

*Andrés de Castro García\**

EL MODELO ESPAÑOL DE GESTIÓN  
FRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA  
UNIÓN EUROPEA: ÉXITOS E  
INTERROGANTES \*

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL MODELO ESPAÑOL DE GESTIÓN FRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ÉXITOS E INTERROGANTES \*

### Resumen:

El modelo español de gestión fronteriza, fruto de la pertenencia de España a la Unión Europea, presenta éxitos e interrogantes.

De entre los primeros se destaca la gestión fronteriza contra el narcotráfico en la que el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) operado por la Guardia Civil ha jugado un rol esencial en la última década estando España posicionada en los primeros lugares del mundo en cuanto a decomiso de drogas.

En cuanto a los interrogantes, este artículo se centra en el error que consiste en entender la migración irregular como un problema de seguridad y aplicarle un esquema de securitización lo cual se ve empeorado con la percepción ciudadana de la inmigración como una amenaza a la seguridad. De corregirse esta última realidad, se estaría siendo más acorde a los valores de la Unión a la vez que podrían centrarse los esfuerzos de seguridad a la lucha contra las verdaderas amenazas como el narcotráfico.

### *Abstract:*

*The Spanish border management model is a direct result of being a member of the European Union and it shows a clear success in some areas as well as important challenges.*

*Among the successes border management against drug trafficking needs to be considered and as part of that, SIVE, the Spanish Guardia Civil's technological support system that has played a key role in the last ten years making Spain one of the leaders in drug seizures.*

*Concerning the challenges, this article points out the mistake of understanding migration as a security issue and apply on it a securitization construction which worsens with the some citizen's perception that consider irregular migration as a threat to security.*

*If this misconception was to be solved, the key values of the European Union would be more present as well as the security efforts could be led to counter security threats like drug trafficking.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

**Palabras clave:** Gestión fronteriza, narcotráfico, inmigración irregular

*Keywords: Border management, drug trafficking, illegal migration.*

\*Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Gestión fronteriza de la Unión Europea contra el narcotráfico en el Estrecho de Gibraltar-201405” financiado por el Concurso Anepe 2014 convocado por el Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y de una estancia de investigación en la Universidad de Western Ontario (Canadá) entre los meses de mayo y julio de 2014. El autor expresa, por tanto, su agradecimiento y reconocimiento.

## INTRODUCCIÓN

Fruto de una reciente sistematización teórica, algunos autores han identificado los cinco retos para la gestión fronteriza: el terrorismo, el asilo, la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas<sup>1</sup>.

De entre ellos hay tres que destacan por ser percibidos por los españoles como amenazas: el narcotráfico, considerado como tal por un 85%, el terrorismo islamista, con un punto menos y la inmigración irregular por un 80%<sup>2</sup>.

En este artículo se analizarán el primero y el último partiendo de la hipótesis de que España cuenta con una historia de éxitos en cuanto al primero y que se encuentra frente a una gran interrogante en el segundo.

En este sentido, consideramos que la gestión fronteriza en España es resultado directo de tres hechos fundamentales, uno geográfico, otro político y otro cronológico-temporal. El primero ha marcado el devenir histórico de España fruto de su carácter bicontinental, puente entre África y Europa y canal entre el Atlántico y el Mediterráneo<sup>3</sup> lo cual le otorga características singulares y responsabilidades nacionales y comunitarias lo que nos redirige al segundo de los hechos, su pertenencia a la Unión Europea, que le dota de una estructura jurídico-política singular.

Así mismo, en el contexto cronológico-temporal nos encontramos con una España inmersa en una crisis social, económica, política y que busca su estabilidad en un contexto que comparte con otros países miembros de la Unión Europea a la vez que fuera de nuestras fronteras están ocurriendo hechos que reclaman nuestra atención tanto en el Mediterráneo como en la frontera este<sup>4</sup> consecuencia lógica del escenario internacional que nos encontramos tras el final de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y su consiguiente evolución.

Es por eso que, a partir del Realismo Clásico como concepción de la seguridad, basado en la primacía del elemento militar, el interés nacional y el Estado surgió también una corriente de

---

<sup>1</sup> HANSEL, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. *Managing borders in an increasingly borderless world*. Washinton DC: Migration Policy Institute<sup>9</sup>, 2013.

<sup>2</sup> Real Instituto Elcano. «Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE).» Madrid, 2014.

<sup>3</sup> Departamento de Seguridad Nacional. «Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido.» Madrid, 2013.

<sup>4</sup> BARBÉ, Esther. *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* Madrid: Tecnos, 2010.

pensamiento que optaba por la necesidad de ampliar el concepto de seguridad con el objetivo de dar respuesta a las nuevas evidencias empíricas que sugerían la irrupción con fuerza de nuevas amenazas o amenazas no tradicionales<sup>5</sup> que podían poner en riesgo la seguridad de los Estados lo cual fue ampliamente desarrollado por la conocida como Escuela de Copenhague.

Así mismo, el transcurrir del tiempo ha hecho patente cómo se han reducido los conflictos entre actores estatales a la vez que ha existido un claro aumento de las amenazas de seguridad que escapan a los esquemas de la guerra convencional<sup>6</sup> haciendo por tanto necesario un riguroso monitoreamiento de esos fenómenos y desarrollando la teoría de los fenómenos de áreas grises como amenaza a la estabilidad soberana de los Estados tanto en su vertiente violenta (grupos terroristas, narcotraficantes...) como en las no violentas: degradación medioambiental, hambrunas y enfermedades<sup>7</sup>.

