy a menudo el *encargado de misión* (explícita o implícita) de un grupo familiar en situación de riesgo grave.

### **9.1 Las causas o factores objetivos**

Se trata de factores materiales pero de origen diverso que actúan sobre las personas y grupos haciendo su vida imposible o excesivamente difícil en el lugar donde viven, produciendo un *efecto de expulsión*.

Entre estos factores *objetivos de expulsión*, los hay de acción lenta y progresiva, acumulativa, por ej. la lenta degradación de un ecosistema o el aumento del peso de los inactivos en una familia.

Y los hay de acción repentina, y con frecuencia altamente traumática como la guerra o una catástrofe natural.

### **9.1.1. Las causas de expulsión de acción repentina e imprevista, fuertemente traumática.**

Estos factores se conocen desde la Antigüedad: son las tres Parcas que guardan la puerta del infierno griego, o tres de los cuatro jinetes del Apocalipsis: la Guerra, el Hambre y las Pestes (catástrofes naturales) que se ligan entre ellas.

Pero no hay una gran diferencia en la práctica: el endeudamiento progresivo e indoloro de una familia se vuelve catastrófico cuando llega la hora de la confiscación. Muchos factores lentos actúan por umbrales sucesivos de gran carga traumática.

*Las guerras son de terrible actualidad:* la Guerra Civil de España obligó al exilio a unas 350.000 personas. De Yugoslavia salieron unas 400.000, principalmente hacia Alemania; de Siria, un millón (por ahora) hacia Turquía, y cientos de miles a Jordania, Italia, Irán. Las revoluciones de la Primavera Árabe no han acabado de enviar a "perdedores" hacia Europa (Italia) y América del Norte. Somalia ha "enviado" a unas 100.000 personas a Italia y al menos otras tantas a los países del Golfo y a América del Norte.

Más complejo es el desplazamiento de poblaciones iniciado por el *ciclo de sequías*, catástrofe natural por excelencia, del Sahel: las tribus nómadas del Norte, esencialmente Tuaregs, pierden en los años 70 y 80 hasta el 80% de su ganado y descienden en dirección del Níger en busca de agua y pastos. Si inicia una guerra civil larvada. Los agricultores huyen hacia las ciudades en olas sucesivas. Un último avatar: la guerra abierta por conjunción de las tribus nómadas locales con las bandas de los vencidos de la guerra de Libia bajo bandera islámica. En Senegal, aunque de manera menos cruenta (la guerrilla de la Casamance entre autóctonos e inmigrantes Lebou y Wolof se resuelve por negociación, al menos provisionalmente), la región costera (Grande Côte y Petite Côte) abriga a centenares de miles de inmigrantes del interior. Su población se multiplica por 10 en 40 años. Como se ha multiplicado por 10 la población de Conakry.

### **9.1.2. Los factores de expulsión de acción más lenta.**

Son esencialmente el crecimiento demográfico por una parte, y los fenómenos socioeconómicos con las políticas que los subtienden. Empezaremos por estos últimos porque son las de mayor relevancia cuantitativa y caracterizan de manera más específica las migraciones contemporáneas.

### **9.1.3. Las mutaciones socioeconómicas**

Un dato: durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primer tercio del XIX un total de unos 300.000 europeos se establecieron en América, esencialmente del Norte: soldados y funcionarios, aventureros en busca de Eldorado, misioneros. Dos excepciones en estas migraciones casi exclusivamente masculinas: los vencidos de las guerras de religión (puritanos, pietistas, hugonotes...) que fundaron las colonias de poblamiento de norteamericana con familias completas. Y la migración forzada de unos 10 millones (estimación a mínima) de esclavos subsaharianos que incluían una parte femenina.

Entre 1850 y 1950 de 90 a 100 millones de europeos migran de Europa, principalmente hacia Estados Unidos (64 millones) y también hacia Argentina, Brasil, Chile, Canadá, Argelia (1 millón en vísperas de la independencia), Marruecos, Australia, etc., realizando así la mayor migración en masa registrada en la historia de la humanidad. A la hora de analizar los procesos migratorios actuales es importante referirse a este período inaugural de las migraciones contemporáneas: sus mecanismos macrosociales sólo han sufrido pequeñas variaciones locales.

Pasado el período revolucionario del siglo anterior, la Inglaterra del siglo XVIII está dominada por el problema de la pobreza rural (the "poors") y las sublevaciones esporádicas de los campesinos sin tierras, (the "enclosureswar", la guerra de las cercas). La solución a estas tensiones extremas va a determinar una ola gigantesca de migraciones. Problemas similares se van a presentar en Francia ("jacqueries"), en Italia, en Alemania, etc.

