



INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA*

LA RUTA MIGRATORIA DE ÁFRICA OCCIDENTAL HACIA CANARIAS. DE LA CRISIS DE LOS CAYUCOS DE 2006 A LA CRISIS MIGRATORIA 2020-2021. ANÁLISIS Y VALORACIONES

ÍNDICE: 1. Introducción. – 2. España como destino de las rutas migratorias marítimas (de 2005 a 2021): Cooperación bilateral y proyectos europeos en la lucha contra la inmigración irregular. – 3. La reactivación en 2019 de la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias: Principales causas. Marruecos y la inmigración hacia España y la UE. – 4. Un balance de lo aprendido tras la crisis de los cayucos de 2006. – 5. La cooperación al desarrollo en la lucha contra la inmigración irregular tras la crisis de los cayucos: Una especial referencia a Marruecos. – 6. Conclusiones.

1. *Introducción*

El archipiélago canario es uno de los principales puntos de afluencia de inmigrantes que buscan el destino europeo, provocando periódicas crisis con llegadas masivas de los mismos, como pasó en 2006 con la conocida como “crisis de los cayucos”, y está volviendo a ocurrir en los últimos años. De hecho, en 2020 llegaron a España 40.106 inmigrantes por vía marítima (con destino principal las Islas Canarias)¹, siendo esta cifra muy similar a la recogida en 2006 en plena crisis de los cayucos (con

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Miembro del Centro de Excelencia *Jean Monnet* “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”, que dirige el Dr. Alejandro del Valle Gálvez. With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE).

¹ Atendiendo al *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020* – Ordenación de flujos migratorios, del Ministerio del Interior, pp. 239-254, en concreto, p. 240: “... En 2020 llegaron irregularmente a España 41.875 personas migrantes, un 29,6% más que en 2019. Las llegadas por vía terrestre se redujeron un 71,5% pasando de 6.216 en 2019 a 1.769 en 2020. Por el contrario, las llegadas por vía marítima se incrementaron, pasando de 26.103 en 2019 a 40.106 en 2020, un 53,6% más. Las islas Canarias recibieron el 57,4% de las llegadas marítimas totales, registrando un incremento del 758,2% respecto a 2019 (23.059 llegadas en 2020 frente a 2.687 en 2019). Este incremento, constante desde el comienzo del año, fue especialmente significativo durante el último cuatrimestre”, file:///C:/Users/uca/Downloads/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Nacional%202020%20-%20Accesible.pdf.

39.180 inmigrantes: 31.678 a las Islas Canarias y 7.502 a la Península y Baleares)².

Y en 2021, de los 42.182 inmigrantes que han llegado a España, 40.982 lo hicieron por mar y 1.200 por tierra³. Este aumento de las llegadas por mar de inmigrantes en situación irregular se viene produciendo desde 2016, encontrando su punto más alto en 2018⁴. Entonces, la principal vía marítima de acceso a España era la ruta del Mediterráneo Occidental (Western Mediterranean), esto es, la del Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán con destino a la Península y a las Islas Baleares, si bien en el último cuatrimestre de 2019 se reactivó la ruta Atlántica (Western African) hacia las Islas Canarias, que llegó a registrar un incremento respecto a 2018 de un 106% de las llegadas, reduciéndose considerablemente la llegada de inmigrantes a través del Mediterráneo⁵.

Quiere ello decir que se consolida la vía marítima como el principal medio de acceso a España de la inmigración irregular, siendo las costas del archipiélago canario (a fecha 26 de diciembre de 2021) las que sufren una mayor presión migratoria (con la llegada de 22.695 migrantes), seguidas de las andaluzas (con 10.278)⁶. Estas cifras convierten a España en una de las principales puertas de

² Ver *Balance 2015 Lucha contra la Inmigración Irregular*, Gobierno de España, Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2015+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular.pdf/d67e7d4b-1cb9-4b1d-94a0-9a9ca1028f3d>, pp. 5-6.

³ Pueden verse los datos publicados en el Informe por países (España) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a fecha 26 de diciembre de 2021, <http://data2.unhcr.org/en/country/esp>, que recoge asimismo la información semanal obtenida del Ministerio del Interior: Spain Weekly snapshot. Sólo en los años 2013 a 2015 el número de inmigrantes que accedieron a España por vía terrestre fue superior al que lo hizo por vía marítima, debido al incremento de la llegada de inmigrantes sirios a las Ciudades de Ceuta y, principalmente, de Melilla. La llegada de 3.305 personas procedentes de Siria a Ceuta y Melilla en 2014 fue una novedad que incrementó los flujos migratorios en Ceuta y, especialmente, en Melilla. Ver el *Balance 2014 Lucha contra la Inmigración Irregular*, Gobierno de España, Ministerio del Interior, p. 9, <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>. En 2015 se produjo un incremento en la llegada de nacionales sirios a las Ciudades españolas en el norte de África (un total de 7.189, un número muy superior al de otras nacionalidades que llegaron a Ceuta y Melilla ese año, siendo este de 4.435, principalmente del África Subsahariana). Véase el citado *Balance 2015 Lucha contra la Inmigración Irregular*.

⁴ En 2018 llegaron a España por vía marítima 58.569 inmigrantes frente a los 6.814 que lo hicieron a través de las fronteras terrestres (<http://data2.unhcr.org/en/country/esp>). Como se hace constar en el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, “Ordenación de flujos migratorios”, pp. 159-169, en concreto, p. 159: “... En el año 2018 se registró el mayor número de llegadas irregulares a España, desde que se tienen registros en 1999, situación que requirió la implementación de nuevas medidas por parte de las administraciones públicas”, <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2019>.

⁵ Vid. *europapress.es* (13.07.2020): “La llegada de inmigrantes a España a través del Mediterráneo cayó un 56% hasta junio, la ruta de la UE que más se redujo”.

⁶ El Informe por países (España) del ACNUR no recoge los datos derivados de la crisis migratoria que tuvo lugar entre España y Marruecos, tras la entrada masiva de inmigrantes, entre ellos un número muy elevado de menores, en la Ciudad de Ceuta durante los días 17 y 18 de mayo de 2021. Esta crisis será objeto de estudio en el epígrafe 4, al analizar las funciones que ejerce Marruecos en el control de las fronteras exteriores de la UE. Según recoge una nota en el citado Informe de España (a 26 de diciembre de 2021): “Note: official data of arrivals in Ceuta from 17 May onwards have not been made available and are currently under analysis by the Ministry of Interior. UNHCR will include this information as soon as it becomes available”. Datos que tampoco aparecen reflejados en el citado Informe Quincenal del Ministerio del Interior, *Inmigración irregular 2021*, a fecha 15 de octubre de 2021, que recoge la llegada a Ceuta por vía marítima de 631 inmigrantes. Una cifra que se aleja mucho de los 10.000 inmigrantes que extraoficialmente llegaron a deslizar desde el Ministerio del Interior. Vid. *El Confidencial* (24.07.2021): “No hay datos oficiales aún. Interior sigue sin ofrecer las cifras de la crisis migratoria de Ceuta dos meses después” y *Europa Press* (17.06.2021): “Interior cifra en 10.000 las llegadas a Ceuta en la crisis migratoria, pero aún no lo incluye en el balance oficial”.

acceso a la UE para la inmigración irregular⁷, siendo las rutas con destino a nuestro país (la del Mediterráneo Occidental y la Atlántica), dos de las principales rutas migratorias hacia la UE, junto a las del Mediterráneo Central (Central Mediterranean), los Balcanes (Western Balkan) y las Islas griegas (Eastern Mediterranean)⁸.

Si nos centramos en la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias, conviene destacar que, siendo utilizada por personas necesitadas de protección internacional que huyen de la violencia, la guerra y la persecución⁹, es considerada como la ruta más mortífera¹⁰. Y como novedad en esta ruta advertimos que, junto a los refugiados y a las personas vulnerables (mujeres embarazadas, menores, víctimas de la trata de seres humanos, etc.) procedentes principalmente del África subsahariana, están llegando a dichas Islas, igualmente, migrantes económicos desde el norte de África¹¹, en concreto, de origen marroquí¹². En este último caso, la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19, y el consiguiente cierre de los pasos fronterizos de Ceuta y de Melilla por orden del Ministerio del Interior español, ha sido un factor determinante, como veremos en las siguientes páginas.

Pero la actual crisis humanitaria provocada por la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias vuelve a poner de manifiesto las carencias, en cuanto a infraestructuras y condiciones de acogida y prestación de los servicios básicos, y al reconocimiento de los derechos fundamentales y de las garantías jurídicas de los migrantes en los procedimientos de identificación y expulsión, que ya fueron denunciadas durante la crisis de los cayucos en 2006¹³. Entonces..., ¿qué ha cambiado en estos últimos 15 años? Para dar respuesta a esta pregunta, tendremos que analizar, desde una perspectiva comparada, las actuaciones y

⁷ Vid. *El País* (02.01.2021): “España vuelve a ser la principal puerta de entrada de la UE para la inmigración irregular”.

⁸ Puede verse el mapa migratorio de Frontex (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) en <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

⁹ *El País* (01.03.2021): “Canarias: refugiados sin refugio” y *El País* (03.03.2021): “El Defensor del Pueblo alerta de los obstáculos para pedir asilo en Canarias”.

¹⁰ *Agencia EFE* (06.11.2020): “Inmigración Canarias - ACNUR avisa de que la Ruta Canaria es la más mortífera y la toman refugiados”; *La Vanguardia* (12.11.2020): “Denunciadas 480 muertes en una semana de migrantes que trataban de alcanzar Canarias”; *El País* (26.03.2021): “2020, el año más letal de la ruta canaria. De enero a diciembre perecieron en el Atlántico un cuarto de todos los muertos registrados en esa ruta en los dos últimos decenios”; *ABC Canarias* (08.07.2021): “La Ruta Canaria ha matado a más de 10 migrantes al día desde enero: 1.922 personas en seis meses”; *Agencia EFE* (24.09.2021): “La ONU, ‘extremadamente preocupada’ por las desapariciones y muertes en la ruta migratoria hacia Canarias. El programa ‘Missing Migrants’ ha registrado en lo que va de año 785 fallecimientos –entre ellos, 177 mujeres y 50 niños–, lo que supone un incremento de casi un 130% respecto al mismo período de 2020”.

¹¹ Pueden verse las “Siete claves sobre la ruta migratoria a Canarias”, de 30 de octubre de 2020, identificadas por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): 1. Una de las rutas más peligrosas del mundo; 2. El regreso de los cayucos; 3. Flujos mixtos y pandemia; 4. Arguineguín, centro de una grave situación humanitaria; 5. Acogida y pruebas médicas; 6. Menores separados de sus padres y; 7. Expulsiones a Malí.

¹² Según los datos publicados por Frontex, de enero a noviembre de 2021 se han contabilizado en la ruta Atlántica de África Occidental (Western African) un número de llegadas de inmigrantes en situación irregular que asciende a 20.183, en su mayoría subsaharianos (11.519 de nacionalidad indeterminada) y marroquíes (6.835). A estos les siguen nacionales de Guinea (558), Senegal (346) y Costa de Marfil (326), <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>. Y, con carácter general, según los datos del ACNUR, un 39.5% de los inmigrantes que han llegado a España (por tierra y mar) desde enero hasta septiembre de 2020 son argelinos, seguidos de los siguientes países de origen (nacionalidad): Marruecos (20.3%), Mali (12.6%), Guinea (7.6%) y Costa de Marfil (6.6%), entre otros. Vid. <http://data2.unhcr.org/en/country/esp>.

¹³ Puede verse el Estudio publicado por el Defensor del Pueblo bajo el título “La migración en Canarias”, 2021, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf.

medidas de naturaleza estructural que se han adoptado desde 2006 por las autoridades españolas y por la UE en la lucha contra la inmigración irregular frente a las costas canarias.

2. *España como destino de las rutas migratorias marítimas (de 2005 a 2021): Cooperación bilateral y proyectos europeos en la lucha contra la inmigración irregular*

Son dos las principales rutas marítimas de acceso a España para los inmigrantes que acceden de forma irregular¹⁴: la ruta del Mediterráneo Occidental (Western Mediterranean)¹⁵, que comprende el área Marruecos-España e incluye tanto vías marítimas como terrestres (en Ceuta y Melilla), y la ruta de África Occidental (Western African) o ruta Atlántica, que comprende la travesía marítima desde países como Senegal, Mauritania y Marruecos, entre otros, hasta las Islas Canarias.

En relación con la ruta Atlántica hacia Canarias, tras la crisis de los cayucos se produjo un descenso de la inmigración por la misma, que llegó a su cota más baja en 2012, con 173 inmigrantes¹⁶. Ello obedeció, principalmente, a la firma de acuerdos por parte de España y terceros países que permitieron el despliegue policial aeromarítimo en aguas de los países africanos con medios del Ministerio del Interior español y de la UE; el esfuerzo policial y de la Administración española, en general, en materia de repatriaciones; y el refuerzo de la cooperación policial en África, que llevó a un aumento de las detenciones en tierra y la consiguiente desarticulación de las redes mafiosas que allí operaban¹⁷.

