

# Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea

The actors in the refugee crisis at European Union level

Juan A. Tocino Olarte<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Sevilla, España

[info@evaluadorenergetico.es](mailto:info@evaluadorenergetico.es)

**RESUMEN.** Este trabajo ofrece un breve repaso a los agentes que de un modo u otro participan en los procesos de migración masiva. Dada la complejidad del fenómeno, la variedad de los actores es más que amplia, pero es necesario conocer su papel para abordar un análisis riguroso y un enfoque comprensivo. Esos actores son principalmente, las comunidades afectadas, la sociedad civil, los gobiernos nacionales, las fuerzas militares nacionales, las fuerzas militares internacionales, los grupos armados no estatales, las organizaciones regionales; las Naciones Unidas y el sistema humanitario internacional, los donantes de fondos, el sector privado y las mafias de la migración.

**ABSTRACT.** This paper provides a brief review of the actors who, one way or another, take part in the massive migration process. Given the complexity of the phenomenon, the range of actors is especially wide, but it is necessary to know their roles in order to face a proper analysis and a comprehensive approach. These actors are principally the affected communities, civil society, state governments, national military forces, non-state armed groups, regional organizations; United Nations and the international humanitarian system, fund donors, private sector and migration mafias.

**PALABRAS CLAVE:** Refugiados, Migrantes, Geografía humana, Crisis, Emergencia, Seguridad, Agentes.

**KEYWORDS:** Refugee, Migrant, Human geography, Crisis, Emergency, Security, actors.

## 1. Introducción

### 1.1. Cuestión de partida e hipótesis

¿Quiénes son los actores principales del proceso migratorio incontrolado?

### 1.2. Objetivo, objeto y método

El objetivo de este artículo es realizar una revisión acerca de los actores en el proceso migratorio incontrolado; haciendo una síntesis de los agentes que de un modo u otro, participan en los procesos de migración masiva.

Dada la complejidad del fenómeno, la variedad de los actores es más que amplia, pero es necesario conocer su papel para abordar un análisis riguroso y un enfoque comprensivo del movimiento migratorio incontrolado.

Esos actores, objeto de este trabajo, son principalmente, las comunidades afectadas, la sociedad civil, los gobiernos nacionales, las fuerzas militares nacionales, las fuerzas militares internacionales, los grupos armados no estatales, las organizaciones regionales, las Naciones Unidas y el sistema humanitario internacional, los donantes de fondos, el sector privado y las mafias de la migración.

Para el estudio de la cuestión se ha usado un método analítico y sintético, descomponiendo los diferentes actores del proceso para su estudio de forma individual, para posteriormente considerarlos de forma holística. El análisis de cada uno de estos actores, de su misión y sus limitaciones ya proporciona un mosaico que sirve como aproximación básica a la llamada crisis de los refugiados.

### 1.3. Fuentes

Documentarse sobre el tema, globalmente o por partes, no es difícil. En el último lustro pocos temas de la actualidad internacional han atraído más atención, y muchas ONG y organizaciones internacionales han realizado estudios muy exhaustivos (véase la bibliografía citada al final del trabajo). Sea por rendir cuentas de su trabajo o para recaudar fondos, estos actores constituyen a menudo las fuentes más fiables. Son especialmente destacables los trabajos de la Oficina de Asuntos Humanitarios de la ONU y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. Separar la paja del grano es harina de otro costal.

## 2. Las comunidades afectadas y los agentes

Como en cualquier emergencia humanitaria, son las familias y las comunidades afectadas quienes proporcionan la primera respuesta. A menudo son los únicos actores presentes y tienden a reaccionar de manera espontánea ofreciendo sus hogares a familia, vecinos, e incluso a desconocidos. Son por ello las mejor posicionadas para orientar los primeros esfuerzos humanitarios a nivel local, indicando quien necesita la ayuda con más urgencia y compartiendo recursos e información.

