



Medidas para prevenir y reducir la migración irregular en Alemania y España

Autor

Jana Abujatum
jabujatum@bcn.cl

Área Gobierno, Defensa y
Relaciones Internacionales

Nº SUP: 136211

Resumen

El presente documento busca entregar antecedentes acerca de las normativas y medidas para impedir y reducir la inmigración irregular.

A nivel general, el patrón migratorio sufrió un alza. La crisis económica y social de Venezuela ha generado el segundo desplazamiento más grande después del de Siria, país que tras la denominada “Primavera árabe” de 2011 vive una guerra civil.

A nivel de los países europeos, los conflictos internacionales hicieron que desde 2015 se produzcan movimientos migratorios, como recientemente lo ha sido la guerra ruso-ucraniana.

El desplazamiento humano trae consigo distintos problemas, entre ellos el de seguridad y la migración irregular, obligando a actualizar las regulaciones de migración e impulsar medidas para prevenir y combatir la inmigración irregular.

Introducción

A continuación, se presenta primeramente una visión general de las migraciones producidas a partir de 2015 y se continúa con las experiencias normativas y medidas implementadas en Alemania y España. El documento presenta información proveniente de textos legislativos, académicos y estadísticos.

Las traducciones son propias.

I. Aspectos Generales

A nivel mundial, a partir de 2015 la migración se tomó la agenda internacional. En diciembre de 2015 ACNUR informaba que “más de 911.000 refugiados e inmigrantes han llegado a las costas europeas desde que comenzó el año y unas 3.550 personas han perdido la vida durante el viaje. Más del 75% de quienes llegan a Europa han huido de la persecución y los conflictos en Siria, Afganistán o Irak”.¹ Otro gran desplazamiento humano es el que se vive en América Latina y el Caribe, principalmente por población venezolana y haitiana.²

De los países estudiados, Alemania y España, se observa que en el primero la mayor cantidad de inmigrantes no pertenecientes a la Comunidad Schengen provienen de Siria y Afganistán³; en el caso de España, la población migrante está compuesta principalmente por el Magreb, en especial de Marruecos. En ambos países se da una población migrante regular e irregular.

II. Experiencia Internacional

1. Alemania

En Alemania se denomina como “Crisis migratoria” la vivida entre los años 2015 y 2016 tras el ingreso de alrededor de más de un millón de refugiados, migrantes y otras personas que buscaban protección en Alemania.

La guerra civil en Siria fue una de las principales razones por las que mucha gente huyó a Alemania. Según la Ley de asilo alemana, la mayoría de los refugiados de Siria solo tienen derecho a la protección subsidiaria, sin embargo, pocos reúnen las condiciones para obtener derecho al asilo. Además de sirios y refugiados de otros países de Oriente Medio, también hubo un gran número de afganos, iraquíes y migrantes de África y países no pertenecientes a la UE en los Balcanes entre los que solicitaron asilo en Alemania en 2015/16. De 2015 a 2017 incluyó a Siria, Irak y Afganistán como los seis principales países de origen de los solicitantes de asilo, situación que se ha mantenido de acuerdo a la información entregada por la Oficina Federal de Migración y Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge-BAMF*)⁴

Regulación

La Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz, 1949*) señala en el artículo 16a el derecho a asilo y profundiza sobre sus mecanismos en los numerales del artículo en comento.

En 2004 se aprobó la Ley de Inmigración⁵ (*Zuwanderungsgesetz, 2004*), texto que busca regular las diversas formas de inmigración (debido a la falta de mano de obra, desde 1950 hubo una migración laboral hacia Alemania desde Turquía, Italia, España, Grecia, entre otros. La migración laboral de aquella época derivó en acuerdos bilaterales para la contratación de los denominados “trabajadores visitantes”

¹ ACNUR. 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html>

² BID. Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Flujos-migratorios-en-America-Latina-y-el-Caribe-estadisticas-de-permisos-para-los-migrantes.pdf>

³ Destatis. *Migration 2021: 329 000 Personen mehr zu- als abgewandert.* https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/06/PD22_268_12411.html

⁴ BAMF. Aktuelle Zahlen. Pág. 3. Disponible en: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁵ El nombre oficial de la Ley es “Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern”

o *Gastarbeiter*⁶) junto con ser una forma de limitar la inmigración, combatir la inmigración ilegal y luchar contra el abuso del derecho de asilo, entre otros temas.

Un aspecto esencial perseguido por la Ley es combatir el empleo informal pues este aumenta el incentivo para ingresar ilegalmente al país.

El sistema alemán de control migratorio funciona tanto a través de controles externos (por ejemplo, a través del sistema de visados y controles fronterizos exteriores), así como a través de un sistema de controles internos a través de permisos de residencia y trabajo.

1.1. Oficina Federal de Migración y Refugiados (*BAMF*)

La Oficina Federal de Migración y Refugiados constituye un pilar importante de la arquitectura de seguridad de Alemania. En el área de inmigración, el *BAMF* es una fuente elemental para identificar infractores, víctimas y testigos en diversas áreas criminales, por ejemplo, trata de personas, extremismo y suplantación de identidad.