Precisamente la creación en 2002 por España del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE)¹⁸, así como el inicio en 2004 de la cooperación policial hispano-marroquí¹⁹, motivaron el desplazamiento hacia el sur de las mafias de traficantes, buscando como destino las Islas

¹⁴ Véase FRONTEX. Migratory Routes: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

¹⁵ El número de llegadas de inmigrantes en situación irregular por esta ruta asciende a 17.114, según los datos publicados por Frontex, de enero a noviembre de 2021. En su mayoría son inmigrantes procedentes del Magreb (10.745 de nacionalidad argelina; 5.093 marroquíes) y en menor número del África subsahariana (336 inmigrantes de Mali, 265 de nacionalidad indeterminada y 197 de Sudán), <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

¹⁶ *Balance 2015*, cit, p. 8.

¹⁷ F. J. VÉLEZ ALCALDE, *Pateras, cayucos y mafias transfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias* en *Real Instituto Elcano*, ARI 14/2008, 5 febrero 2008, p. 6.

¹⁸ El SIVE se define técnicamente como un "dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial español y su entorno, aportando la información obtenida en tiempo real al Centro de Mando y Control, desde el que se dan las órdenes precisas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en el territorio de la UE". El sistema cuenta con despliegues fijos concluidos y operativos en Algeciras (Centro prototipo que entró en funcionamiento en agosto de 2002 y cubre el área del Estrecho de Gibraltar), Cádiz (octubre 2004), Málaga y Fuerteventura (diciembre 2003). A finales de 2004 entraron en funcionamiento igualmente despliegues fijos en Granada y Ceuta. Y posteriormente en Lanzarote, Gran Canaria, Tenerife, Huelva, Almería y otras zonas de la costa mediterránea. Vid. la nota de prensa del Ministerio del Interior español de 16 de mayo de 2006. Este sistema utiliza tecnología punta a través de una compleja red de sensores móviles y fijos para la detección del tráfico de pateras desde su origen, capaz de distinguir con suma precisión y en condiciones adversas las más pequeñas embarcaciones en las playas norteafricanas. Su eficacia forzó la necesidad de buscar otros lugares de llegada. Sobre sus funciones y capacidades, vid. <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/sive/funciones.html>.

¹⁹ La creación de patrullas conjuntas hispano-marroquíes fue el resultado de los acuerdos bilaterales en materia de inmigración que España y Marruecos suscribieron en la Cumbre de Marrakech, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2003.

Canarias²⁰, que a finales de 2005 registraban las primeras avalanchas de inmigrantes, dando lugar a la crisis de los cayucos.

Desde el inicio de esta crisis, el Gobierno español adoptó diferentes medidas operativas para luchar contra las nuevas rutas de inmigración irregular. Así, acordó con Mauritania en marzo de 2006 la creación de patrullas conjuntas (operación *Cabo Blanco*) y la dotación a la Gendarmería de Mauritania de cuatro patrulleras con la correspondiente instrucción para el personal que fuera a hacer uso de las mismas²¹.

También aprobó un programa de cooperación con países del África subsahariana, contando para ello con el apoyo de la UE. De esta forma, en mayo de 2006, España impulsó un grupo de trabajo para reforzar el control de la inmigración irregular procedente de África. En la reunión celebrada en Madrid, el 29 de mayo de 2006, bajo la dirección de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)²² y con participación, igualmente, de la Comisión Europea y de la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol)²³, los Estados miembros participantes llegaron a un acuerdo para lanzar una operación conjunta en la zona de origen de los cayucos. El apoyo europeo se hizo más patente en el Consejo Europeo de Bruselas, de junio de 2006, en el que se pedía la intensificación de los esfuerzos para establecer una cooperación marítima operativa que permitiera desarrollar medios de vigilancia adecuados en las fronteras marítimas y para crear equipos de intervención fronteriza de urgencia²⁴.

La acción coordinada llevada a cabo por Frontex constó de dos operaciones. La primera de ellas, denominada Hera I, consistía en la identificación por expertos europeos de los inmigrantes en situación irregular que llegaban a las Islas Canarias y la determinación del país de origen. La segunda de las operaciones, Hera II, se puso en marcha el 11 de agosto de 2006²⁵, estando destinada al control de la inmigración irregular en el Atlántico²⁶. La operación tenía un carácter humanitario, y su finalidad era reforzar la vigilancia de las costas -desde las que partían las embarcaciones que transportaban inmigrantes de forma irregular desde África hasta las Islas Canarias- para evitar su salida y, en caso de que salieran, interceptar las embarcaciones en sus

²⁰ Lo cierto es que la corriente migratoria hacia las Islas Canarias procedente del continente africano se remonta a 1994, con la llegada de las primeras pateras a las Islas de Fuerteventura y Lanzarote procedentes de Marruecos. Véase M^a I. GUILLÉN PÉREZ, *Análisis de la migración irregular África-Canarias*, en *Miradas en Movimiento*, 2011, pp. 4-26, en concreto, p. 9. Una referencia a la evolución de los puntos de partida y de llegada en p. 13, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4422459>.

²¹ Un estudio minucioso de estas medidas operativas puede verse en M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, A. DEL VALLE GÁLVEZ, *La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina*, en *Tiempo de Paz*, 2006, pp. 19-30. También puede verse S. CARRERA, *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, en *CEPS Working Documents*, n^o 261, March 22, 2007.

²² https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/frontex_es.

²³ <https://www.europol.europa.eu/es/about-europol>.

²⁴ M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, A. DEL VALLE GÁLVEZ, *La crisis de los cayucos*, cit.

²⁵ Con una duración inicial de entre ocho a nueve semanas, se fue posponiendo con nuevos dispositivos hasta 2018.

²⁶ Sobre el éxito de este primer operativo de Frontex en las Islas Canarias puede verse I. A. HERNÁNDEZ, *La gestión de la crisis de los cayucos en Canarias, paradigma para frenar la inmigración*, en *El Diario* (06.08.2018).

aguas territoriales y devolver a los inmigrantes a las autoridades de Mauritania²⁷, Senegal²⁸ o Cabo Verde. Precisamente, el mayor control ejercido en Senegal tuvo como resultado el desplazamiento hacia la lejana Guinea Bissau de los puntos de salida de las embarcaciones con destino a Canarias.

Destacamos también el Proyecto Seahorse (2006-2008), aprobado por la Comisión Europea y liderado por España, a través del Ministerio del Interior. De su gestión operativa se encargaba la Guardia Civil, a través de su Jefatura Fiscal y de Fronteras, siendo su finalidad principal el control de la inmigración ilegal por vía marítima. Entre sus objetivos específicos estaban: establecer en los países afectados una eficaz política de prevención de la migración irregular que incluyera esfuerzos para detener el tráfico de seres humanos; establecer y desarrollar relaciones del Magreb con el África Subsahariana, así como diálogo sobre cuestiones de inmigración; promover la colaboración regional y el diálogo sobre la gestión de flujos migratorios, incluyendo tránsito y migración, inmigración irregular y tráfico de seres humanos; desarrollar la capacitación del personal que trata con cuestiones de migración, y; evaluar y mejorar la capacidad para poner en práctica controles fronterizos por medio de cooperación operacional²⁹.

Dicho proyecto se vio posteriormente mejorado con la aprobación de Seahorse Network (2007-2008), por el que se establecía una red segura vía satélite de intercambio de información, con Puntos Locales de Contacto en Mauritania, Cabo Verde, Senegal y Portugal, y un Centro de Cooperación de Fronteras del Atlántico Sur en Las Palmas. Asimismo, el proyecto Seahorse Cooperation Centres (2009-2010) transformó los Puntos de Contacto en Centros de Coordinación similares al Regional de Canarias (CCRC)³⁰.

Por lo tanto, en el marco de estos Proyectos, fueron muchas las actuaciones que entre 2006 y 2010 se realizaron en Marruecos, Senegal, Mauritania, Gambia, Guinea Bissau, Cabo Verde, Portugal y España. Finalmente, se creó la red de comunicaciones (Seahorse Atlántico), con un centro en cada uno de los países participantes (salvo Mauritania que cuenta con dos), que permitía la coordinación operativa y el intercambio de información permanente y segura, vía satélite, a través de los mismos³¹.

²⁷ De este modo, España reactivaba el acuerdo de readmisión con Mauritania. Ver Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 01.07.2003, *BOE*, núm. 185, 04.08.2003. El 22 de septiembre de 2017, el Consejo de Ministros español aprobaba la firma de un nuevo Acuerdo de cooperación con Mauritania para fortalecer y reforzar la cooperación policial entre ambos países en la lucha contra la inmigración irregular, entre otras materias. Ver *europapress* (22.09.2017): “España y Mauritania reforzarán su colaboración en la lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo”, <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-espana-mauritania-reforzaran-colaboracion-lucha-contra-inmigracion-irregular-terrorismo-20170922151004.html>.

²⁸ Senegal y España firmaron, el 24 de agosto de 2006 en Dakar, un Memorándum de Entendimiento para luchar contra la emigración ilegal hacia Europa procedente de las costas senegalesas, mediante patrullas comunes con la Guardia Civil española y las fuerzas de Seguridad de Senegal, a efectos de interceptar los cayucos con destino a Canarias. Desde entonces, se ha ido prorrogando, como en 2009, con la firma también del Memorando de cooperación policial con Mauritania. Ver Nota del Ministerio del Interior (03.11.2009): “Firma de dos Memorandos de cooperación policial con Senegal y Mauritania”. España y Senegal firmaron una declaración conjunta para la negociación del nuevo Memorándum de cooperación entre ambos países. Ver Noticia del Ministerio del Interior (20.07.2017): “España y Senegal acuerdan intensificar la cooperación bilateral para luchar contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, y reforzar la gestión de los flujos migratorios”.

²⁹ Véase la noticia de prensa de la Guardia Civil (18.10.2011): Inaugurada la “VI Conferencia euro-africana sobre inmigración irregular”, <https://www.guardiacivil.es/en/prensa/noticias/historico2/3220.html>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Puede verse la publicación del Ministerio del Interior (15.12.2010): “El Director General de la Policía y de la Guardia Civil asiste a la reunión del Proyecto Seahorse sobre control de la inmigración irregular por vía marítima”, http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1030351/.

Y con el fin de consolidar las relaciones y la cooperación con dichos países, la Comisión Europea aprobó a finales de 2010 el proyecto West Sahel (2011-2016)³², siendo beneficiarios los países del Sahel Occidental, principalmente Mauritania, Senegal, Mali y Níger, participando en algunas actividades Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Conakry y Burkina Faso. Proyectos todos ellos que han tenido continuidad con la propuesta planteada por España, proyecto Blue Sahel (2017-2019), destinado a la coordinación de la Guardia Civil con las autoridades de siete países de la región del Sahel en la lucha contra la inmigración irregular (además del tráfico de drogas y la amenaza terrorista), y que contemplaba la creación de patrullas transfronterizas y de Unidades de Inteligencia, además de acciones formativas y de cooperación con dichos países³³.

Estos y otros proyectos de la UE en determinados países³⁴, así como las operaciones de seguridad cooperativa realizadas por España tras acuerdos con Cabo Verde (2014), Senegal (2015) o Mauritania (2016)³⁵, terminaron cerrando prácticamente la ruta marítima de África Occidental (ruta Atlántica) para los inmigrantes procedentes del África subsahariana con destino a las Islas Canarias, hasta que en el último cuatrimestre de 2019 volvió a reactivarse. Una fecha que coincide con el inicio de la pandemia de COVID-19, entre cuyas consecuencias destacamos el incremento del flujo migratorio hacia las Islas Canarias, y la paralización de la cooperación operativa con los países africanos (incluyendo la zona del Magreb, en concreto, Marruecos), por el cierre de fronteras y la suspensión de los acuerdos de readmisión de inmigrantes.

3. La reactivación en 2019 de la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias: Principales causas. Marruecos y la inmigración hacia España y la UE

Como hemos señalado, los acuerdos celebrados entre España y los principales países de origen y tránsito de la inmigración irregular, así como la cooperación institucional en el seno de la UE tras la crisis de los cayucos en 2006, consiguieron frenar la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias.

³² Este proyecto tuvo continuidad con el West Sahel II, que incluía actividades de formación y cesión de material y medios a las autoridades de Mauritania para el control de la inmigración irregular en sus fronteras. Véase la noticia de prensa del Ministerio del Interior (07.03.2014): “Nuevo proyecto de colaboración de la Guardia Civil con Mauritania para reducir la inmigración irregular”, http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/7176683.

³³ http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/7176683.