Por parecidos motivos, la sociedad civil desempeña un papel esencial en toda crisis que derive o no en una migración masiva. Está cerca del problema, reconstruye vidas y propiedades dañadas (a veces sin ninguna ayuda) y provoca cambios de fondo. Por otra parte, la sociedad civil puede:

- promover la ciudadanía activa, especialmente entre los grupos más vulnerables;
- funcionar como mecanismo supervisor del Estado a través de sus derechos civiles y actuando en las redes sociales;
- realizar investigaciones, ofrecer consejos en materia política y proponer alternativas;
- influir sobre otros actores humanitarios para mejorar su capacidad de respuesta sobre el terreno;
- proporcionar servicios que complementen la acción del Estado, cubrir lagunas y mostrar innovaciones que el Estado puede adoptar a mayor escala;
- reunir los fondos y aportar una financiación esencial para la intervención humanitaria, especialmente



a través de la donación de bienes y las transferencias privadas (OXFAM, 2013).

Por otra parte, los actores locales y nacionales son en general los más legitimados en las zonas de origen y quienes suelen ofrecer un enfoque más eficaz para promover un cambio sostenible a largo plazo.

Los agentes formales se clasifican a continuación:

## 2.1. El sistema humanitario internacional

Es indispensable conocer el entramado humanitario mundial para comprender, influenciar y mejorar la respuesta de la comunidad internacional a una crisis.

### 2.1.1. Principales instituciones de la ONU

El Consejo de Seguridad de la ONU es la única institución internacional que toma decisiones legalmente vinculantes en materia de paz y seguridad a nivel global. Con el acuerdo de sus miembros, adopta resoluciones concernientes a las crisis, como por ejemplo convocando operaciones de estabilización, misiones de observación, imponiendo sanciones y condenando las violaciones por los Estados. Cuenta con cinco miembros permanentes (EE.UU., Rusia, China, Francia y Gran Bretaña) y diez no permanentes que son elegidos por períodos de dos años.

La Asamblea General de Naciones Unidas se compone de seis grandes comisiones que cubren cuestiones como el desarme y la seguridad, el derecho internacional, el medio ambiente, los asuntos sociales, los derechos humanos y las cuestiones presupuestarias.

Los otros órganos principales incluyen el Consejo Económico y Social y el Tribunal Internacional de Justicia.

La Secretaría de las Naciones Unidas comprende varios departamentos y oficinas en relación con la intervención humanitaria, en particular la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos.

El sistema humanitario de la ONU está formado por una multitud de organizaciones, oficinas y programas y de fondos, entre ellos el Fondo de Naciones Unidas por la Infancia (UNICEF), el Alto Comisariado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura, y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está dirigido por el Coordinador de Ayuda de Urgencia, que es asimismo Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios. Ese Coordinador de Ayuda de Urgencia también dirige el Comité Permanente Interagencias, que cubre toda la ayuda humanitaria internacional. Sus 18 miembros incluyen agencias de la ONU, la Cruz Roja, la Media Luna Roja y tres plataformas interagencias que representan a ONGs: el Consejo Internacional de Agencias de Voluntarios, InterAction, y el Comité Director para la Intervención Humanitaria.

A efectos de este trabajo la agencia de la ONU más relevante sería ACNUR, con base en Ginebra, y que se encarga de las intervenciones dirigidas a los refugiados. La Oficina del Alto Comisariado para los Derechos Humanos también tiene su base en Ginebra y representa la vanguardia de los esfuerzos de la ONU en dicha materia.

ONU Mujeres y el Podo de la ONU para la Población son asimismo instituciones claves en lo tocante a la problemática de género en las crisis humanitarias, en especial la salud reproductiva y la violencia sexista.

## 2.1.2. La Cruz Roja y la Media Luna Roja

El movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituye la mayor red humanitaria del mundo, con 100 millones de miembros, voluntarios y simpatizantes. Se compone del Comité Internacional de la Cruz Roja (que interviene en casos de conflicto), de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (que interviene en catástrofes naturales) y de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja a nivel nacional en 189 países (CICR, 2019).

## 2.1.3. Los actores internacionales en la escala nacional

Cuando se declara una urgencia mayor u existe una crisis crónica o recurrente en determinado país o región, el Coordinador de Ayuda de Urgencia, de acuerdo con el Comité Permanente Interagencias, nombra un coordinador humanitario. Ese coordinador es el puesto más alto de la ONU con ocasión de una intervención a nivel regional. Ese coordinador rinde cuentas al Coordinador de Ayuda de Emergencia y es responsable de que la intervención sea rápida y eficaz. También funciona como intermediario con el Estado Anfitrión, promueve el acceso humanitario, supervisa la coordinación y a menudo gestiona los fondos compartidos a nivel nacional.