En el caso inglés, la suerte del campesinado sin tierra está encuadrado en un marco de derechos que permiten la supervivencia, y de obligaciones que limitan sus movimientos y los asignan a residencia en sus "parroquias" (ayuntamientos) respectivas.

Derechos:

- a la utilización de las tierras municipales para un pastoreo y huerto de supervivencia;
- al aprovechamiento de los rastrojos, tras la cosecha, de los sembrados de propiedad privada;
- al "espigueo" o recogida del grano caído de las carretas o abandonado en el campo cosechado. Estos dos derechos suponían el libre acceso a los campos cosechados.
- A la utilización de los subproductos (ramas caídas principalmente, hojarasca) de los bosques de la Corona y aristocracia.
- A las ayudas bajo la forma de caridad de gestión religiosa de fundaciones pías y limosnas en forma de donativos de productos de primera necesidad (esencialmente grano).

Deberes: los establecidos por el *Act of Settlement* de 1662 (ley de domicilio obligatorio) que impone una especie de asignación a residencia (*parishserfdom*) que completa las leyes contra el bandidaje y el vagabundeo de Isabel I y que fijan a los campesinos a un ayuntamiento obligatorio.

A lo largo del siglo las tensiones en el campo se vuelven insostenibles y las revueltas continuas: los ayuntamientos, presionados por los nuevos ricos venden tierras y bosques y los nuevos propietarios de tierras (antigua aristocracia y clases urbanas enriquecidas por el comercio y saqueos de ultramar y que invierten sus caudales en la agricultura) cercan los campos y los protegen con guardias armados. Se trata de una verdadera declaración de guerra al campesino pobre, la bracero. Y este responde con violencia.

Para aliviar estas tensiones que degeneran en violencia creciente, los jueces del Berkshire, reunidos en el pueblo de Speenhamland, deciden que hay que otorgar un *complemento de salario* (de ingresos) a los *poors* independientemente de sus ingresos propios y hasta un nivel de tres chelines para el padre y un chelín y 6 peniques por cada uno de los demás miembros de la familia, nivel que se considera el mínimo vital

familiar. Se trata de un verdadero seguro de renta mínima de extraño parecido con el que reina en el campo español del Sur.

Esta medida se extiende por todo el país y asegura la paz social en el campo de 1795 (fecha que coincide con el mayor auge del Terror de la Revolución Francesa) hasta su abrogación en 1834, tras ser atacada de manera virulenta tanto por liberales fervientes del libre mercado laboral, como por los moralistas que les imputan la pereza y la disolución (en alcohol) de las buenas costumbres pues cobran las ayudas en dinero. En 1830 se habían abrogado ya las leyes de asignación a domicilio.

La miseria en el campo alcanzó el zenit provocando el éxodo repentino de centenares de miles de campesinos pobres se aglutinan en los centros manufactureros, ya legalmente accesibles, en busca de cualquier empleo. El mecanismo de expulsión funciona: primera etapa del campo a la ciudad; segunda, hacia el lugar donde puede encontrarse el equivalente campesino de Eldorado, el bien en el que todo campesino sin tierra ha soñado: la tierra, la tierra para quien quiera cultivarla. Y América la ofrece sin límites. La baja del precio de los fletes favorecida por la navegación a vapor hace el resto: centenares de miles de ex campesinos sin tierra llenan las bodegas de los steamers hacia los Estados Unidos primero, hacia Australia, Africa del Sur, Kenia en las postrimerías del siglo: la mayor ola migratoria conocida en tiempos de paz y en un país que es la primera potencia económica y militar del mundo, acabada la conquista y el saqueo sistemático de la India a partir de 1663, cubre las aceras de la City con maderas exóticas de importación.