³⁴ Un ejemplo es la operación de la UE en Mali (EU Training Mission in Mali -EUTM Mali-, 2013-2020), que perseguía la restauración de la estabilidad en el país, siendo sus objetivos el aumento y la mejora de las capacidades operacionales y estratégicas de las fuerzas y cuerpos de seguridad maliense (FaMA). Durante la misión más de 14.000 militares FaMA han sido entrenados. Ese aumento de capacidades no solo pasa por la formación de los cuerpos, sino por la restauración del Estado de derecho y del control del Gobierno maliense sobre su territorio. Además, esta misión tiene como objetivo apoyar operacionalmente al G5 Sahel para reforzar la cooperación regional en materia de inmigración, tráfico y terrorismo. Vid. B. DE LEÓN COBO, *La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel* en Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2020, Documento de Opinión, n° 15/2020, de 2 de marzo, pp. 1-19, en concreto, pp. 8-9.

³⁵ Dichas operaciones surgen de la relación bilateral Estado-Estado y responden a la petición que hacen al Gobierno español países africanos, como los señalados, para asesorar y formar a sus Fuerzas Armadas en aquellas capacidades de las que carecen o que quieren perfeccionar (entre otras materias, en seguridad marítima) para combatir las amenazas que tienen, como el terrorismo, el tráfico ilegal o la inmigración irregular. *Ibidem*, pp. 10-11.

Un dato relevante es que en 2006 los migrantes procedían, principalmente, del África subsahariana, mientras que en este último año ha ascendido a 6.835 el número de marroquíes que han alcanzado las costas canarias a través de la ruta Atlántica³⁶.

En este sentido, son dos los puntos de partida de los migrantes hacia las Islas Canarias³⁷: los inmigrantes procedentes del África subsahariana parten, principalmente, desde las costas de Senegal o desde el norte de Mauritania; mientras que los marroquíes viajan desde el norte y el centro del país hasta Tarfaya, al sur de Marruecos, o hasta el territorio del Sáhara Occidental³⁸, para partir desde las costas de Bojador, El Aaiún o Dajla.

Analizaremos, a continuación, las principales causas que entendemos han contribuido a reactivar la ruta Atlántica hacia el archipiélago canario:

1.- El refuerzo del vallado fronterizo de Ceuta y de Melilla que viene realizando el Gobierno español desde 2005, tras los primeros asaltos masivos a las vallas fronterizas³⁹, lo que ha permitido reducir considerablemente el acceso por esta vía a territorio español de la inmigración irregular procedente principalmente del África subsahariana⁴⁰.

En esta línea, en enero de 2019 el Gobierno español anunció la aprobación de un renovado “plan de refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza”, con un presupuesto superior a 32 millones de euros, susceptible de ser cofinanciado hasta el 75% con fondos europeos. Dicho plan incluía la instalación de una “frontera inteligente” con renovadas cámaras de vigilancia y sistemas de reconocimiento facial, así como la retirada de las concertinas de los perímetros de Ceuta y de Melilla, no sin antes verificar el avance por parte de Marruecos de la instalación de dichas concertinas en el otro lado de la frontera, esto es, en el lado marroquí⁴¹. Posteriormente, España anunció su intención de aumentar hasta en

³⁶ Ver nota 12.

³⁷ Puede verse A. SALAMANCA RODRÍGUEZ, *La nueva crisis migratoria en Canarias: síntoma de un problema mayor*, en *Atalayar entre dos orillas*, 6 diciembre 2020, <https://atalayar.com/blog/la-nueva-crisis-migratoria-en-canarias-s%C3%ADntoma-de-un-problema-mayor>.

³⁸ Se trata de un Territorio no Autónomo pendiente de descolonización, de conformidad con la doctrina de las Naciones Unidas, ocupado por Marruecos desde 1975, tras la firma del Acuerdo tripartito de Madrid, cuya nulidad viene determinada por la violación de una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*), en los términos del artículo 53 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

³⁹ Hasta 1996 el perímetro fronterizo de Ceuta y de Melilla estuvo protegido por una valla de alambre en Ceuta (de 1993) y una verja militar en Melilla (de 1971). A partir de 1996 comenzaron los trabajos de mejora en las fronteras con Marruecos, que duraron hasta 1999, alzando el Gobierno español dos vallas paralelas con un camino interior de vigilancia de los perímetros fronterizos. La altura de tres metros fue elevada en 2006 hasta los seis metros. Ese mismo año, mientras España construía una valla en el espigón de la playa El Tarajal en Ceuta, Marruecos cavaba un foso paralelo a la valla exterior en dicha ciudad, existente igualmente junto a la valla de Melilla. También se acordó construir una tercera valla o sirga tridimensional en ambas ciudades, que sólo fue levantada en Melilla entre las dos vallas ya existentes, alcanzando una altura de dos metros. Un vallado fronterizo que se viene reforzando desde 2014.

⁴⁰ Según el citado *Balace de 2014*: “En 2014 se registraron cerca de 19.000 intentos de asalto al vallado de Melilla (un 350 % más que en 2013). Gracias a las medidas disuasorias y a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el 90% de los asaltantes no accedieron a Ceuta y Melilla”, p. 10.

⁴¹ Puede verse *El Mundo* (02.04.2019): “Marruecos ya construye la valla con dinero de la UE que criticó el Papa Francisco”, en concreto, “140 millones de euros que Bruselas desbloqueó del fondo fiduciario para África” a finales de 2019. Marruecos ha levantado una valla en Ceuta, coronada con concertinas, y debajo de la misma ha cavado un barranco. Se denunció entonces por las ONG la intención de Marruecos de rellenar con concertinas el foso de dos metros de profundidad que ha cavado en su lado, lo que las ONG llaman la “trampa antimigrantes”. *Ibidem*.

un 30% la altura de las vallas en determinados tramos, sustituyendo las concertinas por una estructura de barrotes, coronada con unos rodillos metálicos⁴².

También Marruecos está realizando, con financiación española y de la UE⁴³, tareas de modernización de los recursos de control fronterizo a partir de la cooperación policial en la materia, y ha aumentado la vigilancia en las zonas septentrionales, con la construcción de campamentos militares en zonas estratégicas cercanas a los perímetros y la expulsión de las personas migrantes desde las cercanías de estos lugares a zonas más alejadas⁴⁴.

Ante este refuerzo de las vallas fronterizas de Ceuta y de Melilla en el norte de África, los migrantes se han desplazado hacia el sur buscando la ruta Atlántica con destino a Canarias.

2. La adopción del nuevo concepto de rechazo en frontera en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla⁴⁵, en vigor desde el 1 de abril de 2015⁴⁶, año en el que los intentos por saltar las vallas fronterizas de Ceuta y de Melilla se redujeron un 67,8%, siendo ese porcentaje

⁴² Véase el citado *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, p. 166. El nuevo diseño del vallado fronterizo en Ceuta y Melilla puede visualizarse en: *El País* (19.06.2020): “Interior sustituye las concertinas en Ceuta y Melilla por una estructura de barrotes” y *El País* (14.10.2020): “Interior ultima la construcción de la nueva valla de Ceuta y Melilla. Una estructura de 10 metros de altura coronada con unos rodillos metálicos sustituye al alambrado con concertinas”.

⁴³ Ver nota 41.

⁴⁴ Puede verse el Informe 2020 de la CEAR, *Las personas refugiadas en España y Europa*, pp. 57-58, en cuya nota a pie 63 se recoge la respuesta escrita del Gobierno español a la pregunta presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados el 23 de diciembre de 2019 respecto al “motivo y objetivo” de la “concesión a Marruecos de una ayuda de 32,3 millones de euros para el control de la inmigración irregular”. Y según dicha respuesta, la ayuda responde a la “cooperación policial internacional para contribuir a sufragar los gastos incurridos en los despliegues operativos, junto con los gastos de mantenimiento de los materiales empleados por los servicios policiales marroquíes en el desarrollo de las actuaciones de colaboración con España en la vigilancia de fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular, que tiene como destino las costas españolas”.

⁴⁵ A través de la Disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), se introduce una Disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 10 de 12 de enero de 2000, en adelante, LOEx). En los términos de la Disposición adicional décima de la LOEx se incorpora el denominado “rechazo en frontera” en los siguientes términos, atendiendo al “régimen especial de Ceuta y Melilla” (un régimen que ya estaba contemplado en la LOEx y en su Reglamento, como veremos en las siguientes páginas): “1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. 2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. 3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.”

⁴⁶ Véase I. GONZÁLEZ GARCÍA, *Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: Inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017*, en *Rev. gén. der. eur.*, nº 43, 2017; I. GONZÁLEZ GARCÍA, *Inmigración y Derechos Humanos: Las devoluciones en caliente de inmigrantes subsaharianos desde España a Marruecos*, en N. ALONSO MOREDA (eds.), J. SOROETA LICERAS (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Navarra, 2017, pp. 141-201. También puede verse el Informe jurídico promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (Ius puniendi e inmigración irregular) (DER 2011-26449), coordinado por M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, ‘Rechazos en frontera’: ¿Frontera sin derechos? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 1 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, 34 páginas, publicado el 13.04.2015, <http://eprints.ucm.es/29379/>, así como el estudio de A. DEL VALLE GÁLVEZ, M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, *Delimitación y demarcación de las fronteras y vallas de Ceuta y Melilla: ¿cesión territorial a Marruecos?*, en A. SALINAS DE FRIAS, E. MARTÍNEZ PEREZ (Dirs.), *La Unión Europea y los muros materiales e inmateriales: desafíos para la seguridad, la sostenibilidad y el Estado de Derecho*, Valencia, 2021, pp. 21-52.

de un 78% en relación con las entradas a ambas ciudades por el método de asaltos⁴⁷.

Pero el rechazo en frontera parte del concepto de frontera “a los solos efectos de extranjería” (esto es, de naturaleza operativo o funcional), que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) del Estado español admitieron en vía judicial estar aplicando. Y si bien el concepto de frontera de naturaleza jurídica “se acomoda a los Tratados Internacionales suscritos entre los reinos de España y Marruecos”, el de naturaleza operativo o funcional “parece responder a un criterio de gobierno, político, o de simple operatividad policial”⁴⁸, con el fin de respaldar las criticadas devoluciones en caliente que desde 2005 vienen realizando las FCS españoles de los inmigrantes que quedan atrapados en las vallas fronterizas de Ceuta y de Melilla o que llegan a nado a dichas Ciudades⁴⁹. Así, en aplicación del rechazo en frontera, se considera que los inmigrantes irregulares se encontrarían en territorio español una vez superada la valla interior del triple vallado (concepto que no contempla la llegada a nado a dichas Ciudades, si bien las FCS han venido devolviendo en caliente, de forma automática a Marruecos, a los inmigrantes que llegan a nado, al entender que sólo se encontrarían en territorio español una vez hubieran logrado superar la línea de contención que forman los cuerpos de los Guardias Civiles que les esperan en la arena⁵⁰).

Y todo ello, a pesar de que el diseño completo del doble y triple vallado de Ceuta y de Melilla, respectivamente, se encuentra situado en territorio español, quedando, por lo tanto, sometidos a la jurisdicción española los inmigrantes atrapados o encaramados en el vallado, de conformidad con nuestra normativa en materia de extranjería. Y poco o nada hay que decir sobre la naturaleza jurídica de las aguas que rodean las Ciudades de Ceuta y de Melilla (mar territorial, en cualquier caso), a través de las cuales acceden a nado desde Marruecos los inmigrantes. De ahí que se cuestione el rechazo en frontera, que no es más que un intento por dar apariencia de legalidad a las devoluciones en caliente de inmigrantes, no amparadas por el articulado de la Ley ni del Reglamento de Extranjería (esto es, por lo dispuesto en los artículos 58.3.b) LOEx y 23.1.b) RLOEx)⁵¹.

⁴⁷ Vid. *Balance 2015...*, cit., p. 11.

⁴⁸ Puede verse el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Melilla de 11 de septiembre de 2014, Fundamento Jurídico Tercero. Un comentario sobre el mismo en P. GARCÍA ANDRADE y G. A. OANTA (Coords.), *Jurisprudencia española en materia de Derecho internacional público – Comentario de sentencias – “Devoluciones en caliente” de ciudadanos extranjeros a Marruecos*, en *Rev. esp. der. int.*, vol. 67, núm. 1, 2015, pp. 214-220.

⁴⁹ Por devoluciones en caliente se entienden las entregas sumarias por parte de España a Marruecos de inmigrantes sin identificación y, por lo tanto, sin respetar las garantías procesales y los derechos humanos de dichos inmigrantes. Sobre dichas devoluciones puede verse I. GONZÁLEZ GARCÍA, *El Acuerdo España–Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: Las avalanchas de Ceuta y Melilla*, en *An. esp. der. int.*, 2006, pp. 255-284. y I. GONZÁLEZ GARCÍA, *La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Albuemas: Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de Derechos Humanos*, en *Rev. elec. est. int.*, 2014, pp. 1-28. También, vid. el Informe coordinado por M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *¿Expulsiones en caliente? Cuando el Estado actúa al margen de la ley*, 27 junio 2014 (última modificación el 18 de abril de 2016), 21 páginas, en <http://eprints.ucm.es/25993/>.

⁵⁰ M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Rechazos en frontera*, cit., p. 14.