En ese contexto se creó y desarrolló el concepto de securitización y cuya motivación fue la de contribuir a generar un marco que pudiera explicar los nuevos fenómenos que comenzaban a hacerse patentes desde una perspectiva de seguridad: en primer lugar las agendas económicas y medioambientales en los años 70 y 80 y el crimen organizado en los 90<sup>8</sup> aunque como contraparte y en el mismo contexto bibliográfico, se desarrolló el concepto de desecuritización que propone devolver a la agenda política temas que se hubieran securitizado previamente y se hubieran tratado, erróneamente, con un marco de seguridad lo cual puede legitimizar el uso de medidas extremas. Es en ese contexto que surgen los dos grandes retos de definición para la Escuela de Copenhague, en primer lugar cómo actuar cuando el procedimiento democrático está en riesgo dada tanto la urgencia como la gravedad de la amenaza por lo que la definición de lo que es o no es susceptible de tratarse como asunto de seguridad se hace especialmente relevante y en segundo lugar el establecimiento de una gradación de las amenazas a la seguridad que permita conocer su grado de peligrosidad<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> BUZAN, Barry, Ole WAEVER, and Jaap DE WILDE. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>6</sup> GRUNDY Warr. Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism. *Canberra Papers on Strategy and Defense*, 1998 110-114.

<sup>7</sup> CHALK, Peter. Cross border crime and grey area phenomena in South East Asia. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 1998, 67-75.

<sup>8</sup> BUZAN, Barry, Ole WAEVER, and Jaap DE WILDE. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>9</sup> FRIEDRICH, Jörg. *European approaches to international relations theory. A house with many mansions*. London: Routledge, 2004.

Siendo ese el marco teórico de análisis, la doctrina debate si las corrientes migratorias irregulares, definidas por la Unión Europea como flujos de personas que llegan a la UE sin un visado o permiso adecuado, o que permanecen tras el vencimiento de su visado<sup>10</sup> deben o no entenderse como un problema de seguridad correspondiente con el análisis del proceso por el cual se construye esa securitización que en el caso del narcotráfico genera menos debate ya que está ampliamente consensuado que se trata de un problema de seguridad y que ha de combatirse como tal, lo cual no ocurre en el caso de la inmigración irregular.

En este sentido, algunos opinan que la identificación de las amenazas es una construcción social por lo que la securitización de las migraciones es un proceso que requiere ser enunciado y demostrado al no ser ni automático ni objetivo ya que las migraciones no son en sí una cuestión de seguridad<sup>11</sup> a lo que otros autores<sup>12</sup> añaden que se trata de una evidencia del Teorema de Thomas acorde al cual, si definimos las situaciones como reales, éstas se tornan reales en sus consecuencias por lo que si en el imaginario social se crea la imagen de que la inmigración irregular es un problema para la seguridad, aunque objetivamente no lo sea, se observarán las consecuencias como de que en efecto lo fueran.

Otros autores describen cómo se ha hecho patente un cambio de paradigma que conlleva que frente a la seguridad del Estado surja la necesidad de defensa de la Sociedad, con el surgimiento de conceptos como el de seguridad societal desde el que se ha categorizado la inmigración como una amenaza, lo cual ha sido señalado con preocupación por algunos autores<sup>13</sup> mientras que otros han hecho énfasis en que puede incluso suponer un impedimento para que a solicitantes de asilo y refugiados les sea aplicado ese esquema securitizador poniendo en riesgo el sistema de garantías propio de la Unión Europea<sup>14</sup>.

En eses marco se plantea como necesario des securitizar la inmigración para devolverla a la esfera política que la permita ser tratado como un asunto político y no de seguridad<sup>15</sup> lo que

---

<sup>10</sup> Unión Europea. «Política de Inmigración.» Bruselas, 2014.

<sup>11</sup> BOURBEAU, Philippe. «Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations: le cas du Canada.» *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2013: 29 (4).

<sup>12</sup> JERCH, MARTIN, GONZALO ESCRIBANO, y Alejandro Lorca. «The impact of migration from the Mediterranean on European Security.» Madrid, 2000.

<sup>13</sup> KAYA, Ayhan. «Securitization of migration in the west and integration of migrants.» *Migration, Turkey and the EU*. Estambul: Istanbul Kultur University, 2007. 1-7.

<sup>14</sup> THEMISTOCLEOUS. «Securitizing migration: aspects and critiques.» *GW Post*, 2013: 1-9.

<sup>15</sup> BOURBEAU, Philippe. «Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations: le cas du Canada.» *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2013: 29 (4).

permitiría la participación de todos los agentes políticos incluso de aquellos de la extrema derecha que puedan estar en contra de las migraciones *per se* tal y como señala Huysmans<sup>16</sup>.

Por otra parte, dentro del esquema más clásico de entender la frontera, se consideran que debe entenderse la inmigración irregular en un esquema de seguridad y algunos la sitúan incluso junto al terrorismo como la amenaza más visible en seguridad fronteriza en especial por su carácter expresado en la afirmación de que “illegal migration is a repudiation of the border itself”<sup>17</sup>

Tratándose de un reto político de tal magnitud, no es de extrañar que la Unión Europea haya dedicado un gran esfuerzo a esta realidad, en especial en el escenario posterior a la entrada en vigor del Acuerdo de Aplicación del Convenio Schengen en el año 1995 modificado por el Reglamento 562/2006 que establece el Código de Fronteras Schengen por el que se suprime el control de las fronteras interiores aumentándose paralelamente en las exteriores en materias de amenazas a la seguridad interior entre las que cabe destacar el crimen organizado y también en la prevención de la inmigración irregular.

Aún así, siguen existiendo mecanismos jurídicos para el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores lo cual ha sido utilizado por algunos Estados miembros en los últimos años ante la existencia de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior de un Estado o de la Unión<sup>18</sup>.