El derecho de asilo y el derecho de residencia también incluyen aspectos para evitar aquello que pueda constituir un peligro para la seguridad pública. Dado que el *BAMF* es el responsable de llevar a cabo el procedimiento de asilo en Alemania, tiene conocimientos y experiencia relacionados con la seguridad, incluso en el examen de documentos. Refugiados o extranjeros que representen una amenaza para la República Federal de Alemania o representen un peligro a la seguridad pública deben ser identificados a la brevedad. Por lo tanto, la Oficina Federal constituye un nexo entre las autoridades de seguridad y agentes policiales, trabajando asociadamente entre estos cuerpos. Ello permite que las autoridades federales y estatales compartan información entre sí, apoyándose mutuamente en la investigación y persecución de delitos y en la protección de testigos y víctimas.

La Oficina de Migración y Refugiados trabaja estrechamente junto a los centros interinstitucionales del sector de la seguridad, como el Centro Conjunto contra el Terrorismo (GTAZ), el Centro Conjunto para la Lucha contra el Extremismo y el Terrorismo (GETZ) y el Centro Conjunto de Análisis y Estrategia para Migración Ilegal (GASIM).

En este documento, se revisarán las funciones del Centro Alemán de Análisis y Estrategia Conjunta para la Migración Ilegal.

Centro Conjunto de Análisis y Estrategia para la Migración Irregular GASIM

El Centro Alemán de Análisis y Estrategia Conjunta para la Migración Ilegal (GASIM) es un centro permanente de información y cooperación interinstitucional con el objetivo de intensificar la cooperación en la lucha contra la migración ilegal, como se constata en una respuesta del Gobierno ante una interpelación simple por parte de parlamentarios de la fracción de partidos "Die Linke"⁷. En el marco de la Ley de Inmigración se forma en 2006 el *GASIM*, siendo uno de los centros que colabora en el trabajo de la Oficina Federal de Migración y Refugiados.

El GASIM es una plataforma conjunta de información y cooperación de las autoridades Asuntos Exteriores (AA), Oficina Federal para Migración y Refugiados (BAMF), Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BfV), Oficina Federal de Policía Criminal (BKA), Inteligencia Federal Servicio (BND), Policía Federal (BPOL) y control financiero del trabajo no declarado (FKS) de la Administración Federal de Aduanas. El Centro no es una autoridad u organización independiente, por lo tanto, no tiene

⁶ Bpb. Erstes Anwerbeabkommen vor 65 Jahren. 17 de diciembre de 2020. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/324552/erstes-anwerbeabkommen-vor-65-jahren/>

⁷ Deutscher Bundestag. Das Gemeinsame Analyse- und Abwehrzentrum illegale Migration in Berlin-Treptow. 23. 08. 2006. <https://dserver.bundestag.de/btd/16/024/1602432.pdf>

presupuesto propio, tal como lo manifiesta el Gobierno Federal, no se requiere una base legal específica para GASIM⁸.

Alrededor de 18 personas trabajan de forma permanente en GASIM. Con relación a las autoridades de envío, el personal está integrado por la Oficina Federal de Migración y Refugiados, la Policía Federal Criminal, el Servicio Federal de Inteligencia, la Policía Federal y el control financiero de trabajo no declarado. El Ministerio Federal de Relaciones Exteriores y la Oficina Federal para la Protección de la Constitución están representados en GASIM de manera ad hoc.

Las funciones del GASIM incluyen, entre otras, la mejora del intercambio de conocimiento nacional e internacional, la evaluación operativa y estratégica de la información existente y su vinculación con el conocimiento de otras instituciones en el combate contra el delito de contrabando, el desarrollo de contramedidas policiales e interinstitucionales, la provisión de resultados de evaluación para investigaciones y el desarrollo de enfoques de asesoramiento. El Centro examina el problema del tráfico de personas con fines de empleo no autorizado, en particular el llamado procedimiento de contrato de trabajo y las posibilidades de abuso asociadas. El enfoque original del GASIM se amplió durante la expansión al Centro Conjunto de Análisis y Estrategia para la Migración Ilegal (GASIM) y ahora incluye todo el complejo de migración ilegal en el GASIM.