⁵¹ En los términos de dichas disposiciones, no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país, considerándose incluidos, a estos efectos, los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones. Y en este caso, en los términos del artículo 23.2 RLOEx “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución”, previéndose en su párrafo 3 que “el extranjero respecto del cual se sigan trámites para adoptar una resolución de devolución tendrá derecho a la asistencia jurídica, así como a la asistencia de intérprete, si no comprende o habla las lenguas oficiales que se utilicen.

Ahora bien, tras las sentencias adoptadas en sendos procedimientos (en respuesta a la demanda interpuesta -asunto N.D. y N.T. contra España- ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por violación del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 1950), en relación con las devoluciones colectivas de inmigrantes; y al recurso de inconstitucionalidad planteado ante el Tribunal Constitucional español (TC) sobre el rechazo en frontera), las FCS (de conformidad con la política del Gobierno a través del Ministerio del Interior) actúan como si el TEDH (en la Sentencia de la Gran Sala, de 13 de febrero de 2020)⁵² y el TC (en la Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre), hubieran avalado, *a priori*, la legalidad del rechazo en frontera⁵³. De ahí la importancia de señalar las condiciones que establece el TC para reconocer la legalidad del rechazo en fronteras⁵⁴, lo que ha llevado a la Asociación española de Juristas Extranjeristas a afirmar precisamente lo contrario, esto es, que el TC no avala las devoluciones en caliente comprendidas implícitamente en el rechazo en frontera, por no cumplir con dichas condiciones⁵⁵. Entienden, además, que de cumplirse

Ambas asistencias serán gratuitas en el caso de que el interesado carezca de recursos económicos suficientes, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita."

⁵² Puede verse el texto íntegro de dicha sentencia en el siguiente enlace [file:///C:/Users/uca/Downloads/CASE%20OF%20N.D.%20AND%20N.T.%20v.%20SPAIN%20-%20\[Spanish%20Translation\]%20by%20the%20Spanish%20Ministry%20of%20Justice%20%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/uca/Downloads/CASE%20OF%20N.D.%20AND%20N.T.%20v.%20SPAIN%20-%20[Spanish%20Translation]%20by%20the%20Spanish%20Ministry%20of%20Justice%20%20(5).pdf). Un estudio de la misma es el realizado por M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Las 'devoluciones en caliente' tras la sentencia de la Gran Sala TEDH, de 13 de febrero de 2020 (N.T. y N.D. vs España)* en *Jueces para la Democracia*, 2020, pp. 61-71. También puede verse A. BERTOMEU NAVARRO, *Asunto N.D. y N.T. contra España ¿un nuevo parámetro de legalidad e interpretación de la prohibición de expulsiones colectivas?: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), de 13 de febrero de 2020, Asunto N.D. y N.T. contra España*, en *Unión Europea Aranzadi*, 2020; J. DE LUCAS, *El Derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia "N.D. y N.T. contra España" del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 2020, pp. 84-96; M. DI FILIPPO, *Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law*, en *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, pp. 479-509; o el análisis de la referida Sentencia realizado por la CEAR, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Analisis-sentencia-TEDH-devoluciones-en-caliente.pdf>.

⁵³ En este sentido, puede verse *El País* (16.11.2020): "Interior aplicará las devoluciones en caliente por el aval del Constitucional".

⁵⁴ Vid. la Nota Informativa n.º 108/2020, de 19.11.2020: "El pleno del TC avala la constitucionalidad de la ley de protección de la seguridad ciudadana de 2015", estableciendo los siguientes requisitos o condicionantes: "La disposición final primera de la LOPSC por la que se introduce la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social es conforme a la Constitución siempre que se interprete conforme a lo indicado en el fundamento jurídico 8 C), concretado en los siguientes puntos: 1. Aplicación a las entradas individualizadas. 2. Pleno control judicial. 3. Cumplimiento de las obligaciones internacionales. El régimen especial para Ceuta y Melilla de rechazo en frontera de los extranjeros que intenten entrar ilegalmente (Disposición Final Primera LOPSC), es conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, consistente en que el "rechazo en frontera es una actuación material de carácter coactivo, que tiene por finalidad restablecer inmediatamente la legalidad transgredida por el intento por parte de las personas extranjeras de cruzar irregularmente esa concreta frontera terrestre. La actuación material [será constitucional], sin perjuicio del control judicial que proceda realizarse en virtud de las acciones y recursos que interponga, en cada caso concreto, la persona extranjera". Además, el rechazo ha de llevarse a cabo con las garantías que a las personas extranjeras reconocen las normas, acuerdos y tratados internacionales ratificados por España, debiendo ser reales y efectivos los procedimientos de entrada legal en territorio español. En todo caso, los cuerpos y fuerzas de seguridad deberán prestar especial atención a las categorías de personas especialmente vulnerables (los menores de edad, las embarazadas o personas de edad avanzada)". Puede verse el texto de la sentencia 172/2020, de 19 de noviembre (BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020) del Pleno del TC. En concreto, el apartado II. Fundamentos jurídicos: 8 (Impugnación del régimen especial para Ceuta y Melilla de rechazo en frontera de los extranjeros que intenten entrar ilegalmente), pp. 58-69.

⁵⁵ En un comunicado a la Agencia *Europa Press*, dicha Asociación hace constar que, para que la Disposición adicional décima de la LOEX en la que se prevé el rechazo en frontera pueda considerarse constitucional, se

las mismas, no habría apenas distinción con lo ya previsto en la normativa en materia de extranjería (esto es, lo ya señalado en los artículos 58.3.b) LOEx y 23.1.b) RLOEx), siendo por lo tanto necesaria una norma de desarrollo (instrucciones o protocolos) de la disposición adicional décima sobre el rechazo en frontera, que recoja las indicaciones y condiciones señaladas por el TEDH y por el TC en sus respectivas sentencias⁵⁶. Críticas planteadas, igualmente, por buena parte de la doctrina especializada en la materia⁵⁷.

En cualquier caso, es un hecho que se han reducido, considerablemente desde 2015, el acceso a Ceuta y a Melilla a través del método de asaltos. Y ello, unido al refuerzo del control fronterizo por parte de Marruecos en su territorio, ha llevado a los migrantes que esperaban en los montes marroquíes el momento del “asalto” a buscar nuevas rutas de acceso al territorio español, desplazándose hacia al sur, esto es, buscando la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias.

3. La inestabilidad política en Libia y el Sahel, que dificulta mucho la ruta sahariana-mediterránea⁵⁸, así como el refuerzo por la UE del control fronterizo fuera de su territorio, a través de la política de externalización de fronteras⁵⁹ llevada a cabo por la UE y sus Estados miembros con Libia⁶⁰, entre otros países.

4. La situación económica motivada por la pandemia de COVID-19, con la pérdida de empleos y el cierre de las fronteras, que ha incrementado considerablemente la llegada de inmigrantes a las costas canarias⁶¹. Así se pone de manifiesto en el citado Informe Anual de Seguridad Nacional 2020⁶².

han de cumplir, al menos, tres condiciones previas: debe ser posible efectivamente el acceso a un puesto fronterizo habilitado legal; debe ser posible la presentación de solicitud de asilo en consulados (ambas condiciones establecidas por el TEDH en la sentencia antes referida); y una tercera condición prevista en la sentencia del TC, el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva. Y la “única manera de cumplir esta condición es que la expulsión o devolución requerirá de un expediente con identificación, señalamiento de circunstancias y justificación de la resolución”. Esto, indican, “sólo puede garantizarse con asistencia y representación letrada que la someta a esa tutela judicial, o de lo contrario, cualquier derecho queda en su mera proclamación”. Puede verse <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-abogados-extranjeristas-advierte-sentencia-tc-no-avala-devoluciones-caliente-20201120143749.html>.

⁵⁶ Instrucciones o protocolos sobre el rechazo en frontera que, a juicio de los Juristas, generarán “nuevas polémicas en la interpretación y la aplicación”, entendiéndose que la conjunción de ambas sentencias (del TEDH y del TC referidas) no han zanjado las cuestiones que giran en torno a dicha práctica, y abogan por “abandonar esa desafortunada disposición” y “reconducir la práctica a lo ya regulado con anterioridad, controlando las garantías de su cumplimiento efectivo”, <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-abogados-extranjeristas-advierte-sentencia-tc-no-avala-devoluciones-caliente-20201120143749.html>.

⁵⁷ Puede verse la citada en nota 46 e, igualmente, A. FERNÁNDEZ PÉREZ, *La ilegalidad del rechazo en frontera y de las devoluciones ‘en caliente’ frente al Tribunal de Derechos Humanos y al Tribunal Constitucional*, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2021, pp. 190-208.

⁵⁸ I. DÍAZ DE AGUILAR HIDALGO, *Migración hacia Europa por la ruta de Níger y Libia, 2000-2017*, en *IEEE*, 2018, pp. 1-30.

⁵⁹ Puede verse A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre “extraterritorialidad”, “desterritorialidad” y “externalización” de controles y flujos migratorios*, en *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos (REJUCRIM)*, 2020, pp. 145-210, <https://revistas.uca.es/index.php/rejucrim/article/view/6877/7083>.

⁶⁰ Puede verse L. CALVO MARISCAL, *Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco*, en *Rev. gén. der. eur.*, 2020.

⁶¹ *El País* (01.11.2020): “Los nuevos inmigrantes de la pandemia”.

⁶² Según dicho Informe (p. 240): “El cierre de los puestos fronterizos con Marruecos, y la interrupción de la circulación y el tráfico diario entre este país y las ciudades de Ceuta y Melilla, han provocado que se reduzcan considerablemente las entradas irregulares utilizando el modus operandi habituales, de esta forma las redes de migración irregular se han hecho con el dominio de los flujos migratorios”, siendo Las Palmas, Almería y

5. Y, por último, la intensificación del control de la ruta marítima del Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán por parte de Marruecos, que se ha convertido en socio prioritario de la UE en la lucha contra la inmigración irregular. Así fue considerado por la Comisión Europea en su Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de 16 de octubre de 2019, tras señalar que el descenso de las llegadas por vía marítima a España obedecía principalmente a la apuesta decidida de la UE por fortalecer sus relaciones bilaterales con Marruecos para apoyar la lucha contra la inmigración irregular mediante el refuerzo de los controles fronterizos⁶³.

Una cooperación en materia migratoria que se da igualmente en el marco de las relaciones bilaterales España-Marruecos, en virtud de lo previsto en el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, el 4 de julio de 1991 (en vigor desde el 28 de enero de 1993). Y, en concreto, gracias a los acuerdos alcanzados en las Reuniones de Alto Nivel (RAN) entre los Jefes de Gobierno de ambos países⁶⁴ e, igualmente, en el Grupo de Trabajo permanente hispano-marroquí en materia migratoria, destacando al respecto el memorándum de entendimiento entre los Ministerios de Interior de ambos países, las Patrullas Mixtas o las Comisarías Conjuntas en Tánger y en Algeciras⁶⁵.

Pero la cooperación hispano-marroquí en materia migratoria, por lo que afecta al control de fronteras, se ha visto suspendida durante la conocida como “crisis migratoria de Ceuta”, al permitir Marruecos la entrada en dicha Ciudad, los días 17 y 18 de mayo de 2021, de unos 10.000 inmigrantes (subsaharianos y, principalmente marroquíes, muchos de ellos menores no acompañados). Esta crisis migratoria parecía inicialmente responder al hecho de que España autorizó la entrada “por razones humanitarias” del Sr. Brahim Gali, Presidente de la República Árabe Saharaí Democrática (RASD), paciente Covid gravemente enfermo que recibió tratamiento en el Hospital de San Pedro en Logroño. No obstante, se trató en el fondo de un intento por parte de Marruecos de presionar a España para que modificara su posición sobre el Sáhara Occidental, en línea con el reconocimiento que el Sr. Trump, entonces Presidente de los EE.UU., hizo de la soberanía marroquí sobre dicho territorio⁶⁶.

Tenerife las provincias que registraron un mayor número de llegadas, principalmente de nacionales de Marruecos, Argelia y Mali, República de Guinea y Costa de Marfil (p. 242).

⁶³ Vid. el apoyo de la UE a Marruecos en Doc. COM (2019) 481 final, p. 13: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-481-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

⁶⁴ La XI RAN (2015) fue la última en celebrarse.

⁶⁵ Vid. el *Informe sobre el I Foro Parlamentario Hispano-Marroquí*, Rabat, 5 de septiembre de 2012, publicado por las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, https://www.congreso.es/backoffice_doc/internacional/informes/3_i_foro_parlamentario_hispano_marroqui.pdf

⁶⁶ Un reconocimiento que posicionó a los países europeos con el Frente Polisario, en el sentido de reconocer que el Sáhara es un territorio no autónomo pendiente de descolonización, de conformidad con la doctrina de las NN.UU. Vid. *El Diario* (18.05.2021): “Marruecos provoca una crisis con España utilizando a su población para desestabilizar la frontera de Ceuta”; *El País* (19.05.2021): “Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos” y *El País* (20.05.2021): “La presión española y europea frena la crisis en Ceuta pero cientos de menores quedan en el limbo. Marruecos vuelve a controlar el flujo migratorio después de recibir mensajes en público y en privado de Bruselas y de cancillerías europeas”; *El País* (01.06.2021): “Mohamed VI ordena que se resuelva la cuestión de los menores marroquíes en situación irregular en la UE”.