Generalmente, el puesto de coordinador humanitario recae sobre el coordinador residente, que a veces es también el jefe del Programa de la ONU para el Desarrollo en el país. Es por ello un puesto de “doble gorro” como coordinador humanitario y residente a la vez.

La composición del equipo humanitario nacional puede variar de un país a otro, pero generalmente incluye a uno o varios representantes humanitarios del Estado, al jefe de sección de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, a las ONG y a veces a los jefes nacionales de otras agencias de la ONU, a representantes de los Estados donantes y de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En los países con una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, como en el Líbano, se nombra un representante especial del Secretario General para dirigir de la misión, gestionando a la vez los componentes civil y militar.

## 2.1.4. Los refugiados: sistemas duales

La Asamblea General de la ONU ha encomendado a ACNUR coordinar la intervención humanitaria en los casos de refugiados, para lo que usa un mecanismo relativamente centralizado (ACNUR, 2019). En 2014, ACNUR publicó varios documentos para explicar dicho modelo con el objeto de aclarar e integrar su mandato de coordinación.

## 2.1.5. Los donantes y los mecanismos de financiación

Los donantes pueden ser Estados, instituciones privadas y hasta personas. Pueden canalizar sus fondos a través de instituciones internacionales (como la ONU o el Banco Mundial), ONG, gobiernos, el sector privado y hasta directamente a personas.

Los donantes estatales proporcionan la mayor parte de la ayuda humanitaria, financiando más del 70% de la ayuda internacional desde 2007 (Global Humanitarian Assistance, 2013). En 2013, Estados Unidos fue el principal donante de fondos humanitarios, seguido de la UE, del Reino Unido y de Turquía (Global Humanitarian Assistance, 2013). Al margen de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre los donantes no tradicionales se incluyen Rusia, Brasil, Sudáfrica y varios Estados de Oriente Medio. En los últimos años han aumentado las donaciones de este último grupo. Por ejemplo, en 2013 fueron Turquía y Kuwait los donantes más generosos en relación a su Producto Interior Bruto.

Numerosos gobiernos financian las intervenciones humanitarias directamente, pero también a través de agencias internacionales. Además de sus contribuciones al presupuesto global de la ONU, numerosos donantes estatales financian a través de subvenciones a organizaciones individuales según sus prioridades



nacionales. Los flujos y los mecanismos de financiación varían, tanto en celeridad como en la visibilidad de los donantes.

Los donantes estatales son a menudo el objetivo de maniobras de influencia, sea en el país afectado, en su capital nacional o en los centros de coordinación de Ginebra y Nueva York. Al fin y al cabo son los donantes estatales quienes tienen la palabra sobre los problemas prioritarios en el cuadro de una intervención y sobre la manera de estructurar y poner en marcha dicha intervención. Esos donantes asimismo cultivan relaciones y ejercen influencia sobre los gobiernos nacionales, las agencias de la ONU y otros actores relevantes.

Según el Informe Global de Asistencia Humanitaria de 2013, los quince mayores donantes estatales fueron:

1. Estados Unidos (principalmente a través de USAID y del Departamento de Estado)
2. Unión Europea (a través de ECHO y Europeaid)
3. Reino Unido (DFID y Ministerio de Exteriores)
4. Turquía (Ministerio de Exteriores)
5. Japón (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional)
6. Alemania (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo)
7. Suecia (SIDA)
8. Canadá (Departamento de Asuntos Extranjeros, Comercio y Desarrollo)
9. Noruega (Agencia Noruega para la Cooperación y Desarrollo y Ministerio de Exteriores)
10. Francia (Ministerio de Exteriores)
11. Países Bajos (Ministerio de Exteriores)
12. Dinamarca (Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional)
13. Suiza (Dirección de Desarrollo y Cooperación)
14. Australia (Departamento de Comercio y Asuntos Exteriores)
15. Kuwait (Fundo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe). (Global Humanitarian Assistance, 2013)

Por otra parte, el proceso de reforma humanitaria iniciado por la ONU en 2005 condujo a la creación de varios fondos mutualizados bajo su responsabilidad, y a los que contribuyen regularmente los donantes estatales. Los más relevantes son el Fondo Central de Intervención de Urgencia y el Fondo Mutualizado para los Países.