En ese escenario, tras la definición del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que se pretendía garantizar el acceso a la justicia, dentro de las previsiones del Tratado de Ámsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 se trató de construir una Europa abierta y segura evidenciándose con ello los problemas que iban a surgir a la hora de definir ambos conceptos y de tratar reducir en su mayor medida el impacto de lo inevitable: la colisión de derechos subjetivos en el marco de la complejidad de la estructura jurídica existente<sup>19</sup>.

El atentado terrorista contra las Torres Gemelas en Nueva York en el año 2001 contribuyó también a que la balanza terminara inclinándose más hacia la seguridad que hacia la libertad creándose un área gris que trató de conjugar las dos necesidades: seguridad y libertad lo

---

<sup>16</sup> HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge, 2006.

<sup>17</sup> HANSEN, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. «Securing borders: the intended, unintended and perverse consequences.» En *Managing borders in an increasingly borderless world*.

<sup>18</sup> OLESTI RAYO, Andreu. «El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea.» *Revista Española de Antropología Física*, 2012: 44-84.

<sup>19</sup> FERNANDEZ ROZAS, José Carlos. «El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea.» Editado por 1867-1881. *Revista Jurídica Española, La Ley*, 2004: 1867-1881.

cual se evidencia en el desarrollo de los tres programas marco de cinco años de duración cada uno que se exponen a continuación y unidos al momento Post Estocolmo:

- 1) Programa de Tampere (1999-2004)
- 2) Programa de La Haya (2004-2009)
- 3) Programa de Estocolmo (2009-2014)
- 4) ¿Post Estocolmo (2014-2020)?

El Programa de Tampere regulaba que el ELSyJ tendría que estar asentado en el compromiso firme basado en los Derechos Humanos, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho en una clave estratégica anterior al 11 de septiembre de 2001 y a los atentados de Madrid de 2004. Además algunos autores destacan el resultado insatisfactorio y la creación de un nuevo plan sin haber evaluado el anterior<sup>20</sup>.

El Programa de La Haya le concede mucha más importancia a la seguridad a través del “desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia respondiendo a la preocupación central de los Estados miembros llevadas conjuntamente a la UE por lo que algunos autores han visto la primacía de la seguridad de los Estados frente a la libertad del individuo<sup>21</sup> en un contexto post atentados que busca hacer frente a la amenaza a costa de inclinar la balanza hacia el lado de la seguridad a costa de cierta libertad.

En cuanto al Programa de Estocolmo, éste mantiene como seña de identidad en lo teórico el balance que debe de existir entre la libertad y la seguridad, recomienda el desarrollo de la estrategia de seguridad interna de la UE y en especial de los delitos transfronterizos entre los que destaca el narcotráfico y cita la cooperación en materia de seguridad fronteriza como un medio para combatirlo.

En el contexto post-Estocolmo, existen tendencias que recelan de la necesidad de establecer un nuevo programa de cinco años, argumentando que ya no es el momento para las iniciativas de políticas novedosas en la forma de los programas multianuales y que habría que enfocarse en la implementación ya descrita en contraposición a un cambio radical de las políticas cada cinco años, lo cual se decidirá en la segunda mitad del año 2014 durante la presidencia de turno de Italia. Así mismo, se debate la función del Parlamento Europeo en el sentido de que debe de hacer uso de todas sus competencias tal y como prevén los Tratados de la Unión Europea<sup>22</sup> a la vez que se exige a la Unión una mejor definición de las prioridades

---

<sup>20</sup> BALZACQ, Thierry, y Sergio CARRERA. *Security versus Freedom? A challenge for Europe's future*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006.

<sup>21</sup> idem.

<sup>22</sup> CARRERA, Sergio, y Elspeth GUILD. «Does the Stockholm Programme matter? The struggles over ownership of AFSJ Multiannual Programming.» *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, 2012: 1-40.

y una simplificación en términos que permita una mayor claridad frente a lo que quiere y necesita la Unión Europea en esta materia con un importante énfasis en la rendición de cuentas<sup>23</sup>.

## ÉXITOS

El éxito de España en cuanto gestión fronteriza contra el narcotráfico se produce por el cumplimiento de tres premisas que Hansel y Papademetriou establecen como vitales<sup>24</sup>. En primer lugar la fortaleza institucional, que queda aún más asegurada en el contexto de la Unión Europea. En segundo la creación de Políticas de Estado estables y no dependientes del Gobierno que ocupe La Moncloa en ese momento y en tercer lugar la cooperación internacional que en el caso de Marruecos y España ha dado lugar a varios éxitos en materia de lucha contra el narcotráfico tanto en el país de origen como en territorio español.

Según Naciones Unidas, el hachís es la principal droga que entra en el territorio de la UE<sup>25</sup>, procedente de Marruecos es una tendencia a la baja consecuencia de que las Fuerzas de Seguridad de ese país han hecho un esfuerzo para tratar de minimizar la incidencia de este fenómeno como destaca el propio Informe Mundial Sobre las Drogas de 2013<sup>26</sup> "In 2010, Moroccan authorities attributed the decline in seizures to increased law enforcement efforts to counter cultivation within the country and to counter trafficking along the country's borders"

Esta tenacidad por parte del Reino Alauí se ve también correspondida en suelo español donde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son responsables del 34% de las incautaciones de resina de hachís a nivel mundial entre el año 2000 y el 2011<sup>27</sup> lo cual equivalió, en ese último año, a 356 toneladas de esa droga<sup>28</sup>, fenómeno que presenta una continua disminución medida en la caída de las incautaciones a partir del año 2009.

Esa tendencia a la baja es fruto de la mejora de los sistemas de gestión fronteriza por lo que del total del hachís aprehendido en el año 2011 en la UE -483 toneladas- 356 toneladas fueron decomisadas en España<sup>29</sup> por lo que el 73,70% de las incautaciones de hachís en el

---

<sup>23</sup> CARRERA, Sergio, Leonhard DEN HERTOOG, y Joanna PARKIN. «The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy.» *European Journal of Migration and Law*, 2013: 337-358.