Dicho episodio en la frontera exterior de la UE en Ceuta sólo tuvo una incidencia puntual en la fachada Atlántica, en el sentido de que se redujo considerablemente el número de inmigrantes llegados a Canarias esa semana⁶⁷.

Una vez analizadas las principales causas que entendemos han podido contribuir a la reactivación de la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias, procede hacer balance, a continuación, de lo aprendido en estos tres lustros, tras la crisis de los cayucos en 2006.

4. *Un balance de lo aprendido tras la crisis de los cayucos de 2006*

La crisis migratoria de emergencia que se vive en Las Islas Canarias desde hace dos años no es un fenómeno nuevo, si lo comparamos con la crisis de los cayucos de 2006. Pero la crisis actual ha coincidido en el tiempo con otra emergencia, en este caso de carácter sanitario, provocada por el COVID-19, cuyas consecuencias económicas de pérdidas de empleo han tenido una incidencia inmediata en los flujos migratorios, dificultando además las condiciones de acogida, identificación y solicitud de protección internacional para personas vulnerables (teniendo en cuenta el alto porcentaje de mujeres, niños y víctimas de la trata de seres humanos que siguen llegando de forma irregular al archipiélago canario a través de la ruta Atlántica), así como la política de traslados de los migrantes a la Península o de readmisión de los mismos por terceros países.

Por ello, no sorprende que el Ministerio del Interior haya puesto de manifiesto la necesaria ampliación y reforma de las infraestructuras y medios canarios tanto de atención temporal, internamiento y acogida de emergencia, así como de capacidades materiales de transporte, salvamento, montaje de campamentos y otras necesidades críticas⁶⁸.

Procederemos a continuación a realizar un análisis comparativo de la actuación de España y de la UE tras la crisis de los cayucos con la actual.

En el ámbito nacional se ha criticado el papel del Gobierno español tras el repunte de la inmigración hacia las Islas Canarias. Las críticas no se refieren tanto a la atención o a la acogida humanitaria de emergencia que se dieron tanto en 2006 como en la actual crisis, aunque el Gobierno español haya tardado más de un año en presentar un paquete de

⁶⁷ Según los datos por países (España) que publica semanalmente el ACNUR, en la semana 20 (del 17 al 23 de mayo de 2021), que coincide con la dejación de funciones en el control de fronteras por parte de la gendarmería marroquí en Ceuta (durante los días 17 y 18 de mayo), llegaron a Canarias sólo 70 inmigrantes, <https://reliefweb.int/report/spain/unhcr-spain-weekly-snapshot-week-20-17-23-may-2021>. Y como arrojan los datos semanales publicados por el ACNUR, antes y después de esa fecha han sido muchos más los inmigrantes que han alcanzado las costas canarias a través de la ruta Atlántica. A modo de ejemplo, en la semana 11 (del 15 al 21 de marzo de 2021) llegaron a Canarias 365 inmigrantes; 415 inmigrantes en la semana 12, 205 en la semana 13; 300 en la 14; 240 en la 15 y en la 16; 470 en la 17; 135 en la 18 (no hay datos de la semana anterior a los hechos, pues los datos ofrecidos se corresponden con un año erróneo). Y tras la semana 20 que coincide con la crisis migratoria de Ceuta (con 70 migrantes llegados a las islas Canarias), vuelve a incrementarse considerablemente el número de inmigrantes que acceden a territorio español por la vía Atlántica: 350 en la semana 21; 280 en la semana 22; 25 en la semana 23, coincidiendo con un repunte en la llegada de inmigrantes (un total de 70) a Ceuta (del 7 al 13 de junio de 2021); 450 en la semana 24; 565 en la 25. Curiosamente a finales de junio desciende el número de inmigrantes que llegan a Canarias, hasta que se vuelve a incrementar a partir de la semana 32 (del 9 al 15 de agosto) con 465 inmigrantes; 385 en la semana 33; 660 en la 34 y en las semanas sucesivas: 815 inmigrantes; 480; 1.280; 1.290; 165; 485; 1.450 inmigrantes, del 11 al 17 de octubre; y 920 inmigrantes en la semana 42, del 18 al 24 de octubre de 2021, a modo de ejemplo.

⁶⁸ *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*, p. 242.

“medidas de emergencia” con la participación de cinco ministerios⁶⁹. El Plan Canarias constaba de dos fases, previendo la primera de ellas soluciones de emergencia, con la creación de campamentos de acogida, centros de identificación, etc., que terminarían configurando una red estable en las islas con mayor índice de afluencia para la migración⁷⁰.

Las críticas van más bien dirigidas a la política de traslado de los inmigrantes a la Península, que a diferencia de lo ocurrido en 2006, no se ha dado en esta última crisis de 2019-2021⁷¹. Esta estrategia de bloquear a los inmigrantes en regiones aisladas del continente europeo ha llevado al límite las condiciones de acogida, como ha sido denunciado⁷².

Sorprende, no obstante, que aquellos que han tenido la suerte de salir de las Islas Canarias con destino a la Península hayan sido objeto de devoluciones en caliente en la frontera terrestre entre España y Francia⁷³. En esta frontera se ha incrementado el número de devoluciones de inmigrantes procedentes de las Islas Canarias, a pesar de lo dispuesto en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), de 21 de marzo de 2019⁷⁴, y en el Acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho “ad referéndum” en Málaga, el 26 de noviembre de 2002, en vigor desde el 21 de diciembre de 2003⁷⁵.

Una práctica, la de las devoluciones en caliente, que se viene denunciando igualmente en relación con los migrantes interceptados en el mar. Así lo hizo en 2008 Amnistía Internacional en relación con el acuerdo de readmisión entre España y Mauritania de 2003⁷⁶. Y es que España firmó entonces con Mauritania y Guinea-Bissau acuerdos para proceder a la devolución de inmigrantes irregulares interceptados en el mar; acuerdos que tras la crisis de los cayucos se firmaron también con Ghana, Cabo Verde, Guinea-Conakry, Mali, Gambia, Níger y Senegal. Es interesante destacar que en varios de estos acuerdos se recoge la posibilidad de patrullas conjuntas para el control fronterizo de aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado tercero -véase el caso del acuerdo con Cabo Verde-, y con el apoyo implícito de Frontex. Ello implica la participación de miembros de la Guardia Civil española en embarcaciones tanto nacionales como del tercer Estado, realizando labores de control fronterizo en zonas marítimas bajo soberanía o jurisdicción de dicho tercer Estado⁷⁷.

⁶⁹ *El País* (12.11.2020): “El Gobierno presenta un plan de choque para la crisis migratoria en Canarias”.

⁷⁰ Estudio del Defensor del Pueblo: *Inmigración en Canarias*, Madrid, 2021, cit., pp. 37-39.

⁷¹ Vid. la entrevista al Coordinador de la CEAR – Canarias en *canarias7.es* (08.12.2020): “Lo peor en la gestión de la inmigración ha sido el desorden del Gobierno”, <https://www.canarias7.es/politica/peor-gestion-inmigracion-20201208193111-nt.html>. También, véase *El Independiente* (12.12.2020): “Inmigración, el último frente del Gobierno de coalición”.

⁷² Vid. *El País* (18.10.2020): “Un cerco para los migrantes en Canarias y Melilla” y *El País* (29.11.2020): “Cuatro meses de caos en la gestión migratoria en Canarias. La petición del Defensor del Pueblo para cerrar el muelle de Arguineguín es el último episodio de una crisis sin precedentes en el archipiélago desde 2006”.

⁷³ *El Diario* (14.03.2021): “De Canarias al tapón de la frontera norte: Francia vuelve a poner a la Policía a impedir la entrada de migrantes en tránsito. En la zona fronteriza de Irún, donde sigue habiendo devoluciones en caliente, se han habilitado tres albergues para que no duerman en la calle”. De igual fecha puede verse *El País* (14.03.2021): “Francia tapona la ruta de los migrantes de Canarias”. También *El País* (24.04.2021): “Francia devolvió a España casi 16.000 migrantes en solo 5 meses”.

⁷⁴ *El País* (21.03.2019): “Francia no podrá devolver migrantes a España usando medidas antiterroristas. La justicia europea estima que París no puede realizar expulsiones en caliente invocando controles de seguridad”.

⁷⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/26/pdfs/A46109-46117.pdf>.

⁷⁶ En su Informe titulado “Mauritania: Nadie quiere tener nada que ver con nosotros”. <https://www.amnesty.be/IMG/pdf/afr380012008spa.pdf>. Ver *El Mundo* (01.07.2008): “España ‘obliga’ a Mauritania a arrestar y expulsar de forma colectiva a los inmigrantes”.

⁷⁷ Sobre la compleja y variada naturaleza jurídica de estos acuerdos y Memorandos de Entendimiento, véase, A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Mesures nationales sur le trafic illégal de personnes et la criminalité transnationale organisée* en J.

Otra gran diferencia entre la crisis migratoria de 2006 y la que se vive actualmente en el archipiélago canario se da en relación con la política de devoluciones de los inmigrantes a sus países de origen (de su nacionalidad) o de partida, revirtiendo igualmente de forma negativa en las condiciones de acogida. Y es que, en la actual crisis, el número de inmigrantes devueltos ha sido muy inferior al de 2006⁷⁸, debido en buena parte a las medidas decretadas durante la pandemia de COVID-19, como el cierre de fronteras exteriores, que ha incrementando el aislamiento y hacinamiento de los inmigrantes en suelo canario, en una situación de por sí muy compleja⁷⁹, de emergencia migratoria⁸⁰. Asimismo, y de conformidad con lo señalado en el Informe Anual de Seguridad Nacional 2020, la imposibilidad de realizar retornos no voluntarios durante gran parte de 2020 tuvo efectos directos, como el cierre temporal de Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)⁸¹, e indirectos, como la sobrecapacidad en Centros de Estancia Temporal de Extranjeros (CETI)⁸², lo que vino a dificultar aún más las condiciones de acogida de los inmigrantes.

Y una vez levantado el cierre de fronteras decretado, con el fin de intentar controlar la pandemia de COVID-19, se aceleró el procedimiento de expulsión de inmigrantes⁸³. Así se reactivaron a finales de 2020 los acuerdos de readmisión o devolución de inmigrantes

M. SOBRINO HEREDIA (Dir.), *Sûreté maritime et violence en mer*, Bruxelles, 2011, pp. 19-28. Sobre los acuerdos de readmisión puede verse M^a A. ASÍN CABRERA, *Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular*, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2008, pp. 165-188.

⁷⁸ Vid. *El País* (14.04.2021): “Suspendidos los vuelos de devolución de marroquíes desde Canarias”, donde se hace constar expresamente lo que sigue: “En la llamada crisis de los cayucos, que en 2006 llevó al archipiélago más de 31.600 personas, el Gobierno socialista de entonces promovió las derivaciones masivas de migrantes a la Península, pero también puso en marcha una potente maquinaria de devolución, la semilla de los acuerdos migratorios con países africanos que se mantienen hasta hoy. Aquel año, fueron devueltas a sus países casi 10.000 personas, según datos obtenidos a través del portal de transparencia. En 2007, cuando llegaron a las islas casi 12.500 migrantes, 6.146 fueron obligados a tomar un avión de vuelta. Casi los mismos que en 2018, cuando se registraron más de 9.000 entradas. En 2020, con 23.000 llegadas, han sido devueltos a sus países 509 inmigrantes”.

⁷⁹ Dicha situación llevó a la entonces Ministra española de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación a recabar en Ginebra el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del ACNUR. Puede consultarse la Nota de prensa 192, de 20 de noviembre de 2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación: “González Laya aborda la cuestión migratoria con Naciones Unidas en Ginebra”, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2020_NOTAS_P/20201120_NOTA192.aspx.

⁸⁰ Vid. el citado *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*, pp. 240 y 244.

⁸¹ Sobre el internamiento de extranjeros en el ordenamiento español, y en concreto, en la institución de los CIE puede verse D. BOZA MARTÍNEZ, *El internamiento de personas extranjeras: más allá de los límites de la privación de libertad*, en A. LÓPEZ-SALA, D. GODONAU (Coords.), *Estados de contención, estados de detención. El control de la inmigración irregular en España*, Barcelona, 2017, pp. 97-118.

⁸² Desde marzo de 2020 los CETI se cerraron como medida preventiva frente al COVID y ante la incapacidad de retorno de los inmigrantes a los países de origen, reiniciándose los internamientos en el último trimestre del año, como medida cautelar previa para garantizar la repatriación de los migrantes irregulares llegados por vía marítima, viéndose reducida la capacidad de los CIE al 50% por la situación sanitaria. Vid. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*, p. 244.