Cada año, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios propone un informe de la situación humanitaria a nivel global, y hace un llamamiento para recaudar los fondos necesarios para responder a las necesidades por países, e igualmente emite planes de respuesta estratégica interagencias.

Los donantes individuales y privados contribuyeron con más de un 25% de la ayuda humanitaria oficial en el período 2007-2012. Esos fondos son canalizados principalmente por las ONG, y la mayor parte en forma de contribuciones voluntarias, donaciones regulares muy modestas (la típica contribución por recibo bancario) y subvenciones filantrópicas.

Esos apoyos financieros individuales son realmente valiosos en situaciones de urgencia y no deben ser descuidados ni menospreciados. Las ONG pueden, como de hecho hacen en determinadas crisis, movilizar sus apoyos financieros hacia otros tipos de acciones como la firma de peticiones para influenciar a personas y organismos clave.

Los emigrantes y comunidades en las diásporas, son asimismo donantes privados esenciales en situaciones de urgencia, generalmente a través de transferencias a sus familias en sus países de origen. . Esas transferencias representan aproximadamente el 21% de los recursos internacionales para los principales beneficiarios de la ayuda humanitaria. De hecho, constituye la principal fuente de financiación internacional para Pakistán (66%), Sri Lanka (51%), Jordania (43%), Haití (39%) y Líbano (38%) (Global Humanitarian Assistance, 2013).

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37.



## 2.2. Los estados

Los Estados son los principales responsables de las necesidades humanitarias de su población, de los refugiados y de otros ciudadanos extranjeros que se encuentren en su jurisdicción. Por otra parte, las autoridades nacionales y sub-nacionales son los actores principales en caso de catástrofes y en materia de seguridad. Los Estados, unos más que otros, disponen de dispositivos de envergadura que pueden ser desplegados con rapidez y a menudo ya tienen personal en las zonas afectadas. De todas maneras, su ayuda puede hacerse menos visible que la ayuda internacional o bien no ser proporcionada conforme a los principios humanitarios internacionales.

Toda intervención humanitaria internacional debe respetar la capacidad de los Estados y debe concebirse, en la medida de lo posible, para complementar y sostener los esfuerzos humanitarios del Estado anfitrión. La medida en que esto último es posible varía enormemente dependiendo del contexto y del Estado en cuestión.

A pesar del papel esencial de los Estados nacionales, las organizaciones de ayuda a menudo no se coordinan con ellos (Harvey, 2009). Esto es especialmente flagrante en el caso de Estados frágiles o en conflicto, donde la acción conjunta con las autoridades nacionales es a menudo difícil. Por el contrario, los Estados que cuentan con un nivel razonable de seguridad y eficacia, suelen recibir favorablemente la ayuda exterior y la contribución de la sociedad civil. No siempre es el caso. Esos estados reticentes suelen ser los más problemáticos, pero incluso en los países donde la sociedad civil tenga un mínimo margen de maniobra es posible colaborar con los Estados e influir sobre sus políticas y prácticas humanitarias.

En los países donde el gobierno disponga de poca capacidad de prevención y reacción ante una crisis como una migración masiva, pero que tenga una fuerte voluntad en ese sentido, la labor de influencia acaba cristalizando en un refuerzo de esas capacidades. Para garantizar que ese tipo de apoyo contribuya realmente a reforzar las capacidades del Estado, es esencial que las ONG y otros actores humanitarios coordinen sus actividades con las autoridades del Estado anfitrión. A menudo, ese refuerzo de las capacidades estatales toma forma en programas aislados que resultan redundantes o inadecuados (OXFAM, 2015).

Los gobiernos nacionales no son entidades monolíticas. El trabajo de influencia a través de las estructuras del Estado exige una perfecta comprensión de quien detente el poder formal e informal y quien tiene capacidad de desarrollar una política y poner en marcha las decisiones, y a qué nivel: nacional, provincial, municipal, vecinal, etc.