#### **9.1.4. Un esquema general del efecto de expulsión.**

El precedente inglés se repite con pequeñas variaciones en fechas y ritmos en los distintos estados de Europa formando un esquema de aplicación general: países nórdicos, luego estados alemanes, Irlanda (hambrunas de la enfermedad de la patata), Italia...:

- a) Una situación de vulnerabilidad de las masas rurales no muy lejos del límite de la supervivencia.
- b) Alteración de los equilibrios precarios por la irrupción de fenómenos disruptivos que rompen el equilibrio secular con la privatización de la tierra.
- c) Las barreras de contención de la precariedad ceden: o bien por causas naturales o bien por causas sociopolíticas y económicas (privatizaciones de aguas y tierras comunales, guerras, expoliaciones, introducción del maquinismo agrícola, etc. Ceden también los sistemas de solidaridad y de auxilio como la caridad religiosa.
- d) La gran ciudad ofrece un refugio inmediato a los desplazados del campo, pero la precariedad continúa e incluso aumenta con la crueldad propia del anonimato de las grandes urbes.
- e) Las familias exportan a alguno(s) de sus componentes al lugar donde se estima pueden hallarse soluciones.
- f) Si el proyecto de recuperación funciona, la familia se reagrupa parcialmente. En caso contrario el emigrado se vuelve un "errante" fracasado a merced de todos los peligros.
- g) Los conflictos armados eventuales, las catástrofes naturales y las fases de inestabilidad social, generalizan y precipitan estos procesos.

## 9.2. Las causas o factores subjetivos y el efecto de atracción.

El caso inglés muestra claramente la concordancia entre una identidad social del interesado (campesino al menos en el origen) y la aspiración personal y familiar a poseer la tierra que "promete" la emigración a Norteamérica. En el caso de la emigración española de los años 60 del siglo pasado, el piso, un pequeño negocio de tipo taxi, bar, pensión... que lo extraiga de una condición subordinada.

Este *objeto de deseo* que el emigrante persigue en su odisea se configura en dos vertientes:

- Una vertiente social ligada a la relación con su grupo de origen, a la *misión* implícita o explícita, a lo que el actor piensa que se espera de él de forma concreta: ayudas a la familia que quedó allí.
- Una vertiente más íntima, a veces incluso inconsciente, que tiene que ver con aspiraciones personales profundas e inconfesadas. Al objetivo de éxito material como puente hacia la satisfacción de los demás deseos se unen otros como una vida más libre para la mujer, unos estudios concluidos o rentabilizados para muchos estudiantes frustrados, una liberación sexual prometida por una sociedad totalmente desinhibida, y un largo y variado etc.
- O simplemente una aspiración a cambiar de mundo abandonando definitivamente el mundo de origen connotado como negativo, sin paliativos ni esperanza de cambio.

La multiplicidad de los prismas que ofrece la sociedad occidental avanzada y rica permite ver en ella el reflejo de expectativas y aspiraciones extremadamente variadas, pero condicionadas las más de las veces al éxito económico.

A través de las series televisivas, del modo de vida (¡en vacaciones!) de los turistas occidentales, y de las apariencias siempre exitosas que exhiben los propios emigrantes durante sus vacaciones en el lugar de origen, se ve dibujada una sociedad en la que todas las aspiraciones, hasta las más inconfesables, pueden llegar a ser satisfechas. El que huye de una guerra encontrará seguridad, quien ha sufrido de la precariedad laboral encontrará seguro de paro, el que aspira a desarrollar sus dotes artísticas o deportivas tendrá delante la imagen de determinado cantante, de tal o cual futbolista originario de su país, incluso de su misma región o ciudad.

## 10. Las consecuencias de este fenómeno.

### 10.1. Inmigración y desarrollo.

Consecuencia directa de los conflictos y tensiones inducidos principalmente por la inclusión de las masas rurales de los países en vías de desarrollo en el mercado mundial, la emigración aparece retrospectivamente como **un factor esencial, un paso obligado, indispensable y que sirve de regulador social, de amortiguador, en el proceso de modernización económica, social y cultural** de esos países. Los emigrantes aparecen como actores muy importantes, aunque involuntarios e inconscientes, de esta modernización.

Se ha hablado mucho de la contribución de los emigrantes intra o extraeuropeos (magrebíes sobre todo) al crecimiento económico de Europa en la posguerra, primero la Europa del Norte (los años 50, 60 y 70) y luego la Europa del Sur hasta la crisis actual,

asegurando la *competitividad de amplios sectores de la economía y su consiguiente modernización* por las inversiones que estos sectores rentables van a atraer (agricultura, servicios, construcción y obras públicas) en países ya en franca decadencia demográfica y con una población activa que se ve aspirada hacia ocupaciones más cualificadas y mejor remuneradas.

Pero se ha hablado mucho menos, por ser más lejana, de la *contribución al desarrollo pacífico de los países de origen de la emigración*.