⁸³ Vid. *El País* (15.06.2020): “España acelera el ritmo de expulsiones de inmigrantes” y *El Confidencial* (10.12.2020): “La Crisis de la Migración – Interior aumenta devoluciones y detenciones para hacerse con el control de la crisis”.

celebrados por España con países como Mauritania⁸⁴, Argelia⁸⁵ o Marruecos⁸⁶, si bien en este último caso se volvió a suspender temporalmente la devolución de inmigrantes⁸⁷. Con Senegal, en cambio, no se ha reactivado aún el acuerdo de readmisión de extranjeros⁸⁸. Una situación que se complica a término de 2021 con el cierre de fronteras, una vez más, por algunos países tras el incremento de contagios de la variante Ómicron, siendo este el caso de Marruecos⁸⁹.

En cualquier caso, entonces y ahora, las capacidades del sistema nacional español de acogida y los procedimientos de determinación de estatus han seguido siendo los principales retos estructurales de la gestión migratoria⁹⁰, que se han visto acentuados en la actual crisis

⁸⁴ Vid. la publicación en el BOE de la aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (en vigor desde el 31 de julio de ese mismo año), que contempla la readmisión de nacionales de las partes contratantes, así como de un tercer Estado (<https://www.boe.es/boe/dias/2003/08/04/pdfs/A30050-30053.pdf>). En marco del acuerdo con Mauritania se están devolviendo a Mali ciudadanos de este país necesitados de protección internacional. Vid. *El País* (07.02.2020): “Uno de los deportados por España a Mauritania: ‘Después de tres días sin comer, nos abandonaron en Mali’”. También puede verse *El País* (05.11.2020): “Interior reactiva las deportaciones a Mauritania desde Canarias” y *El País* (01.07.2020): “Mauritania recibe un tercio de los vuelos de expulsión de inmigrantes desde España”.

⁸⁵ Vid. el Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho ad referendum en Argel el 31 de julio de 2002, en vigor desde el 18 de febrero de 2004 (sobre readmisión de nacionales de las partes contratantes), <https://www.boe.es/boe/dias/2004/02/12/pdfs/A06350-06352.pdf>. Según datos publicados en el Diario *El País*, Argelia, principal punto de origen de pateras hacia la Península, es el tercer país del norte de África en aceptar de nuevo deportaciones, tras Marruecos y Mauritania. Vid. *El País* (02.12.2020): “Interior reinicia el retorno de inmigrantes irregulares a Argelia”.

⁸⁶ En relación con la devolución de nacionales marroquíes, no existe acuerdo escrito entre España y Marruecos, enmarcándose dicha readmisión en una amplia y exitosa colaboración entre ambos Estados. El Acuerdo hispano-marroquí relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (de 13 de febrero de 1992) se refiere a nacionales procedentes de terceros países, y entró en vigor el 21 de octubre de 2012 (vid. BOE, N° 299, de 13 de diciembre de 2012) tras la devolución en caliente a Marruecos de 73 inmigrantes que lograron llegar por mar a la Isla de Tierra, perteneciente al Peñón de Alhucemas. Vid. I. GONZÁLEZ GARCÍA, *La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas*, cit. Lo cierto es que, tras la reactivación de las devoluciones a Marruecos en diciembre de 2020, las autoridades marroquíes admiten la devolución de 80 “personas” por semana. Vid. *El Confidencial* (24.02.2021): “Interior suspende el vuelo de repatriación de migrantes a Senegal, el primero desde 2018”. El 24 de abril de 2021 se adoptó un acuerdo entre España y Marruecos para la expulsión de más de cien jóvenes marroquíes llegados a nado a la playa de El Tarajal en Ceuta. Vid. *El País* (28.04.2021): “España y Marruecos reactivan en Ceuta las devoluciones pese al cierre fronterizo”.

⁸⁷ Vid. *El País* (07.12.2020). “Interior incrementa la deportación de marroquíes llegados a Canarias” y *El País* (14.04.2021): “Suspendidos los vuelos de devolución de marroquíes desde Canarias”. Según han confirmado fuentes marroquíes y españolas, en los términos publicados en este Diario. “Los cuatro vuelos semanales de la Royal Air Maroc que permitían al Gobierno español deportar cada semana hasta 80 marroquíes desde Canarias están suspendidos hasta nuevo aviso. La interrupción responde a la decisión de Marruecos de cancelar todos los vuelos comerciales con España y Francia desde la medianoche del pasado 30 de marzo para frenar el avance del coronavirus. Tras el repentino cierre, solo ha partido un vuelo de Gran Canaria a El Aaiún que ya estaba programado, pero, desde entonces, el dispositivo está cancelado...”.

⁸⁸ Vid. *El Confidencial* (24.02.2021): “Interior suspende el vuelo de repatriación de migrantes a Senegal, el primero desde 2018”, cit.

⁸⁹ *El Economista* (15.12.2021): “Marruecos vuelve a cerrar sus fronteras por la variante Ómicron”.

⁹⁰ Durante el periodo de confinamiento y cierre de fronteras, los niveles de solicitudes de acceso al sistema de acogida a solicitantes y beneficiarios de protección internacional fueron muy reducidos. Puede verse el citado *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*, p. 240. Un detallado Informe sobre la actuación de las Administraciones en relación con la crisis migratoria en Canarias es el publicado en 2021 por el Defensor del Pueblo antes citado, tras visitar las instalaciones de detención y sistemas de acogida (pp. 23 y ss). De especial interés son las páginas

por las medidas restrictivas impuestas, en todos los niveles, para evitar la propagación de la pandemia.

Y a nivel europeo, debemos resaltar cómo en 2006 la operación Hera II, que contaba con la participación de los países de origen y de tránsito (como Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Guinea Bissau) en la lucha contra inmigración irregular procedente del continente africano, fue todo un éxito. Una operación cuya finalidad era reforzar la vigilancia de las costas africanas para evitar su salida y, en su caso, proceder a la devolución de quienes hubieran sido interceptados en el mar.

Tras reactivarse la ruta Atlántica, se intentó reformular la citada operación Hera II, si bien la aprobación por el Consejo, el 8 de noviembre de 2019, de un nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁹¹ terminó por frustrar la iniciativa acordada por España y Frontex a finales de 2020 con el fin de cerrar la ruta migratoria canaria. Y es que el nuevo Reglamento atribuye a Frontex un mayor protagonismo o poder de actuación, en detrimento de las autoridades nacionales, lo que ha provocado una pugna con las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles por el despliegue de medios materiales y el control de los operativos, que llevó a Frontex, el 1 de febrero de 2021, a amagar con suspender su actividad en el Estrecho y en las Islas Canarias⁹².

Son, por lo tanto, pocos los avances apreciados en la gestión a nivel nacional y europeo de la actual crisis migratoria en las Islas Canarias, teniendo en cuenta, no obstante, la existencia de los acuerdos bilaterales de cooperación y los proyectos europeos adoptados tras la crisis de 2006 con los países de origen o de procedencia de los inmigrantes. Una situación que, por el contrario, se ha visto agravada por las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID-19, en cuanto a condiciones de acogida, identificación, traslados y expulsión de los inmigrantes llegados a las costas canarias. De ahí la conveniencia de valorar, a continuación, la colaboración iniciada tras la crisis de los cayucos por España y la UE con dichos países en materia de cooperación al desarrollo en la lucha contra la inmigración irregular.

relativas a la identificación de personas vulnerables y búsqueda de personas desaparecidas, así como a las restricciones a la libre circulación y residencia, por lo que afecta a la protección de los derechos humanos y a las garantías jurídicas en relación con las solicitudes de protección internacional y con la expulsión de los migrantes (pp. 50 a 69).

⁹¹ Un nuevo Reglamento que refuerza el personal y los medios de Frontex, y le otorga un mandato más amplio de apoyo a las actividades de los Estados miembros, especialmente en materia de control de las fronteras, retorno y cooperación con terceros países. Vid. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, cit., pp. 110-111. Para un análisis doctrinal: M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?*, en *Boletín IJEE*, 2019, pp. 646-666, https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_iejee_16.pdf.

⁹² Puede verse: *El País* (07.11.2020): “España y Frontex negocian una operación para cerrar la ruta migratoria canaria. La agencia europea de fronteras y el Ejecutivo deben concretar aún los medios y el área de actuación para una misión conjunta” y *El País* (01.02.2021): “Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular”. Según esta última noticia: “En los planes operativos para este 2021, que se cierran a principios de año, Frontex reclamaba a España mayor control sobre la inteligencia y el acceso a los datos de carácter personal en las fronteras españolas, competencias en materia de investigaciones transfronterizas (como las mafias de narcotráfico internacional) o el despliegue sobre el terreno del nuevo cuerpo de agentes europeos, un personal armado de cuya profesionalidad recelan las policías españolas. La propuesta no gustó a los negociadores. Un mando de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado considera que aceptar las propuestas de Varsovia supone una ‘entrega de soberanía’ y cree que el conflicto ‘estallará cuando haya una desgracia’”.

5. La cooperación al desarrollo en la lucha contra la inmigración irregular tras la crisis de los cayucos: Una especial referencia a Marruecos

La inmigración subsahariana sigue siendo desde 2005-2006 un delicado asunto para las relaciones bilaterales de España con países como Mauritania, Gambia y Senegal, con los que se adoptaron acuerdos para el despliegue de la Guardia Civil frente a sus costas, que incluían ayudas millonarias para formar y equipar a las fuerzas de seguridad de dichos países en la lucha contra la inmigración irregular. Ayudas que se han seguido manteniendo por parte del Gobierno español⁹³.

Pero la inmigración irregular hacia España (procedente en 2006 principalmente del África subsahariana, si bien en la actualidad comprende a países del Magreb, como Marruecos, tras reactivarse la ruta Atlántica hacia Canarias), demanda un tratamiento mucho más amplio, a nivel regional (europeo y africano), así como universal, no limitado únicamente a cuestiones de seguridad, como han venido haciendo España y los países europeos desde entonces.

Es por ello que, tras la crisis de los cayucos, España y Marruecos asumieron la iniciativa y el compromiso de fomentar una cooperación “triangular” entre los países de origen, tránsito y destino⁹⁴, que tuviera además en consideración el vínculo existente entre inmigración y desarrollo. Así, se celebró en Rabat, durante los días 10 y 11 de julio de 2006, la Conferencia sobre Migración y Desarrollo, en la que se adoptó una Declaración Política y un Plan de Acción⁹⁵.

Se hacía necesario, por lo tanto, desarrollar estrategias de cooperación al desarrollo en los Estados de origen y la articulación de políticas que contribuyeran a ordenar la llegada de estas personas y su acceso e integración sociolaboral⁹⁶. En este sentido, la UE abrió un nuevo

⁹³ Vid. *El País* (29.06.2020): “Interior triplica las subvenciones a países africanos para contener la inmigración irregular. La financiación a Marruecos dispara el total de las partidas de cooperación policial internacional, pero crece también la financiación a Malí, Guinea Conakri, Gambia y Costa de Marfil”; También, *El País* (17.08.2020): “Interior donará 1,5 millones en material policial a 7 países africanos para frenar la inmigración irregular”. Según esta publicación: “El ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, dictó el pasado 4 de junio una resolución de carácter reservado por la que acuerda la adquisición, por 1,5 millones de euros, de material policial para su posterior donación a siete países africanos con el fin de ayudarles a combatir la inmigración irregular que parte o atraviesa sus territorios con destino a España. La resolución detalla que los Estados que se beneficiarán son Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Conakri, Mauritania y Senegal, con los que el Gobierno español ha firmado en los últimos años diversos acuerdos de colaboración”.

⁹⁴ Véase la Declaración conjunta adoptada tras la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de Marruecos y del Reino de España, Madrid-Rabat, 11 de octubre de 2005, n° 9682 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español (MAEC).

⁹⁵ Ver la nota de prensa n° 117 del MAEC (10.07.2006) y A. SORROZA BLANCO, *La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”*, en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 2006, (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/1028imp.asp>), quien señala los seis apartados en los que se divide el Plan de Acción: 1) Migración y desarrollo; 2) Migración legal; 3) Inmigración ilegal; 4) Cooperación policial y judicial operativa y asistencia a las víctimas; 5) Financiación; y 6) Marco institucional y de seguimiento. También, T. FAJARDO DEL CASTILLO, *La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2006, pp. 913-943, at 924-929.

⁹⁶ A. TRUJILLO MARRERO, *La atención en frontera a inmigrantes en situación irregular*, en A. DEL VALLE GÁLVEZ, M. A. ACOSTA SÁNCHEZ (eds.), *Inmigración irregular y Derecho*, Cádiz, 2005, p. 67. También A. SALAMANCA RODRÍGUEZ, *La paradoja de la lucha contra la inmigración irregular*, en *Atalayar entre dos orillas*, 9 febrero 2020, <https://atalayar.com/blog/la-paradoja-de-la-lucha-contr-la-migraci%C3%B3n-irregular>.

enfoque y perspectivas a los problemas referidos, puesto de relieve en el Libro Verde de la Comisión: “El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica”⁹⁷, así como la “Estrategia de la UE para África. Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África”⁹⁸.