<sup>24</sup> HANSEN, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. «Securing borders: the intended, unintended and perverse consequences.» En *Managing borders in an increasingly borderless world*.

<sup>25</sup> UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

<sup>26</sup> idem

<sup>27</sup> UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.0

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> EMCDDA. *European Drug Report*. Lisboa: Unión Europea, 2013.

contexto de la Unión Europea fueron hechas en España por lo que no sorprende la siguiente afirmación: “During the period 2000-2011, global seizures of cannabis resin were dominated by Spain”<sup>30</sup>

España es el país de la UE que cuenta no solamente con la mayor cantidad de decomiso de hachís a nivel europeo sino que es la que llevó a cabo un mayor número de aprehensiones de drogas en el año 2011 con un total de 400.000, seguido por Reino Unido con 223.000<sup>31</sup>

En cuanto al decomiso de cocaína, España también se presenta como el país europeo que incautó una mayor cantidad de esa sustancia con 20,7 toneladas en 2012<sup>32</sup>

Además, en el nuevo escenario al que nos enfrentamos, con la cada vez mayor disponibilidad de las conocidas como nuevas drogas (NPS por sus siglas en inglés) el Informe Europeo sobre las Drogas de 2014 manifiesta que España es el país europeo que ha incautado una mayor cantidad de cannabis sintético<sup>33</sup>

Una de las variables que ha permitido ese claro liderazgo de España en cuanto a su eficiente lucha contra el narcotráfico, medido en la incautación de drogas, ha sido la implantación del Servicio Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), a cargo de la Guardia Civil, y que es un conjunto de medios técnicos tendentes a asegurar la vigilancia adelantada de la frontera marítima permitiendo, mediante un mando centralizado, detectar las amenazas que se acercan al territorio a través de la información que reciben desde los diversos puntos fijos y móviles de detección<sup>34</sup> que se encuentran a lo largo de la línea de costa española.

En este sentido se expone el desglose de la incautación total de hachís durante el periodo de 1998 a 2012, correspondiente al diseño e implementación del SIVE y tomando como referencia fuentes del Ministerio del Interior del Gobierno de España que nos arrojan el siguiente resultado:

---

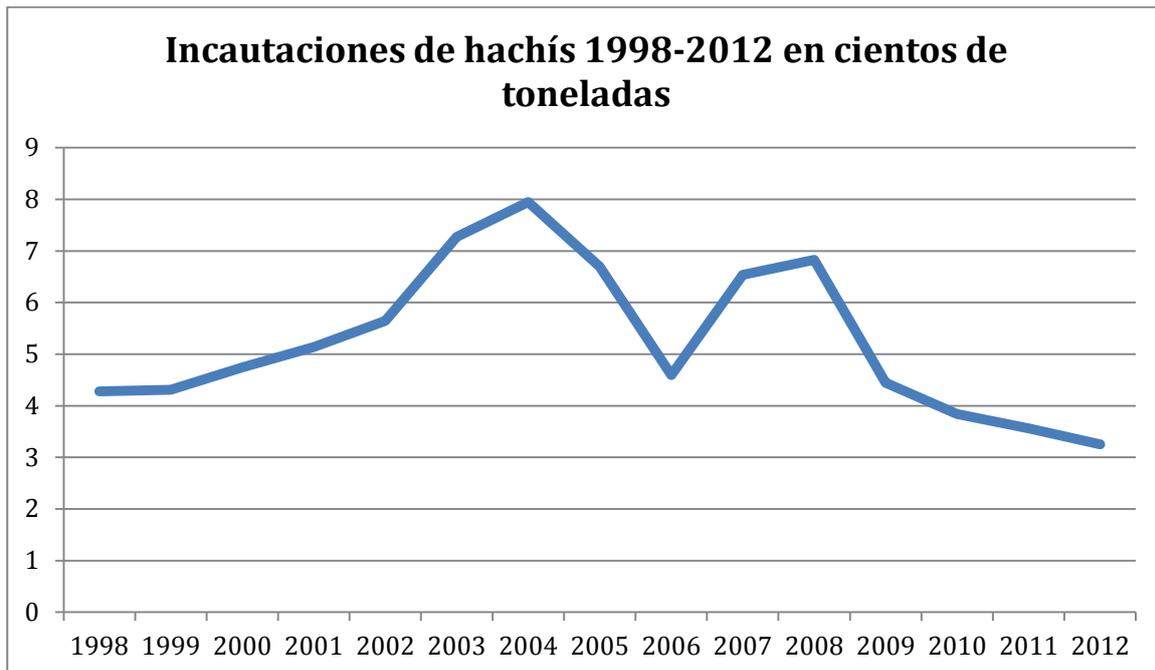
<sup>30</sup> UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

<sup>31</sup> Idem

<sup>32</sup> EMCDDA. *European Drug Report*. Lisboa: Unión Europea, 2013.

<sup>33</sup> EMCDDA. *European Drug Report*. Lisboa: Unión Europea, 2013.

<sup>34</sup> SERRANO, Julio. «SIVE: La tecnología al servicio de la seguridad.» *One Magazine: Grupo Atenea*, 2010.



Fuente: Oferta de drogas y su control. Ministerio del Interior. Gobierno de España.

En ella vemos un aumento sostenido de las incautaciones entre los años 1998 y 2004, especialmente pronunciado a partir del año 2001 que coincide la prueba piloto del SIVE y, como puede observarse en la gráfica, este momento supone un punto de inflexión que tiene su mayor exponente en el año 2004 en el que se incautan en España 794.497 kilogramos de hachís, un 85,71% más que en 1998 y un 67,42% más que en el año anterior de la implementación del Sistema.