El caso de España es aleccionador: *la transición política pacífica no hubiera sido posible sin el crecimiento económico y la paz social de los 10 ó 15 años precedentes. Pues no hay que olvidar que la paz social durante la Transición (¡tan "sólo" 7 muertos por el conflicto laboral de Vitoria!) fue el resultado de las remesas de los 3 millones de españoles que a principios de los 70 residían fuera España, transformadas en capital neto* (no así los ingresos del turismo que exige inversiones y gasto de funcionamiento) por bancos y cajas de ahorros. Baja de tensiones gracias a un mercado de trabajo purgado de una mano de obra excedentaria e ingresos netos que sanean la balanza de pagos y permiten la importación de bienes de equipo; al tiempo que aumenta el poder adquisitivo de las familias que perciben una parte de esas remesas (ayudas a familiares en España).

Procesos prácticamente idénticos se registran en los principales países de inmigración hacia España: Marruecos y Ecuador. Aunque con características propias, ambos realizan un despegue en las tres vertientes: económica, social y política. Y la emigración contribuye de manera **decisiva** a ese despegue, hasta el punto que la contribución de la cooperación al desarrollo aparece comparativamente como ridícula, casi inexistente.

### ¿Cómo?:

- Irrigando las capas más frágiles de la población con las ayudas enviadas por los emigrantes: acceso a la medicina, a una escolaridad prolongada, a una vivienda mejorada, a pequeños negocios, etc.;
- Aportando capitales netos en divisas que superan las rentas de las exportaciones de fosfatos y del turismo en Marruecos, del petróleo en Ecuador;
- Facilitando la transición demográfica hacia una natalidad mejor controlada y acorde con la evolución de la esperanza de vida al nacimiento, y aliviando un mercado de trabajo saturado por un subempleo crónico de origen rural;
- Preparando las mentes a una transición política de orientación democrática alejada del caudillismo latinoamericano y de la realeza de derecho divino del sultanato. El presidente Correa residió en Bélgica donde se graduó (Universidad de Lovaina) y contrajo matrimonio con una mujer belga.

No es de extrañar que Marruecos haya sido uno de los dos países que han capeado de manera más positiva, con menos pasivo, los remolinos de la Primavera Árabe avanzando en sectores esenciales como la democratización (relativa...), los derechos de la mujer, y los servicios públicos y sin pagar el precio que un país como Túnez está pagando. España ha tenido en su flanco Sur un país relativamente seguro, fiable y socio económico cada vez más activo. Ni la diplomacia más sutil ni la cooperación más generosa pueden conseguir esto. Los emigrantes lo han facilitado con sus remesas y con su familiaridad de los dos países.

## 10.2. Los efectos del cierre de fronteras y de la valla de Ceuta y Melilla

En lo anterior nos hemos referido al fenómeno migratorio desde una perspectiva histórica y en su globalidad. Ahora lo haremos desde la perspectiva del corto plazo, de una coyuntura que se caracteriza por la criminalización y por la visión estereotipada de personas que sólo intentan alejarse desesperadamente de situaciones de extrema necesidad en sus países de origen, para intentar ganarse su vida honradamente. A la vez que por el levantamiento de las Vallas de Ceuta y Melilla en la frontera sur de Europa, como contribución a la defensa de la *Fortaleza Europa, la misma Europa* que inundo el mundo con la mayor masa migratoria que la historia ha conocido hasta hoy y de la que España fue parte activa hasta hace sólo 30 años. Sobre esto, unas observaciones formuladas desde el prisma de la memoria histórica, la justicia, la ética y el necesario cumplimiento de los derechos humanos:

- Cada país se indigna y denuncia con la máxima severidad el Telón de Acero, el Muro de Berlín o el Muro de la Vergüenza de los demás, y no se le ocurre superponer las imágenes de los fugitivos de Berlín Este con los heridos por las concertina y los ahogados en el mar de nuestra frontera Sur.
- Hemos olvidado el tiempo (fin de los años 40 y 50 del siglo pasado) cuando vaporcitos pesqueros irrisorios zarpaban de Canarias rumbo a Venezuela cargados de candidatos a la emigración y se les acogía allí como a héroes. Los más llegaban y algunos no.
- No hemos pensado, colectivamente desde Europa, que estos obstáculos nunca han frenado unas olas migratorias henchidas de mortal desesperación: el desierto de Sonora sigue acogiendo a los muertos de fatiga y de insolación, pero los latinoamericanos siguen, también, pasando como pasan el Mediterráneo los levantinos a pesar de los miles que yacen en el fondo del mar; o atraviesan el Sahara los africanos del Oeste y del centro.
- No consideramos los permisos de trabajo entregados en masa al millón de refugiados sirios en Turquía “porque, dice el Primer Ministro, documentándolos se evitará el “trabajo negro” y contribuirán al auge económico de nuestro país”, pues la mano de obra experta y decidida nunca está de sobra.
- Ni la actitud resignada pero consecuente de los italianos (tan europeos como nosotros y tan víctimas de la crisis como nosotros) acogiendo a los supervivientes de la travesía.
- Ni la política del Reino Unido que sigue “mal acogiendo” a los rechazados de los demás países europeos, sin preocuparle demasiado el “trabajo negro”, para alcanzar gracias a ellos el mejor crecimiento económico del continente, pero proclamando con constancia que “esto se va a acabar, y que de aquí en adelante...”.