Ahora bien, España ha venido aplicando desde 2006 la política de condicionar la ayuda financiera a la lucha contra la inmigración ilegal. Así, por ejemplo, en 2017 se advertía que Mauritania y Senegal habían recibido entre 15 y 25 millones anuales desde 2006. En total, Mauritania había obtenido 108,45 millones de euros, de los que 88,6 se habían destinado al control de fronteras y 19,8 a la ayuda al desarrollo. En el caso de Senegal, la asistencia española (59,7 millones de euros en total) se había repartido entre el control de fronteras (34,9) y la cooperación al desarrollo (24,8). Un modelo que ha sido también aplicado por la UE con la firma en 2016 de los llamados *Migration Compacts* con Níger, Nigeria, Mali, Senegal y Etiopía, admitiendo fuentes diplomáticas que, a la vista de las cifras de inmigrantes que cruzan el Mediterráneo, salvo en el caso de Níger, los acuerdos no están dando el resultado esperado⁹⁹.

Es por ello que, a nivel nacional, uno de los pilares del Plan África, que incluye entre sus objetivos prioritarios la movilidad ordenada, regular y segura¹⁰⁰, es el aumento de la inversión privada y la presencia empresarial española en unos pocos países denominados “ancla” (Sudáfrica, Nigeria y Etiopía) con capacidad económica y demográfica de crear oportunidades para los africanos en su propio continente, destacando el nuevo Plan de

⁹⁷ Documento COM (2004) 811, Bruselas, 11 de enero de 2005, que contempla medidas complementarias de integración, repatriación y cooperación con terceros países, entre las siguientes (pp. 11-12): “suministrar información actualizada sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE, crear centros de formación y contratación en los países de origen en relación con las cualificaciones que se necesitan a nivel de la UE, así como de formación lingüística y cultural, crear bases de datos sobre las aptitudes/ocupación/sector (cartera de competencias) de los inmigrantes potenciales, facilitar la transferencia de las remesas de emigrantes y compensar a los terceros países por los costes de enseñanza en las personas que emigran a la UE...”.

⁹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo, documento COM (2005) 489 final, de 12 de octubre de 2005. Ver “La Comisión Europea aprueba un ‘Plan Marshall’ para África” (<http://www.elmundo.es>, 12.10.05). Este Plan supondría en palabras de L. PERAL: “condonar la deuda de los países africanos, eliminar aranceles y subsidios agrícolas para permitir el acceso libre de los productos africanos a los mercados occidentales, y cuadruplicar en los próximos diez años los 25.000 millones de dólares que los países occidentales donan a África en la actualidad”. Vid. su estudio *Vida, libertad y presión migratoria. Aproximación jurídica al problema de la devolución de personas en las fronteras de Ceuta y Melilla*, en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE), 14.11.2005, p. 7/9.

Puede verse también la citada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, documento COM (2005) 621 final, de 30 de noviembre de 2005, sobre *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, que aborda los aspectos de la migración relacionados con la seguridad y con el desarrollo (vid. en concreto las iniciativas contempladas en el apartado III sobre “Diálogo y cooperación con África, y en particular con los países de origen subsaharianos, pp. 6-8), que sirvieron de base a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005, cuyo anexo I se tituló “Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo”.

⁹⁹ *El País* (20.06.2017): “España ha gastado 168 millones en frenar la llegada de cayucos a Canarias”.

¹⁰⁰ El Plan África es el marco estratégico que orienta las relaciones de España con el continente africano. El III Plan África, aprobado en marzo de 2019 bajo la premisa “España y África: desafío y oportunidad”, aboga por un nuevo acercamiento a África construido sobre la base de intereses compartidos y de un amplio consenso entre los principales actores españoles en el continente. El III Plan África define cuatro Objetivos Estratégicos: 1. Paz y seguridad, 2. Crecimiento económico inclusivo y resiliente, 3. Fortalecimiento institucional, 4. Movilidad ordenada, regular y segura. Puede consultarse en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Africa/Paginas/III-Plan-Africa.aspx>.

Acción Marrakech del Proceso de Rabat y el renovado apoyo al Proceso de La Valeta¹⁰¹, por el que se estableció en noviembre de 2015 un Nuevo Marco de Asociación con terceros países encuadrado en la Agenda Europea de Migración¹⁰². Tras la Cumbre de La Valeta sobre migración¹⁰³ también se creó el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África¹⁰⁴, como instrumento de política de desarrollo y vecindad, para fomentar la cooperación con terceros países en materia migratoria¹⁰⁵. Pero dicho Fondo expira a finales de 2021, por lo que España sigue reclamando a la UE más financiación en la lucha contra la inmigración irregular¹⁰⁶.

También en el plano nacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) trabajó activamente durante 2016 con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y con los países africanos para impulsar proyectos de cooperación con contenido migratorio en el marco del citado Fondo Fiduciario. Destacamos, en este sentido, la aprobación por la AECID de un proyecto de cooperación con el Reino de Marruecos de apoyo a la implementación de su nueva estrategia migratoria, con un enfoque de respeto de los derechos humanos, desarrollado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración¹⁰⁷.

¹⁰¹ Vid. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018*. Apartado sobre “Ordenación de flujos migratorios”, Presidencia del Gobierno de España. Departamento de Seguridad Nacional, pp. 125-135, en concreto, p. 135.

¹⁰² Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una Agenda Europea de Migración*, Doc. COM (2015) 240 final, Bruselas, 13.05.2015 y asimismo European Commission – Press release (Strasbourg, 7 June 2016): “La Comisión anuncia un Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración: una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración”, European Commission – Press release (Strasbourg, 13 June 2017): “Partnership Framework on Migration: Commission reports on results and lessons learnt one year on”; Doc. COM (2017) 471 final, Brussels, 06.09.2017, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.

¹⁰³ Dicha Cumbre reunió en noviembre de 2015 a jefes de Estado y de Gobierno europeos y africanos en un intento de reforzar la cooperación y abordar los desafíos y oportunidades que brinda la migración. En ella se adoptó una Declaración política y un Plan de acción para: abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso; potenciar la cooperación en materia de migración regular y movilidad; reforzar la protección de los migrantes y los solicitantes de asilo; prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos; colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. Sobre la actuación de la UE al respecto puede verse <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/11/valetta-summit-press-pack/>.

¹⁰⁴ Dicho Fondo se creó en 2015 para abordar las causas profundas de los desplazamientos forzosos y la migración irregular y contribuir a mejorar la gestión de la migración. El presupuesto general del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África representa más de 4.500 millones de euros (en torno al 89 % de las contribuciones proceden de la UE, y alrededor del 11 % de sus Estados miembros y de otros donantes), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3461.

¹⁰⁵ *Informe Anual de Seguridad Nacional 2017*, Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, apartado sobre “Ordenación de flujos migratorios”, pp. 89-95, en concreto, p. 94.

¹⁰⁶ Vid. la entrevista al ministro de Interior y de Descentralización de Mauritania en visita oficial a España: *El País* (27.01.2021): “Para luchar contra la inmigración irregular hace falta más ayuda de la UE”. También *El País* (31.01.2021): “España reclama a Bruselas fondos para migración tras la crisis de Canarias”.

¹⁰⁷ Puede verse el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*, Consejo de Seguridad Nacional, Parte 8 sobre “Ordenación de flujos migratorios”, pp. 117-124, en concreto, p. 121 y el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2015*, que contiene los puntos clave de la Cumbre de la Valeta, p. 109. En este sentido, Marruecos era beneficiario de 7 proyectos financiados por la UE en materia migratoria, con un total de 182,9 millones de euros, destinándose casi la totalidad (175 millones de euros) a la mejora de la gestión de la migración, y el resto

Por lo que afecta a nuestras relaciones con el país vecino, en el ámbito regional europeo (UE), Marruecos es el tercer socio que más dinero recibe para la gestión migratoria¹⁰⁸, tras Turquía (6.000 millones de euros desde 2016) y Libia (355 millones a partir de 2015), habiendo obtenido en programas de apoyo a la gestión migratoria 343 millones de euros desde 2014, en su mayoría tras el repunte de pateras llegadas a las costas españolas en 2018¹⁰⁹. El dinero y una renovada colaboración liderada por España redujeron los flujos a la mitad al año siguiente, pero la crisis migratoria en Canarias, con la llegada en 2020 de más de 23.000 personas procedentes sobre todo del Sáhara Occidental bajo ocupación marroquí, ha vuelto a inquietar a los países miembros de la UE, teniendo en cuenta que el 50% de esos inmigrantes eran marroquíes. Es por ello que los Estados miembros de la UE creen “que la puesta en marcha de su nuevo marco financiero plurianual (2021-2027) y el estreno del llamado Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) ofrece la oportunidad ideal para marcar un punto de inflexión en la relación con Rabat. Ese instrumento tiene una dotación de 79.500 millones de euros (casi una cuarta parte para los países vecinos de la UE), más un colchón de 9.500 millones para intervenciones de emergencia”¹¹⁰.

Y en plena “crisis migratoria de Ceuta” (en mayo de 2021), el Consejo de Ministros español aprobaba una partida financiera para Marruecos de 30 millones de euros para ayudar al país vecino en su despliegue policial contra la inmigración irregular, habiendo sido aquella contemplada en los Presupuestos Generales del Estado¹¹¹.

a reforzar la gobernanza y a la prevención de conflictos. Un comparativo de proyectos y partidas económicas con países como Argelia, Mali, Mauritania, Senegal y Gambia puede verse en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/western-routes/>.

¹⁰⁸ También recibe dinero de España, debiendo pronunciarse el Tribunal Supremo sobre la legalidad de 30 millones de euros que recibió en 2019 del fondo de contingencia de los Presupuestos. Vid. *El País* (20.07.2020): “El Supremo decidirá la legalidad de 30 millones entregados a Marruecos para frenar la inmigración irregular”.

¹⁰⁹ Pero Marruecos hace tiempo que viene pidiendo más apoyo. En cuanto país de origen, tránsito y destino de miles de migrantes, Marruecos calcula que solo sus esfuerzos en medios materiales y los miles de policías que tiene desplegados para luchar contra la inmigración irregular necesitan una inversión de 3.500 millones de euros en el periodo de 2020-2027. La cifra aparece en una memoria económica de Bruselas y supone 435 millones anuales, bastante más por año que los 343 millones que se le han ofrecido en ocho años. Información contenida en un documento de carácter “reservado” publicado por el Diario *El País*. Véase *El País* (26.04.2021): “La UE busca mayor apoyo de Marruecos contra la inmigración irregular a cambio de más ayudas”.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Según la periodista María Martín: “Es la segunda vez que España dedica una ayuda directa de estas características y cuantía –ya aprobó la entrega de 32 millones en el verano de 2019-, pero es la primera vez que se incluye en los Presupuestos. Aunque las subvenciones españolas para la cooperación policial se han consolidado en países como Senegal y Mauritania para controlar la ruta atlántica tras la crisis de los cayucos, Rabat no era uno de los principales beneficiarios. Desde 2019, sin embargo, Marruecos es el que más fondos recibe”, *El País* (18.05.2021): “España aprueba dar 30 millones de euros a Marruecos para frenar la inmigración irregular”. Según información de *Europa Press* (19.05.2021): “España ha dado más de 90 millones en ayuda a Marruecos en tres años para controlar la inmigración ilegal”, son tres las partidas de 30 millones de euros en ayudas directas para Marruecos aprobadas por España en tres años consecutivos (2019, 2020 y 2021) “para controlar las fronteras, desarticular mafias y evitar la inmigración ilegal en las costas españolas y en Ceuta y Melilla”, a las que habría que sumar 35 millones de euros en compras públicas de vehículos, drones, radares y material para el país vecino. Según esta última fuente: “La contratación más costosa fue la aprobada por el Consejo de Ministros del 5 de junio de 2019, por el que se autorizó a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIAPP F.S.P., la contratación de un suministro de vehículos para el Ministerio del Interior de Marruecos, por un importe estimado de 26.000.000 de euros...”, junto a otras partidas que “se incluían en los 140 millones que acordó aportar la UE a Marruecos en 2019, de los que 40 millones correspondían gestionar a España”. Ver nota 41.

Y es que el Gobierno español ya consideraba necesario, incluso antes de la referida crisis en Ceuta, mantener el compromiso y la capacidad de gestión de la inmigración del país vecino¹¹².

Asimismo, España sigue realizando importantes esfuerzos por atajar los flujos migratorios en origen, a través de proyectos y actividades para reforzar las capacidades de los países de origen y desincentivar los flujos migratorios irregulares; y ha seguido reforzando las relaciones con los Servicios de Inteligencia de varios países africanos. Así, en 2020, el Ministerio del Interior destinó más de 15 millones de euros en concepto de ayudas directas y materiales en materia de cooperación policial internacional, destacando las ayudas directas otorgadas a Senegal, Mauritania, Guinea, Ghana, Gambia y Costa de Marfil. También se han reforzado las capacidades materiales de dichos países para la gestión y control de los flujos migratorios irregulares, así como la vigilancia fronteriza. Y las FCS españolas lideran proyectos de cooperación con Níger, Senegal y Nigeria, siendo destacable los 3 millones de euros destinados al fomento del retorno voluntario de nacionales de terceros países¹¹³.