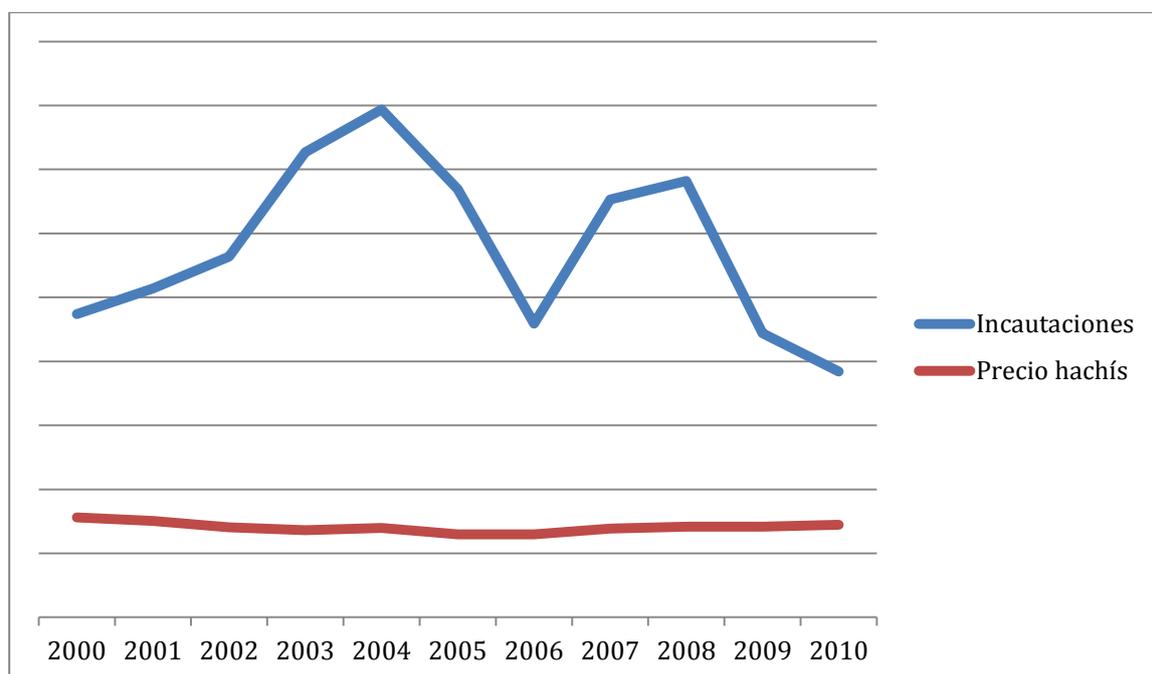
A partir del año 2005 se observa una caída de las incautaciones, correspondiente con la mayor y progresiva implementación del SIVE y la correspondiente dificultad de conseguir que el hachís llegue a una parte de la costa española en la que aún no está operativo el SIVE tendencia que se mantiene a la baja y que coincide, por ejemplo, con el hecho de que en noviembre de 2006 la línea protectora SIVE alcanzara Alicante cuya costa puede ser alcanzada en no menos de 7 horas por medio de una lancha rápida que alcance los 65 nudos, con origen en la Mar Chica, Nador, Marruecos.

Esa dificultad supuso que los narcotraficantes tuvieran que idear nuevas rutas y estrategias y que progresivamente a la implantación del SIVE trataran de introducir la sustancia en una parte más septentrional de la costa española así como a través de rutas terrestres y aéreas y el uso de contenedores portuarios.

Se observa también en la gráfica un repunte de las incautaciones en los años 2007 y 2008 y a partir de ahí una caída hasta el último año del que disponemos de estadísticas, correspondiente al año 2012 lo cual tiene relación con lo anteriormente expuesto en el

Informe Mundial sobre las Drogas de 2013 sobre los esfuerzos del Reino de Marruecos hacia contra el cultivo y contra el tráfico en la zona fronteriza<sup>35</sup>.

El análisis del precio del hachís por kilogramo nos arroja los resultados que se observan en la siguiente gráfica en la que también se presentan las incautaciones de hachís en cientos de toneladas. En ella observamos cómo no parece existir una relación directa entre el precio del hachís y las incautaciones y que el ese se sitúa en 1.456 euros (EUR) el kilogramo en el año 2000 frente a los 1.447 el año 2010 teniendo su punto más alto en los 1.504 euros del año 2001 y el más bajo en el año 2005 estando su precio en 1.297 euros.



Fuente: Oferta de drogas y su control. Ministerio del Interior. Gobierno de España.

Es decir que el precio en la última década se sitúa entre los 1.300 y los 1.500 por kilogramo de hachís y no parece que exista ninguna relación directa entre este indicador y las incautaciones y hay que destacar que mantiene un precio variaciones poco significativas.

## INTERROGANTES

Tras el naufragio ocurrido frente a la isla italiana de Lampedusa el 3 de octubre de 2013 en el que murieron al menos 302 personas y consecuencia de los innumerables intentos por los

<sup>35</sup> UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

que seres humanos tratan de cruzar la frontera terrestre de las Ciudades Autónomas españolas de Ceuta y Melilla, el fenómeno de la inmigración irregular ha vuelto a ocupar un lugar privilegiado en los foros de discusión y en los medios de comunicación que otorgan un valor superior al relacionar fronteras con inmigración más que con prevención al narcotráfico.

Así, la categorización de la inmigración irregular como amenaza a la seguridad tiene un doble componente, el de percepción social y el gubernamental o comunitario. El primero queda demostrado, entre otros, por el resultado del Barómetro del Real Instituto Elcano<sup>36</sup> publicado en mayo con datos obtenidos en abril de 2014 a través de una muestra de 1.200 individuos.