En muchos casos, los Estados tienen estructuras de gobierno muy descentralizadas y las autoridades locales asumen importantes responsabilidades ante crisis humanitarias. Más cercanas al ciudadano que otras instituciones públicas, las autoridades locales son a menudo eficaces catalizadores de cambio y suelen formar parte de la primera respuesta.

### 2.2.1. Fuerzas nacionales

El sector de seguridad del Estado incluye a todas las entidades implicadas en el mantenimiento del orden: policía, gendarmería, instituciones judiciales y penales, fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y las autoridades civiles responsables de su supervisión, tales como el parlamento, el ejecutivo y los ministerios de Interior y/o Defensa (OCDE, 2005).

Las fuerzas de seguridad pueden ser una fuente de protección y una herramienta de estabilidad para los Estados, o bien una fuente de inestabilidad y abusos. La responsabilidad, la profesionalidad u la eficacia de las fuerzas de seguridad, especialmente en situación de conflicto y post-conflicto, son esenciales para la protección de los civiles y de los actores humanitarios frente a la violencia y el crimen. Unos servicios de seguridad mal adiestrados son igualmente fuente de problemas para los actores humanitarios y pueden dificultar su labor.

Los actores de la sociedad civil que operan en contextos humanitarios deben tener una buena comprensión



de los principios y normas de coordinación entre policías y militares (OXFAM, 2015).

### 2.2.2. Fuerzas internacionales

Aunque las fuerzas de seguridad locales destinen recursos, incluyendo personal militar, para honrar su responsabilidad, en ciertos casos puede ser necesaria la intervención de fuerzas militares extranjeras para hacer frente a una emergencia humanitaria. Esa intervención puede ir desde el transporte aéreo de personas y mercancías hasta el despliegue de fuerzas de combate para la evacuación de no residentes. Ahora bien, la presencia de contingentes militares de otros países en un contexto volátil puede generar tensiones con determinados grupos de población, grupos armados no estatales y hasta con las fuerzas locales. Exige una gran coordinación y una gestión prudente bajo control civil.

La OCDE señala que el recurso a fuerzas militares puede en ocasiones politizar el suministro de ayuda humanitaria y amenazar la neutralidad, la imparcialidad y la independencia de esa ayuda (OCDE, 1998). Esos riesgos son obviamente mayores cuando la crisis es (o coincide con) un conflicto armado. La necesidad de separar claramente los roles de los actores civiles y militares está implícito en los principios del Derecho Internacional Humanitario concernientes a la distinción entre civiles y combatientes (CICR, 2019).

En numerosos casos, las fuerzas militares no han velado por distinguirse de las agencias humanitarias y han difuminado las líneas entre las funciones militares, políticas y humanitarias. Es cierto que eso es difícil cuando los únicos actores presentes son militares y se requiere una respuesta inmediata. Además, la tendencia a la integración estructural de las misiones de la ONU plantea desafíos a este respecto (OXFAM, 2014).

Los presupuestos para la ayuda también pueden ser canalizados en favor de intereses políticos y militares de los donantes más que de las necesidades sobre el terreno (OXFAM, 2011). Además, numerosos ejércitos carecen de la experiencia y los conocimientos para garantizar que la ayuda responde a las necesidades de los colectivos más vulnerables. En todo caso, esos problemas varían considerablemente según la institución militar y es de justicia señalar que muchos ejércitos como los de España han adquirido un notable saber-hacer y una capacidad significativa de apoyar operaciones urgentes realizadas por civiles. Esa experiencia y conocimientos, aquilatados en infinidad de despliegues, han cristalizado en una especialidad llamada CIMIC (Civil-Military Cooperation o Cooperación Cívico-Militar), bien a través de cursos o de unidades específicas.

### 2.2.3. El sector privado

El sector privado desempeña un papel esencial y creciente en las crisis humanitarias. Engloba tanto a la pequeña y mediana empresa que ayudan a la reactivación de los mercados tras una catástrofe, como a las empresas nacionales que proporcionan mercancías y apoyo logístico, a las multinacionales que ofrecen una ayuda filantrópica y a las empresas en general que proporcionan bienes y servicios pagados. Estos actores del sector privado se implican cada vez más de manera práctica en la ayuda de urgencia en catástrofes, a menudo con innovaciones tales como drones de vigilancia, comunicaciones o informática de gestión (OXFAM, 2015).