1.2. Medidas para combatir la migración irregular y el tráfico de personas

Entre las medidas adoptadas por Alemania para combatir tanto la migración irregular como el tráfico de personas, el Ministerio del Interior (*Bundesministerium des Innern und für Heimat*) da cuenta de las siguientes disposiciones adoptadas:

- Controles fronterizos en las fronteras exteriores alemanas de Schengen,
- Registro en las fronteras interiores y en los trenes, así como en espacios donde se ubican de las instalaciones ferroviarias,
- Cooperación entre la policía federal, las fuerzas policiales de los estados federados y la administración federal de aduanas en las zonas fronterizas en diversas formas, por ejemplo, grupos conjuntos de búsqueda y centros conjuntos para la cooperación policial y aduanera,
- investigaciones efectivas y análisis de la situación por parte de la Policía Federal, la Oficina Federal de Policía Criminal y las autoridades competentes a nivel estatal,
- Análisis integral, interdepartamental e interinstitucional de fenómenos de migración irregular, tráfico y delitos conexos en el Centro Conjunto de Análisis y Estrategia para la Migración Ilegal (GASIM) con la participación de la Policía Federal, la Policía Criminal Federal, la Oficina Federal de Migración y Refugiados, el Servicio Federal de Inteligencia, la Administración Federal de Aduanas (Control financiero del trabajo no declarado), la Oficina Federal para la Protección de la Constitución y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. España

El Ministerio del Interior emitió un documento en el cual informaba que entre enero y julio de 2022 16718 personas habían ingresado irregularmente a territorio español, 538 más que en 2021 en el mismo rango de tiempo⁹.

⁸ Op.cit.

⁹ Ministerio del Interior. Inmigración Irregular 2022. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/14_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-07-2022.pdf

De acuerdo a datos proporcionados por Agencia de Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR, en octubre la cifra de inmigrantes ascendió a 27,109 provenientes, principalmente, desde los países que conforman el Magreb, usando la vía marítima y haciendo su ingreso por Canarias. En el caso de la migración terrestre, el punto de entrada es Melilla y Ceuta¹⁰.

Las cifras de las denominadas “devoluciones en caliente”¹¹ o “devoluciones exprés” muestran que la crisis migratoria sufrida en mayo de 2021, cuando cerca de 10.000 migrantes intentaron entrar en el país de manera ilegal, llevó a que en ese mes se aprobara la devolución en caliente de más de 4.000 personas provenientes del continente africano.

En cuanto a las repatriaciones, en 2019 la cifra fue de 11.153, de las cuales la mitad corresponde a devoluciones.

El documento “Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular” (2012), da cuenta de medidas empleadas tanto en España como en otros países miembros de la Unión Europea en el que se para reducir la migración irregular a España. En la denominada “fase previa” se contempla el control de falsos turistas y la exigencia de visado y el reforzamiento de la frontera marítima, entre otros.

Regulación

El marco regulatorio respecto a la inmigración lo entrega la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, texto que en su artículo 2 bis señala como uno de sus principios la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas. El artículo 53 profundiza respecto a la estancia irregular en territorio español, indicando como infracciones graves las siguientes:

1. Son infracciones graves:

a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.

b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.

La expulsión puede imponerse en caso de infracción muy grave o infracciones graves del art. 53. El artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000 expone los procedimientos para ejecutar la herramienta de expulsión del territorio español.

Por su parte, el Código Penal, artículo 318 bis, sanciona con pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año a quien *ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a entrar en territorio español*.

Referencias

- Cyrus, Norbert. (2004). *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen*. Disponible en: <https://www.forum->

¹⁰ ACNUR. Spain Weekly Snapshot - Week 42 (17 - 23 Oct 2022). <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96444>

¹¹ Mohamed Aiman El Bakkali, investigador de la Universidad de Granada, define las “devoluciones en caliente” como aquella *que se realiza por las autoridades policiales españolas de un extranjero sin respetar sus derechos ni acudir de un procedimiento legal en la legislación vigente ni en los acuerdos entre Marruecos y España*”.

illegalitaet.de/mediapool/99/993476/data/04_Expertise_Sachverstaendigenrat_Cyrus.pdf
(octubre, 2022)

- El Bakkali, M. A. (2019). Devolución en caliente hispano-marroquí. Inseguridades y desigualdades en sociedades complejas (pp. 445-460). Uno Editorial. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=5534798> (noviembre, 2022)
- Fernández, Rosa. (2022). La inmigración ilegal en España - Datos estadísticos. Disponible en: https://es.statista.com/temas/5988/inmigracion-ilegal-en-espana/#topicHeader_wrapper (noviembre, 2022)
- Hanewinkel, Vera. (2021). Irreguläre Migration in Deutschland. Disponible en: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/deutschland/341113/irregulaere-migration-in-deutschland/> (Octubre, 2022)
- Red Europea de Migración. (2012). Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/redeuropeamigracion/estudios_monograficos/ficheros/REM_Informe_de_Sintesis_Migracion_Irregular_ES_2011.pdf (noviembre, 2022)

Alemania

- Ley Fundamental. 23 de mayo de 1949. Última modificación de 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (octubre, 2022)
- Ley de Inmigración. 30 de julio de 2004. Última modificación de 20 de diciembre de 2008. Disponible en: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetzestexte/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (octubre, 2022)
- Bundeamt für Migration und Flüchtlinge. Sicherheitsbehörden im Austausch. Disponible en: https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/Behoerde/sicherheit-im-asyilverfahren.html?nn=282656&cms_docId=1037396 (octubre, 2022)

España

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Última modificación de 14 de septiembre de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con> (octubre, 2022)
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Última modificación de 7 de septiembre de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (noviembre, 2022)