Así, ante la pregunta ¿Cuál cree usted que debería ser el segundo objetivo más importante de España en su relación con la UE? la mayoría de las respuestas fueron “conseguir más apoyo para evitar la inmigración irregular”. Esta respuesta pone de relevancia dos realidades, en primero la percepción que se tiene desde España acerca de que la relevancia de la UE en materia apoyo a la gestión fronteriza española, percibida como un actor necesario y en segundo lugar que es un supuesto a evitar lo cual lo relaciona directamente con el concepto de amenaza.

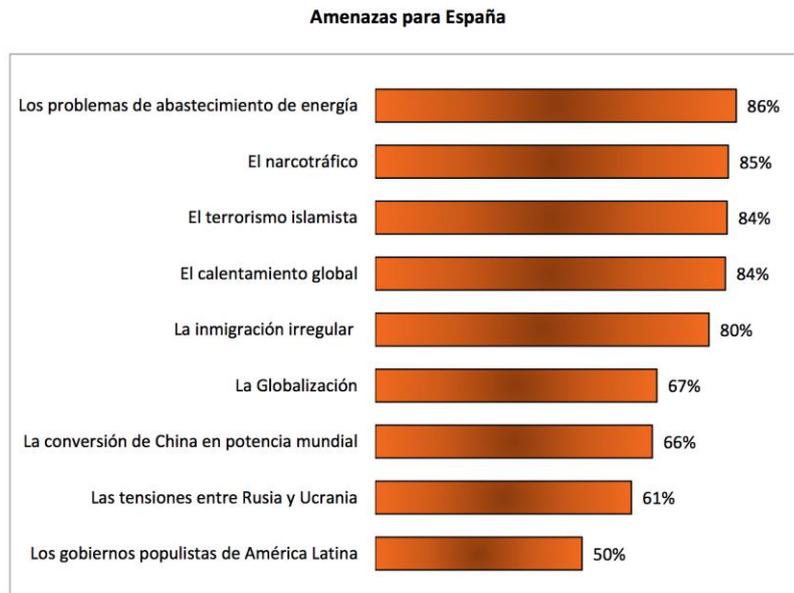
En cuanto al nivel de contextualización de los entrevistados, el documento recoge que el 31% de las amas de casa manifestaron que el principal objetivo de la UE –y no el segundo– debería ser precisamente el de conseguir más apoyo para evitar la inmigración irregular (Elcano) sugiriéndonos, el propio informe de Elcano, que se trata de un grupo social con escasa formación académica y política por lo que de manera tácita liga baja formación con ocupación laboral.

Esta contextualización nos permite ver que se está tratando a la inmigración como un fenómeno que merece ser evitado y hacia el que además se precisa la intervención de la UE pero, en una pregunta posterior, *En su opinión, ¿alguno de estos aspectos constituye una amenaza importante para España? Dígame, por favor, si es nada, poco, importante o muy importante* las respuestas fueron las siguientes:

---

<sup>36</sup> Real Instituto Elcano. «Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE).» Madrid

Andrés de Castro García



Fuente: Real Instituto Elcano, 2014

El análisis de la información anterior nos arroja un resultado en las que las cinco categorías más mencionadas obtienen un resultado entre el 80 y el 86% y entre las que la inmigración irregular queda erróneamente incluida como amenaza a la seguridad en la misma categoría que los problemas de abastecimiento de energía, el narcotráfico, el terrorismo islamista o el calentamiento global teniendo en cuenta además que tres de los cinco coinciden con las categorías de amenazas fronterizas antes mencionadas<sup>37</sup>, poniendo de relevancia la posición que ocupa este ámbito específico en relación a la seguridad internacional.

En un desglose posterior del Real Instituto Elcano puede observarse cómo, entre aquellos que dicen tener mucho interés en la política internacional, el 71,3% considera la inmigración irregular como amenaza, un 8,7% inferior a lo manifestado por la población general que le otorga un 80% con lo que de nuevo de manera tácita se nos facilita que a mayor nivel académico y político –medido por el nivel de interés auto-declarado- menor porcentaje considera a la inmigración como amenaza.

Habiéndose mencionado anteriormente la dimensión de construcción de la amenaza a nivel opinión pública siguiendo el Teorema de Thomas, los niveles gubernamental y comunitario son responsables de dos hechos, el primero considerar la inmigración como problema de seguridad y el segundo no concederle una mayor importancia a la gestión fronteriza contra

<sup>37</sup> HANSEL, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. *Managing borders in an increasingly borderless world*. Washinton DC: Migration Policy Institute<sup>9</sup>, 2013.

el narcotráfico, que, si bien constituye un modelo de éxito, podría mejorarse aún más en base a lo anteriormente expuesto

En este sentido, la antigua Estrategia Española de Seguridad del año 2011 establecía que: “El impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados sobre España, como sociedad de destino o como frontera exterior de entrada a la UE, tiene implicaciones para la seguridad, algunas muy preocupantes”<sup>38</sup>

El propio documento establece una lista de las seis implicaciones para la seguridad que considera como las más preocupantes: conflictividad social, formación de guetos urbanos, explotación económica, desestabilización económica, radicalización extremista, desestabilización económica, radicalización extremista y presencia en el territorio nacional de personas indocumentadas.

Los seis casos pueden ser categorizados teniendo en cuenta dos factores, en primer lugar la posición que ocupa el inmigrante en cuanto a si ocupa una posición de víctima de una determinada situación de las previstas en el articulado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) o si por el contrario supone una realidad sin verdugo y víctima. En segundo lugar, podemos categorizarlos por la forma de enfrentar estos fenómenos.