Como en el caso de Marruecos y de Ecuador, Mauritania, Senegal, República de Guinea, Mal y también Colombia, Bolivia esperan pasar del status de “asistidos” al status de “socios” con España. Los emigrantes son los primeros vectores de este cambio de rango.

## 11. Conclusiones y propuestas.

### 11.1. Principales conclusiones:

- Es fundamental que se avance en un sistema europeo de admisión por razones humanitarias con el pleno reconocimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones internacionales de proporcionar protección a los solicitantes de protección internacional, desarrollando un sistema común de asilo.
- Es necesario avanzar en el reconocimiento de que una política de asilo y migración de la UE debe incluir necesariamente la colaboración con los países de origen y tránsito de los emigrantes. El Foro apuesta por un enfoque global e integral de la migración, abordando las cuestiones políticas y de derechos humanos, vinculadas con la gestión de los flujos migratorios irregulares en asociación con los países de origen de los mismos.
- FRONTEX debe cumplir con la recomendación de la Defensora del Pueblo europeo solicitando que establezca un mecanismo que le permita examinar las reclamaciones relativas a vulneraciones de derechos fundamentales producidas en el marco de operaciones coordinadas por la Agencia. El mecanismo debería abarcar tanto las reclamaciones presentadas por personas que alegan ser víctimas de violaciones de derechos fundamentales, como las presentadas en defensa del interés general. El ADF podría ser encargado de resolver dichas reclamaciones y debería ser dotado de los recursos necesarios. Se invita al Parlamento Europeo a adoptar una resolución en este sentido.
- El Foro apuesta por el cumplimiento de las recomendaciones al Plan Estratégico y a la Programación para 2014 de FRONTEX formuladas por el Foro Consultivo de FRONTEX relativas, entre otras, a:
  - Que la Programación de FRONTEX trate la cuestión del respeto a los Derechos Humanos no como un capítulo más de su trabajo sino como algo **transversal y prioritario**
  - FRONTEX debe coordinarse con los Estados miembros con el punto de mira puesto en salvar vidas, puesto que éste es un objetivo explícito de Eurosur.
  - FRONTEX debe evitar generalizaciones y juicios de valor como por ejemplo la mención a “inmigración ilegal”.
  - En el desarrollo de acciones con personas con un perfil vulnerable (menores, víctimas de trata...) debería considerar la colaboración con organizaciones sociales expertas en estos temas.
  - Se deber incorporar el diálogo con el Foro Consultivo como una parte real del trabajo de FRONTEX.
  - El Código de Conducta para las operaciones conjuntas editado por FRONTEX tiene que ser difundido entre los Estados Miembro y formar parte de las operativas en frontera.
  - Debe haber observadores independientes en las operaciones conjuntas.
  - FRONTEX debe tomar medidas para que las personas expulsadas puedan plantear quejas individuales.
  - Todos los agentes que participen en dichas acciones deben poder ser identificados de forma individual.
  - La utilización de medidas coercitivas debe someterse al principio de proporcionalidad y a que sea estrictamente necesario utilizarlas, y, en cualquier caso, deben ser documentadas.
  - Las personas que van a ser retornadas no pueden ser esposadas.