No obstante, los actores del sector privado presentes en contextos frágiles y de inseguridad deben respetar los mecanismos pertinentes de responsabilidad empresarial con el fin de garantizar que no empeoren la situación.

### 2.2.4. Grupos armados no estatales

Por grupos armados no estatales se entienden aquellos “con una estructura de mando básica que opera fuera del control del Estado y haciendo uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos políticos o supuestamente políticos” (DCAF, 2015). La proliferación de estos grupos es uno de los mayores desafíos de las crisis humanitarias de los últimos 20 años. El personal humanitario, por no mencionar a los civiles, deben añadir a las penurias de las crisis el peligro que representan estos grupos en cuanto a extorsión, coacción, reclutamiento, persecución y abusos de todo tipo. Esos grupos varían enormemente de métodos y actitud hacia la población civil, y debe subrayarse que en ocasiones pueden llegar a prestar servicios e incluso colaborar en la acción

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37.



humanitaria. Aunque no es lo corriente.

Incluso si muchos de estos grupos armados parecen no tener consideración por el sufrimiento que infligen a las poblaciones vulnerables, no son los únicos en hacerlo. A veces, en numerosos lugares, las fuerzas militares y de seguridad locales compiten con (y superan a) los grupos armados en este siniestro campo (Universidad de Oxtord, 2011).

Que grupos armados como las FARC hayan recurrido a actividades criminales (notablemente el narcotráfico) para financiarse no es nada nuevo. Sí llama la atención la intensa colaboración que tiene lugar entre grupos armados y crimen organizado en lugares como el Sahel y el Norte de África. El área más lucrativa de esa colaboración son los tráfico ilícitos, incluyendo el de seres humanos, pero que comprenden drogas, armas, yihadistas y otras mercancías. Como analizaremos más adelante, antiguas rutas comerciales a las que se han añadido otras nuevas, parecen reeditar el tráfico de esclavos que ahora deben además sufragar su viaje. Es más, los migrantes ya participan en muchos casos como cargadores en los tráfico ilícitos como medio de pago.

### 2.2.5. Las organizaciones regionales

Las organizaciones supranacionales de Estados de la misma región geográfica, complementan la acción de los actores nacionales e internacionales, bien organizando misiones internacionales, encargándose de la mediación en conversaciones de paz, poniendo en marcha políticas humanitarias o realizando la coordinación transfronteriza de la acción humanitaria o de seguridad. Por ejemplo, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, creado en 2003, promueve y gestiona regularmente el despliegue de operaciones de paz en África, con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.

Otras organizaciones regionales desempeñan un papel esencial para negociar mejores accesos humanitarios, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en Myanmar.

## 3. Los Agentes no Formales y las mafias de la migración

En 2015 más de un millón de migrantes irregulares alcanzaron la Unión Europea. Más del 90% de ellos usaron servicios ilegales en algún momento del trayecto. En la mayoría de los casos, esos servicios eran proporcionados por redes de tráfico de migrantes.

Esta clase de traficantes, junto a otras redes criminales, ofrecen una amplia variedad de servicios muy cotizados a lo largo de la travesía entre el país de origen y el de destino. Estos servicios incluyen transporte, alojamiento, documentos falsos, soborno de funcionarios y hasta "seguridad".

### 3.1. Las rutas

Las rutas que cruzan el Egeo y el Mediterráneo acaparan la mayor parte de esos migrantes irregulares hacia la Unión Europea, notablemente desde Turquía y el Norte de África hasta Grecia e Italia. Muchas de esas rutas no son nuevas (principalmente la del Mediterráneo Occidental), pero hay otras rutas que, aunque menos transitadas, forman parte del problema.