	<b>Implicaciones</b>	<b>Posición. DUDH</b>	<b>Forma de enfrentarlo</b>
<b>1.</b>	Conflictividad social	Neutra	Intervención social
<b>2.</b>	Guetos urbanos	Víctima. Art 25	Intervención social
<b>3.</b>	Explotación económica	Víctima. Art. 4 y 23	Jurídico-policia
<b>4.</b>	Desestabilización económica	Neutra	Intervención social, económica y fiscal
<b>5.</b>	Radicalización extremista	Víctima. Art 18	Intervención social y policia
<b>6.</b>	Presencia de indocumentados	Neutra	Intervención social

Fuente: Elaboración propia

En la tabla anterior se muestra cómo, de los seis supuestos contenidos en la estrategia, en tres de ellos los inmigrantes ocupan una posición de víctimas por lo que más que suponer un problema para la seguridad común sus derechos subjetivos se ven vulnerados y, en el caso

<sup>38</sup> Gobierno de España. «Estrategia española de seguridad: Una responsabilidad de todos.» Madrid, 2011.

especial de la explotación económica, se está infringiendo lo contenido en los artículos 4 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por otra parte, las otras tres categorías son riesgos que pueden ir asociados a la inmigración en los que el inmigrante no puede ser hecho responsable y aún menos a nivel colectivo por lo que en los casos individuales en los que se cometa ilícito punible habrá que seguir el procedimiento jurídico establecido en las leyes españolas.

En el año 2013 el Gobierno de España publicó una nueva estrategia de seguridad, llamada Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido<sup>39</sup> en el que se hace otro tratamiento de la realidad migratoria irregular en su relación con los problemas de seguridad y afirma que es un fenómeno con “implicaciones para la política de seguridad”<sup>40</sup> lo cual tiene un contenido semántico menos agresivo ya que no lo llama amenaza aunque le da matices de seguridad.

Además, menciona cuatro “condiciones especialmente preocupantes” -en vez de “implicaciones para la seguridad” que recogía la Estrategia de 2011- entre las que destaca el incremento de los procesos de inadaptabilidad, la conflictividad social la creación de guetos urbanos y el incremento de la vulnerabilidad de los migrantes. La forma en la que está tratada esta realidad se basa más en entender los retos que supone que en criminalizar al inmigrante y responsabilizarle de su propia situación por lo que se demuestra como un enfoque más adecuado en una comparación directa con la Estrategia del año 2011.

En este sentido, la inmigración no puede entenderse como un problema de seguridad aunque pueda conllevar problemas asociados. Lo que hay que evaluar es la solución que hay que ofrecer a los problemas que surjan y que necesita un marco distinto ajeno a la securitización a la vez que un desarrollo jurídico y político distinto a nivel gubernamental que asegure el enfrentamiento contra las amenazas reales a la seguridad, que pueden permear nuestras fronteras, como el narcotráfico.

## CONCLUSIONES

En este artículo se demuestra cómo el modelo español de gestión fronteriza contra el narcotráfico se caracteriza por su eficacia, consecuencia directa de varias circunstancias entre las que se encuentra la fortaleza institucional de España fruto de su pertenencia a la Unión Europea, la estabilidad evidenciada en la política de Estado de gestión fronteriza contra el narcotráfico que se materializa en el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)

---

<sup>39</sup> Departamento de Seguridad Nacional. «Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido.» Madrid, 2013.

<sup>40</sup> Idem

de la Guardia Civil y en tercer lugar la cooperación internacional, en este caso específico con Marruecos en el contexto de la posición geopolítica y geoestratégica de España que hace que se encuentre en un punto de especial relevancia geográfica, entre África y Europa, canal entre el Atlántico y el Mediterráneo y en un momento de buenas relaciones bilaterales que se evidenciaron en la visita de Sus Majestades los Reyes a ese país el 14 de julio de 2014, el primero no comunitario que visitaron tras su coronación.

En este sentido y tal y como señalan diversos organismos, entre los que se incluye Naciones Unidas o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, España es un país líder en decomisos tanto en cantidad de hachís y cocaína a nivel mundial como también lo es en el número de aprehensiones de drogas de la que es líder europeo indiscutible con 177.000 intervenciones más que el segundo de la Unión, Reino Unido, en el año 2011.

Por el contrario, se comete el error de considerar la inmigración irregular como un problema de seguridad y esa distorsión, que también tiene consecuencias en sí mismas, provoca la pérdida de recursos y esfuerzos que podrían integrarse a la gestión fronteriza contra los problemas de seguridad como el tráfico de drogas contribuyendo, así, no solamente a la seguridad de España sino de toda la Unión Europea vistas las decisiones tomadas en materia de reducción de las fronteras interiores y el correspondiente fortalecimiento de las exteriores. Sus consecuencias directas están ligadas con la falta de garantías jurídicas que deriva directamente de su entendimiento como un problema de seguridad.

Además, el análisis y desarrollo de la estructura jurídica de la Unión Europea y su conexión con la concepción de la seguridad están entrelazadas, por eso es necesario que se consensuen qué retos pueden entenderse como amenaza a la seguridad para no renunciar a los mecanismos democráticos y jurídicos que han de caracterizar aquellas problemáticas que no han sido securitizadas y así mantener libertad y seguridad a un punto equidistante de ese fulcro cuyo destino hacia uno u otro lugar podrá observarse en el contexto Post Estocolmo.

El objetivo resultaría en que se situase en consonancia con nuestra propia identidad europea de la que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha de ser una proyección y su correspondiente reflejo para lo que es necesario que las amenazas de seguridad sean tratadas como tal, evitando el pernicioso efecto de caracterizar como amenaza a la seguridad un problema político o social que no tenga implicaciones de seguridad, como la inmigración irregular, con la correspondiente pérdida de derechos y garantías que ilícitamente le sustrae el proceso de securitización poniendo a los inmigrantes irregulares en una posición de desprotección negando su condición de víctima y convirtiéndole, en una construcción teórica perniciosa en su propio verdugo y, en extremo, bajo la teoría de la seguridad societal, en un riesgo para la convivencia.