Se advierte, por lo tanto, una apuesta decidida por parte de España y de la UE en fomentar la cooperación al desarrollo con los países de origen y tránsito en la lucha contra la inmigración irregular, siendo destacables los instrumentos financieros procedentes de España y de la UE y las partidas económicas que benefician al país vecino. El objetivo es consolidar a Marruecos como socio prioritario de la UE en la lucha contra la inmigración irregular, teniendo en cuenta que las costas de Marruecos y del Sáhara Occidental bajo ocupación marroquí se han convertido en puntos de partida para los migrantes que arriesgan sus vidas en la travesía hacia las Islas Canarias. Y entre estos migrantes se cuentan por miles los de nacionalidad marroquí, además de los subsaharianos que tradicionalmente han seguido la ruta Atlántica.

6. Conclusiones

Son diversas las circunstancias que se dan en la zona noroccidental africana, próxima a las costas españolas (entre otras, un importante crecimiento demográfico; efectos negativos del cambio climático; desigualdades sociales; conflictos armados; terrorismo yihadista)¹¹⁴, que la convierten en punto de partida de la ruta migratoria más mortífera a través del Océano Atlántico con destino a las Islas Canarias.

Dichas circunstancias, existentes también durante la crisis de los cayucos de 2006, no impidieron el cierre de la ruta Atlántica, como consecuencia, principalmente, de la firma de acuerdos de colaboración entre España y terceros países africanos (de origen o de partida) en la lucha contra la inmigración irregular, y la adopción de proyectos europeos, como Hera II, cuyo objetivo era impedir la salida al mar desde la costa africana de embarcaciones con inmigrantes irregulares, devolviéndolos a su punto de origen, incluso si eran nacionales del Estado de partida¹¹⁵.

Tras reactivarse a finales de 2019 la ruta Atlántica, se advirtió como una novedad el incremento del número de migrantes económicos a través de la misma, principalmente de origen marroquí (lo que obedece en gran medida a la crisis económica motivada por la

¹¹² Informe Anual de Seguridad Nacional 2020, p. 243

¹¹³ *Ibidem*, pp. 251-252.

¹¹⁴ Circunstancias referidas en el citado Estudio del Defensor del Pueblo español, p. 71.

¹¹⁵ De esta forma, los agentes de fronteras realizaban labores de control más allá de las fronteras europeas, tal y como aparecen definidas en el Código de Fronteras Schengen, con la finalidad de controlar y frenar la llegada –incluso la mera aproximación– de la inmigración irregular al borde exterior marítimo europeo.

pandemia de COVID-19), junto a refugiados y población subsahariana necesitada de protección internacional (como mujeres embarazadas, menores de edad, víctimas de la trata de seres humanos o miembros del colectivo LGTBI, pertenecientes a la categoría de grupos vulnerables).

Pero la crisis económica derivada de la actual pandemia no es la única causa que ha favorecido la reciente reactivación de la ruta Atlántica, destacando asimismo el refuerzo de los controles fronterizos en la ruta de Mediterráneo Occidental, que ha provocado un desvío de la inmigración hacia las costas canarias. En este sentido, destacamos el refuerzo del vallado fronterizo de Ceuta y de Melilla; la adopción del nuevo concepto de rechazo en frontera en dichas Ciudades (una manera de “justificar” las devoluciones en caliente de inmigrantes que consiguen entrar de forma irregular mediante el sistema de “asalto” a las vallas); la inestabilidad política en Libia y el Sahel, que dificulta la ruta sahariana-mediterránea o la intensificación por Marruecos del control de la inmigración en el Mediterráneo, a través de la ruta marítima del Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán.

Ahora bien, la lucha contra la inmigración irregular frente a las costas canarias sienta sus bases en los acuerdos bilaterales interestatales y en los proyectos impulsados o apoyados por la UE tras la crisis de los cayucos hace 15 años, de ahí que sea necesario ampliar y actualizar los referidos acuerdos y proyectos, si se quiere abordar con eficacia la actual crisis migratoria¹¹⁶. Y es que en el contexto de la actual crisis humanitaria y de emergencia que se vive frente a las costas canarias, si atendemos a la respuesta de las administraciones e instituciones competentes, se advierte un déficit estructural similar al vivido en 2006, ante la improvisación de centros y de mecanismos de acogida, identificación y asistencia a los inmigrantes. Una falta de previsión que no se entiende, dada la situación geográfica de España, de proximidad a las costas africanas, que convierte a nuestro país en lugar de destino para las mafias.

Y si a ello sumamos las dificultades surgidas en la repatriación/expulsión de los migrantes, tras el cierre de fronteras como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y el hacinamiento de los mismos en suelo canario, la situación de los inmigrantes se presenta aún más desesperante que la vivida en 2006.

Por lo tanto, existen problemas estructurales vinculados a migración-desarrollo que convierten a la ruta Atlántica hacia Canarias en una vía que reaparece intermitentemente como ruta migratoria principal en los flujos migratorios hacia Europa. Por ello, ni el refuerzo del control fronterizo por parte de España (con la ayuda de la UE y de Marruecos como socio prioritario), ni la cooperación al desarrollo por parte de los Estados europeos han tenido éxito hasta ahora en la lucha contra la inmigración irregular procedente de África.

Por este motivo, hay que buscar razones complementarias para explicar la tenacidad de los flujos migratorios en la ruta Atlántica hacia las Islas Canarias.

En efecto, para abordar con eficacia el fenómeno migratorio se ha planteado la necesidad de un “cambio de paradigma a la hora de considerar las motivaciones económicas como principales responsables de la decisión migratoria, traspasando esta responsabilidad a la inestabilidad política –en forma de corrupción, democracias opacas, privación de derechos fundamentales, persecución por razones étnicas o religiosas...”¹¹⁷, siendo críticos los agentes

¹¹⁶ En línea con el citado Estudio del Defensor del Pueblo español (2021), pp. 75-79.

¹¹⁷ Puede verse: J. I. URQUIJO SÁNCHEZ, *Causas de la emigración subsahariana*, en *Revista Extremeña de Ciencias Sociales “Almenara”*, 2013, pp. 1-17.

sociales con el hecho de que las políticas de cooperación al desarrollo se sigan vinculando al control de los flujos migratorios, como se recoge en el Pacto Europeo de Migración y Asilo¹¹⁸.

Lo anterior debe completarse con aspectos a tener en cuenta en las relaciones de España y de la UE con Marruecos, en tanto país con Estatuto Avanzado con la UE y socio leal en la lucha contra la inmigración irregular. Y es que la cooperación con el país vecino en este ámbito suele verse, con asiduidad, enturbiada o cuestionada por cuestiones de naturaleza política. Así ha ocurrido en las relaciones de Marruecos con España, por la reivindicación de los territorios españoles en el norte de África¹¹⁹, y más recientemente con nuestro país¹²⁰ y con los Estados miembros de la UE¹²¹, al instarles a modificar sus posiciones sobre el estatuto del Sáhara Occidental.

Este es el ejemplo de la crisis de Ceuta de mayo de 2021, donde claramente Marruecos utilizó a la inmigración como instrumento de presión hacia España y la UE para que modificaran su posición sobre el territorio del Sáhara Occidental¹²², territorio sometido a descolonización, pero que se encuentra en buena parte bajo control de Marruecos, y donde existe una proclamada República Árabe Saharaui Democrática, además de una Misión de Paz de Naciones Unidas (MINURSO)¹²³.

La presión de Marruecos también se ha trasladado al ámbito de las relaciones comerciales, a modo de amenaza contra aquellos países que no reconozcan la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental¹²⁴. Medidas de presión inadmisibles, por violar no sólo los derechos del pueblo saharauí, sino también la doctrina de Naciones Unidas sobre la

¹¹⁸ Véase la entrevista al Coordinador de la CEAR – Canarias en *canarias7.es* (08.12.2020): “Lo peor en la gestión de la inmigración ha sido el desorden del Gobierno”. Sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE, publicado en septiembre de 2020, puede verse el documento COM (2020) 609 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23 de septiembre de 2020. Un análisis del mismo es el realizado por J. L. PARDO, *El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española*, en *Real Instituto Elcano*, ARI 125/2020, 5 noviembre 2020; J. ABRISKETA, *El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: hacia un marco jurídico aún más complejo*, en J. ABRISKETA, (Dir.), *Políticas de asilo de la Unión Europea: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2021, pp. 307-335.

¹¹⁹ Puede verse A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos*, en *Real Instituto Elcano*, ARI 66/2021, 13 julio 2021.

¹²⁰ Como el episodio de la crisis migratoria de Ceuta, al permitir Marruecos la entrada en dicha Ciudad de unos 10.000 inmigrantes en mayo de 2021.

¹²¹ Con anterioridad, Marruecos decidió romper relaciones diplomáticas con Alemania, al no avalar este país la reclamación marroquí sobre el Sáhara. Puede verse *El País* (07.05.2021): “Alemania pide explicaciones a Marruecos tras el choque diplomático por el Sáhara Occidental” y *El Español* (15.12.2021): “Marruecos reinterpreta la opinión de Alemania sobre su posición en el Sáhara para presionar a España”.

¹²² *The Economist* (22.05.2021): “King Muhammad of Morocco weaponises migration”, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/05/22/king-muhammad-of-morocco-weaponises-migration>.

¹²³ <https://minurso.unmissions.org/>.

¹²⁴ Se trata de una amenaza reincidente (la de interrumpir las relaciones comerciales y las medidas de contención de la inmigración), como se evidencia en la noticia publicada por *Europa Press* (06.02.2017): “Marruecos amenaza con romper relaciones comerciales con la UE si persiste el debate sobre el Sáhara”. Tras la crisis migratoria de Ceuta, se pueden leer titulares como los que siguen: *La Información* (09.05.2021): “Amenaza con aranceles y sanciones. Rabat pulsa el botón nuclear económico y se prepara para romper con España”; *Euronews* (24.05.2021): “Marruecos amenaza con romper las relaciones con España”; *Europa Press* (07.11.2021): “Marruecos amenaza de romper con quien no avale la ocupación del Sáhara”.

descolonización del Sáhara Occidental, reconocida por el Tribunal General de la UE el pasado 29 de septiembre de 2021¹²⁵.

En cualquier caso, la reactivación de la ruta Atlántica en 2019-2020 hacia las Islas Canarias nos permite afirmar que la lucha contra la inmigración irregular sigue demandando la necesidad de un enfoque holístico de conjunto, que comprenda no sólo el control de fronteras y el refuerzo de las capacidades operativas e institucionales en la lucha contra la migración irregular y las redes criminales. Es necesaria también la actualización, mejora e implementación de los convenios de colaboración, a nivel bilateral y en el marco de la UE (FRONTEX), fomentando la cooperación al desarrollo y el respeto de la normativa internacional en materia de protección de los derechos humanos de los inmigrantes. Además, la comprensión de los problemas migratorios exige también tener en cuenta los temas de las reclamaciones territoriales de Marruecos en la relación con sus vecinos, y su influencia en los flujos migratorios y el control de fronteras en el Magreb y el Sahel.

Consideramos, por todo lo anterior, que pocos elementos esenciales han cambiado en la gestión de la crisis migratoria de las Islas Canarias. Seguimos con problemas estructurales, y que además pueden agravarse coyunturalmente por la incidencia de otros factores en las relaciones internacionales en el Mediterráneo Occidental (como las reclamaciones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla, la conflictiva relación Marruecos-Argelia o los temas territoriales del Sáhara). Esta perspectiva de evolución histórica y las crisis y tensiones imprevistas dificultan poder hacer una valoración positiva de las vías para afrontar la llegada masiva de inmigrantes en situación irregular. Ocurrió en 2006 y está volviendo a ocurrir desde 2019-2020.

¹²⁵ Comunicado de Prensa n.º 166/21. Luxemburgo, 29 de septiembre de 2021. Sentencias en el asunto T-279/19 y en los asuntos acumulados T-344/19 y T-356/19 Frente Polisario/Consejo. El Tribunal General anula las decisiones del Consejo relativas, por una parte, al Acuerdo entre la UE y Marruecos por el que se modifican las preferencias arancelarias concedidas por la UE a los productos de origen marroquí y, por otra parte, a su acuerdo de colaboración de pesca sostenible, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210166es.pdf>. Véase *El País* (29.09.2021): “La justicia europea da la razón al Polisario y ordena anular los acuerdos de comercio y pesca entre Marruecos y la UE”. El Tribunal General anula los pactos porque implican comerciar con productos del Sáhara Occidental, un territorio que la comunidad internacional no reconoce como parte de Marruecos.