- Deben existir criterios claros y públicos para terminar o suspender una acción concreta.
- El Código de conducta debe recoger medidas específicas con un enfoque de género.
- FRONTEX debe garantizar que todos los informes realizados por los Estados miembro deben identificar los casos en que se presume que haya habido violaciones de los derechos fundamentales durante el viaje o a su llegada, para la rápida identificación de perfiles vulnerables.
- FRONTEX debe insistir en que las personas interceptadas sean sistemáticamente informadas en un lenguaje que entiendan de cuál es el objetivo del informe, y las posibilidades de referirse a él para cuestiones relativas a protección internacional.
- Informar sobre las carencias en la protección de los Derechos Humanos no puede depender de que la personas migrantes pongan o no una queda sobre dichas violaciones, sino de una adecuada investigación de las circunstancias.
- Si las personas migrantes denuncia una violación producida bajo la jurisdicción de un Estado Miembro, FRONTEX debe hacer un seguimiento de esa denuncia mediante mecanismos de deben ser fijados claramente.
- Todos los agentes deber recibir formación específica y previa sobre respeto a los Derechos Humanos.
- Respeto a los Derechos Sociales de las personas migrantes. Las políticas migratorias deben estar centradas en las personas posibilitando que las personas migrantes puedan contribuir al desarrollo de sus propias comunidades, este principio debería ser una prioridad para la Unión Europea, favoreciendo canales legales y verdaderos sistemas de migración circular.
- El Foro aboga por:
  - El derecho a que las personas vivan en sus países de origen, a la vez que defiende el derecho a permanecer, abandonar o volver a su tierra si así lo quieren.
  - El derecho a permanecer y vivir en familia y el derecho a reagruparla.
  - El derecho a contribuir al Desarrollo de su país de origen y a su país de destino.
  - El derecho a integrarse en el país de destino.
- El Foro manifiesta su preocupación por los efectos que la restricción de la libertad de circulación de los solicitantes de Protección Internacional de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla está provocando en el acceso al procedimiento.
- El Foro manifiesta su preocupación por la utilización de perfiles raciales para la realización de controles migratorios por parte de la policía.
- El Foro recomienda que la futura ley de protección de la seguridad ciudadana permitiera acabar con este tipo de prácticas discriminatorias y que el Ministerio del Interior comience a poner en práctica las recomendaciones de la Defensora del Pueblo.
- El Foro muestra su preocupación por la práctica de las denominadas Expulsiones sumarias (mal llamadas devoluciones en caliente) en la frontera de Ceuta y Melilla, recomendando que esta práctica se elimine al no garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y no estar acorde con la legislación internacional y nacional.
- En relación con el Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana que el Gobierno está tramitando en estos momentos, en la que se

propone la modificación de la actual Ley de Extranjería, incorporando que “Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla, intentando el cruce no autorizado de la frontera de forma clandestina, flagrante o violenta, serán rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”. El Foro quiere poner de manifiesto su total oposición a la referida disposición, y la modificación de la ley de extranjería, mediante un procedimiento que adolece de la legalidad Internacional y Europea suficiente, y que va en contra de los tratados y acuerdos internacionales firmados por España, considerando que ya existen en la actual Ley de Extranjería procedimientos legales suficientes que permiten actuar a las autoridades frente a los intentos de entrada irregular.

- El Foro muestra su preocupación sobre cómo están afectando las restricciones de movimiento de solicitantes de protección internacional al funcionamiento de los CETI y a los solicitantes de asilo afectados por las mismas.
- El Foro muestra su preocupación por el déficit de recursos en el funcionamiento de los CETIs y en los programas de acogida humanitaria en la península.
- El Foro muestra su preocupación por la necesidad de garantizar la atención sanitaria a los inmigrantes en situación administrativa irregular.
- El Foro destaca que en determinados casos no se están revocando de oficio sanciones que el Reglamento de extranjería establece en el artículo 241 que deben ser revocadas y cuya falta de revocación dificulta la obtención de las autorizaciones, principalmente en el caso del arraigo social.
- Dentro de la situación de los indocumentados siguen existiendo casos de personas inexpulsables que continúan en un limbo jurídico manteniéndose en situación de irregularidad sin poder acceder a ningún tipo de permiso.
- Sería necesario que las diferentes políticas públicas no solo recojan la inversión productiva de las remesas de la población inmigrante, sino que también impulsen la aplicación de una parte de los beneficios de las empresas transnacionales.
- Es necesario buscar soluciones transitorias y condicionadas para el colectivo de personas que se denominan inexpulsables, sobre todo teniendo en cuenta que la propia Ley abre y establece esa posibilidad de no dejarlas en situación de exclusión total.
- Es necesario proporcionar atención preferente a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad, incluidas aquellas en situación administrativa irregular, en las actuaciones de acogida desarrolladas por las administraciones públicas para garantizar la cohesión social.