Andrés de Castro García

Contribuyendo a poner solución a lo anterior, se podrán construir nuevas realidades evitando el pernicioso efecto que el Teorema de Thomas puede tener en los medios de comunicación social unido a la descripción que las distintas estrategias de seguridad puedan hacer de los fenómenos como la inmigración irregular y que nos puede llevar a la pérdida de claridad respecto a los temas que deben de dominar la agenda de seguridad en la Unión Europea a la vez que tenemos que tender hacia la creación de una sociedad inclusiva que entienda la diferencia, fruto de, entre otras, nuestras propias raíces históricas.

i

*Andrés de Castro García\***Doctorando en Seguridad Internacional IUGM-UNED*

**BIBLIOGRAFÍA**

ADLER-NISSEN, Rebecca. *Bourdieu in international relations: rethinking key concepts in IR*. Londres: Routledge, 2013.

ATKINSON, Rowland, y FLINT, John. «Snowball Sampling.» En *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*, de Michael S. Lewis-Beck, Alan Bryman y Tim Futing Liao, 1044-1045. Thousand Oaks: SAGE, 2004.

BALZACQ, Thierry, y Sergio CARRERA. *Security versus Freedom? A challenge for Europe's future*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006.

BARBÉ, Esther. *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* Madrid: Tecnos, 2010.

BENAM, Cigdem H. «Emergence of a "big brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration.» *Insight Turkey*, 2011: 191-207.

BERNIER, Robert. *Un siècle de propagande? information, communication, marketing gouvernemental*. Sainte-Fois: Presses de l'Université du Québec, 2001.

BOURBEAU, Philippe. «Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations: le cas du Canada.» *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2013: 29 (4).

BROWNING, Christopher S. *International Security. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BURGESS, Peter. *The routledge handbook of new security studies*. Londres: Routledge, 2010.

BUZAN, Barry, Ole WAEVER, and Jaap DE WILDE. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARRERA, Sergio, Leonhard DEN HERTOOG, y Joanna PARKIN. «The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy.» *European Journal of Migration and Law*, 2013: 337-358.

CARRERA, Sergio, y Elspeth GUILD. «Does the Stockholm Programme matter? The struggles over ownership of AFSJ Multiannual Programming.» *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, 2012: 1-40.

CHALK, Peter. Cross border crime and grey area phenomena in South East Asia. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 1998, 67-75.

CURLEY, Melissa G, y Wong SIU-LUN. *Security and Migration in Asia. The dynamics of securitization*. London: Routledge, 2008.

DAMMERT, Lucía. *Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia*. Santiago de Chile: Academia Superior de Estudios Policiales, 2010.

DANNREUTHER, Roland. *International Security. The contemporary agenda*. Cambridge: Polity, 2013.

DE CASTRO GARCÍA, Andrés. «VI Jornadas de Estudios de Seguridad.» *Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. Plan Vigía y Plan Frontera Norte*. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 2014.

Departamento de Seguridad Nacional. «Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido.» Madrid, 2013.

EMCDDA. *European Drug Report*. Lisboa: Unión Europea, 2013.

FERNANDEZ ROZAS, José Carlos. «El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea.» Editado por 1867-1881. *Revista Jurídica Española, La Ley*, 2004: 1867-1881.

FRIEDRICH, Jörg. *European approaches to international relations theory. A house with many mansions*. London: Routledge, 2004.

Gobierno de España. «Estrategia española de seguridad: Una responsabilidad de todos.» Madrid, 2011.

GRUNDY Warr. *Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism*. *Canberra Papers on Strategy and Defense*, 1998 110-114.

GUILLAUME, Xavier. *International relations and identity: a dialogical approach*. Nueva York: Routledge, 2001.

HANSEL, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. *Managing borders in an increasingly borderless world*. Washinton DC: Migration Policy Institute<sup>9</sup>, 2013.

HANSEN, Randall, y Demetrios PAPADEMETRIOU. «Securing borders: the intended, unintended and perverse consequences.» En *Managing borders in an increasingly borderless world*.

RANDALL, PAPADEMETRIOU, Demetrios HANSEN, 3-22. Washington DC: Migration Policy Institute, 2013.

HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge, 2006.

JAKOBI, Anja P., y Klaus Dieter WOLF. *The transnational governance of violence*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

JERCH, MARTIN, GONZALO ESCRIBANO, y Alejandro Lorca. «The impact of migration from the Mediterranean on European Security.» Madrid, 2000.

KAYA, Ayhan. «Securitization of migration in the west and integration of migrants.» *Migration, Turkey and the EU*. Estambul: Istambul Kultur University, 2007. 1-7.

Ministerio del Interior (2010). *Oferta de drogas y su control*. Madrid.

OLESTI RAYO, Andreu. «El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea.» *Revista Española de Antropología Física*, 2012: 44-84.

Organización de Estados Americanos. *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y oportunidades*. Washington DC: Secretaría General de la OEA, 2008.

PNUD Naciones Unidas. *Integrated Border Management*. [www.undp.org/content/brussels](http://www.undp.org/content/brussels) (último acceso: 02 de junio de 2014).

Real Instituto Elcano. «Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE).» Madrid, 2014.

SALTER, MARK, Y CAN MUTLU. *Research methods in critical security studies: an introduction*. London: Routledge, 2013.

SERRANO, Julio. «SIVE: La tecnología al servicio de la seguridad.» *One Magazine: Grupo Atenea*, 2010.

THEMISTOCLEOUS. «Securitizing migration: aspects and critiques.» *GW Post*, 2013: 1-9.

Unión Europea. «Política de Inmigración.» Bruselas, 2014.

UNODC. *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

US Department of State. «International Narcotics Control Strategy Report.» Washington DC, 2013.

---

\*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.