## **11.2. Propuestas:**

### **En los países de origen.**

- Aumentar la cooperación y ampliar la suscripción de convenios de colaboración entre diferentes países de origen y España, que permitan realizar un diagnóstico para la detección de necesidades en materia de educación, sanidad, empleo, etc., con el fin de conseguir que los proyectos dirigidos a la cooperación al desarrollo sean eficaces.
- Volver a destinar mayores dotaciones presupuestarias a los proyectos de cooperación al desarrollo, que generen oportunidades en nichos laborales estables y eviten la necesidad de desplazamiento.
- Fortalecer la coordinación bidireccional de entidades y organismos públicos con el fin de proporcionar información y realizar un ajuste de expectativas de las personas que desean emigrar.
- Incrementar la colaboración con las Fuerzas de seguridad, las AAPP y las entidades del tercer sector de acción social, con el fin de realizar formaciones y

prevenir situaciones de TRATA de Seres Humanos con fines de explotación sexual y/o laboral, víctimas de violencia de género, así como la emigración clandestina de menores no acompañados.

- Realizar campañas de sensibilización dirigidas a la población en general que permitan luchar contra los delitos de TRATA, violencia, etc. A la vez que informar y asesorar a las personas que desean emigrar.

### **En los países de tránsito**

- Revisar los convenios de colaboración establecidos con los países de tránsito, con la finalidad de no realizar únicamente una función de control de fronteras, sino ampliar el marco de intervención a otras labores humanitarias (identificando las condiciones de vida de las personas que se encuentran realizando el trayecto migratorio, garantizando los derechos humanos y del niño, así como el trato no discriminatorio, diseñando actuaciones dirigidas a la información y a la sensibilización, etc.).
- Fortalecer la coordinación bidireccional de entidades y organismos públicos con el fin de realizar conjuntamente estrategias de intervención.
- Identificar las posibles dificultades que se encuentran los países de tránsito subsaharianos y del Magreb para realizar proyectos de retorno voluntario informado y asistido.
- Evaluar la implementación del Programa de Retorno Voluntario desarrollado en Marruecos por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desde el mes de septiembre.
- Reforzar los mecanismos de identificación de personas susceptibles de protección internacional por ser solicitantes de asilo, víctimas de TRATA y/o otras personas en situación de vulnerabilidad (MENAS, personas con hijos menores a cargo, personas enfermas, etc) , y favorecer su adecuada atención.
- Realizar campañas de sensibilización dirigidas a la población en general que permitan luchar contra los delitos de TRATA, violencia, etc. así como informar a las personas que se encuentran realizando el trayecto migratorio.

### **En el país de acogida.**

- Adaptar los recursos locales en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, de tal modo que se evite la sobreocupación habitual de los CETIS y se habiliten nuevos centros con una mayor dotación de personal y recursos.
- Revisar la eficacia de los protocolos aplicados en frontera para la identificación de solicitantes de asilo, víctimas de trata y menores, y la intervención concreta que ejercen los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado, los/as abogados/as del turno de oficio y el Ministerio Fiscal.
- Garantizar que todas las CCAA cuenten un turno especial de extranjería en el turno de oficio, que proporcione una defensa letrada especializada.
- Unificar los criterios de las diferentes CCAA en materia de extranjería y protección de menores, así como extrapolar buenas prácticas de intervención dirigida hacia la pre-autonomía de los jóvenes ex-tutelados entre las administraciones locales.
- Favorecer el intercambio permanente tanto del personal de la administración estatal, autonómica y local, los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, el personal de los CETIS, CIES, y de las entidades que trabajan a favor de la integración de la población inmigrante tanto a través de proyectos de atención

humanitaria, como a través de otros servicios, con la finalidad de mejorar la intervención.

- Favorecer el intercambio de buenas prácticas de intervención con otros países de la UE con mayor experiencia migratoria, con la finalidad de identificar e incorporar a las políticas públicas posibles medidas que por un lado permitan mejorar la intervención y favorezcan la integración, y por otro lado prevengan posibles problemas de convivencia.
- Reactivar a nivel Estatal el Fondo destinado para la Integración de los Inmigrantes.
- Incrementar y facilitar medidas y programas de retorno voluntario productivo.
- Realizar campañas de sensibilización dirigidas a la población en general que permitan luchar contra los delitos de TRATA, violencia de género, a la vez que se informa sobre las causas y consecuencias de la inmigración irregular.
- Garantizar mediante nuestra presencia en la UE un seguimiento exhaustivo de las medidas del Fondo De Asilo, Migración e Integración 2014-2020 relacionadas con las siguientes acciones transnacionales: *“Acciones de cooperación entre Estados miembros que faciliten la aplicación de la legislación en materia de migración y asilo en la Unión Europea”* y *“Creación de redes de cooperación y proyectos piloto transnacionales, que estimulen la innovación y faciliten el intercambio y la difusión de experiencias exitosas y de buenas prácticas”*
- Instar a la UE a que revise la actuación de Marruecos en el acuerdo de “Partenariado de movilidad” firmado en Junio de 2013 entre la UE y Marruecos, extrapolándolo a otros países, en caso de ser una buena práctica.
- De acuerdo con el informe del Defensor del Pueblo europeo en relación al funcionamiento del FRONTEX, y con la resolución dictada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, se debería de crear un mecanismo de reclamación para aquellas personas que consideren que FRONTEX ha vulnerado sus derechos.
- Tener en cuenta las directrices de la OIT para reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen, como de destino, siendo estos:
  - Extender los análisis de la contribución de las migraciones laborales y de los trabajadores migrantes a las economías de los países de destino, incluidas la creación de empleo, la formación de capital, la cobertura de seguridad social y el bienestar social.
  - Promover y ofrecer incentivos para la creación y el desarrollo de empresas, incluida la puesta en marcha de iniciativas empresariales transnacionales y microempresas por los trabajadores migrantes, tanto en los países de origen como en los de destino.
  - Adoptar políticas para alentar las migraciones circulares y de retorno y la reintegración en los países de origen, por ejemplo mediante la promoción de programas de migraciones laborales temporales y políticas favorables a la concesión de visados de circulación.
  - Proporcionar incentivos para promover la inversión productiva de las remesas en los países de origen.
  - Adoptar medidas para mitigar la pérdida de trabajadores con calificaciones decisivas, entre otras cosas mediante la elaboración de directrices para un reclutamiento ético.

- Facilitar las transferencias de capital, calificaciones y tecnología por los trabajadores migrantes, entre otras cosas mediante el ofrecimiento de incentivos.
- Promover los vínculos con las comunidades transnacionales y las iniciativas empresariales.
- Se hace necesario reforzar las políticas destinadas a luchar contra el trabajo ilegal, la economía sumergida y la explotación económica de los emigrantes, situaciones estas que fomentan la inmigración irregular.
- Es necesario reforzar e impulsar el permiso de residencia por motivos excepcionales destinado a los nacionales de países terceros que sean víctimas de la trata de seres humanos, poniendo en marcha programas que faciliten la prestación de un alojamiento, tratamiento médico, incluida asistencia psicológica, así como información y servicios de traducción e interpretación en caso necesario. Los menores deberán beneficiarse de medidas complementarias como la asistencia física y psicosocial y el acceso al sistema educativo.
- Debe buscarse la confluencia positiva entre las políticas de Migración y Desarrollo en vez de utilizar las políticas de desarrollo como herramientas de control de los flujos migratorios.
- Se deben reforzar con dotación de recursos y personal los CETIs.
- Se debe reforzar el programa de acogida humanitaria, con recursos y personal, dotándolo de más servicios e incrementando el tiempo de estancia en los dispositivos.
- Sería deseable incorporar, al analizar los datos históricos sobre llegadas de inmigración irregular a las costas españolas, la desagregación de datos por género y edad y lugar de procedencia de manera que tuviéramos un mayor conocimiento del perfil de las personas que intentan llegar a nuestras costas.
- De igual forma sería necesario conocer los datos desagregados de entrada a través de todos los puntos (habilitados y no habilitados) de manera que conozcamos el volumen total, el peso que representa cada uno y en concreto al que afecta al objeto de este estudio.
- Al tratarse de una realidad “global”, se considera oportuno proponer la realización de un encuentro/jornadas internacionales que reúnan representantes de entidades de los tres niveles, países de origen, de tránsito y de acogida que nos permita tener una visión global de las dificultades para la puesta en marcha de las iniciativas y para proponer alternativas que aborden las causas y las consecuencias de esta realidad-.

---

<sup>i</sup> <http://www.boe.es/doue/2011/304/L00001-00017.pdf>

<sup>ii</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19719&Language=en>

<sup>iii</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/52465/html.bookmark>

<sup>iv</sup> [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Joint\\_Return\\_Operations.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf)

<sup>v</sup> Frontex Fundamental Rights Officer: <http://fra.europa.eu/en>