- Los migrantes han usado la Ruta del Mediterráneo Occidental vía España y Portugal durante más de una década. De hecho, Frontex fue informada de unos 7.164 cruces ilegales de frontera en esa ruta, principalmente por marroquíes, guineanos y argelinos en 2015.
- La Ruta del Mediterráneo Central hacia Italia, hoy la más peligrosa, contó en 2015 unas 153.946 entradas ilegales detectadas.
- La Ruta Suroccidental, desde Turquía a Grecia y Bulgaria, registró unas 885.386 entradas el mismo año. El espectacular aumento del flujo es principalmente lo que llevó al cierre de la llamada Ruta de los Balcanes y a la negociación de un acuerdo UE-Turquía.
- Por la Ruta Oriental, con unas 1.920 entradas registradas en 2015, los migrantes ilegales llegan desde Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Rusia.

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad* CISDE, 4(2), 25-37.



- Por último, más de 2.000 personas intentaron llegar al Espacio Schengen vía Noruega o Finlandia a través de Rusia. Es la llamada Ruta Nórdica (Europol-Interpol, 2016).

La migración por aire es menos frecuente, pero probablemente se hará más atractiva en el futuro debido a la progresiva mejora en el control de rutas terrestres y marítimas. Por obvios motivos, también es más cara y más segura, pero generalmente también incluye el suministro de documentación falsa (Europol, 2016).

El viaje por tierra es el medio más usado. Algunos tramos se pueden hacer incluso a pie, pero suelen ser distancias cortas o para cruzar las fronteras por terrenos difíciles. En muchos casos, los vehículos usados por los traficantes están registrados con matrículas diferentes a las del país de residencia del propietario, lo que dificulta vincular el vehículo al titular si es interceptado. Analizadas las rutas navales, el medio más usado en travesías hasta la fecha es la embarcación neumática de entre 8 y 12 metros. Puede cargar entre 30 y 40 personas y en la mayoría de los casos los navegantes no acompañan a su pasaje hasta el final del trayecto. Es muy común que éstos le quiten el motor fueraborda y se marchen en otra embarcación. Otras veces se limitan a enseñarles a manejar la embarcación; o bien son transportados en cargueros o barcos de pesca hasta cierta distancia de la costa para embarcarles en botes neumáticos y abandonarles a merced de la corriente. A menudo sin siquiera remos.

Los llamados “puntos calientes” del tráfico están repartidos a lo largo de las rutas y atraen a estas redes de la migración. Dentro y fuera de la UE, se han identificado entre 230 y 250 localizaciones donde se prestan servicios para la migración ilegal. Los principales puntos fuera de la UE son Amman, Argel, Beirut, Bengasi, El Cairo, Casablanca, Estambul, Izmir, Misrata, Orán y Trípoli. En la UE incluyen Atenas, Berlín, Budapest, Calais, Copenhague, Frankfurt, Hamburgo, Hoek van Holland, Londres, Madrid, Milán, Munich, París, Passau, Roma, Estocolmo, Turín, Tesalónica, Viena, Varsovia y Zeebrugge. Se trata de lugares de zonas urbanas o semi-urbanas, a menudo estaciones de tren, aeropuertos o incluso áreas de descanso en autopistas, donde se proporciona alojamiento, información o documentación. En ocasiones también sirven como puntos de encuentro si el migrante debe trabajar ilegalmente para continuar su viaje. También la presencia de comunidades de las diásporas puede determinar la localización de esos puntos. Aunque los principales probablemente seguirán siendo los mismos en un futuro cercano, los menores emergen o se trasladan en respuesta a cambios en el flujo migratorio, presión policial o decisión empresarial.

### 3.2. Las redes criminales

Europol dispone de información de más de 40.000 sospechosos de participación en redes de migración ilegal. Sólo en 2015, los Estados miembros compartieron con Europol información de más de 10.000, lo que resultó en 1.551 investigaciones sobre redes activas en la UE. Los sospechosos son de toda nacionalidad, pero la mayoría proceden de Bulgaria, Egipto, Hungría, Irak, Kosovo, Pakistán, Polonia, Rumanía, Serbia, Siria, Túnez y Turquía.

Es común en el crimen organizado que las mafias extranjeras operen con facilitadores locales, pero en el caso de estas redes sólo el 26% de ellas operan con ciudadanos tanto de la UE como de fuera. El 30% emplea sólo ciudadanos europeos y el 44% sólo ciudadanos extracomunitarios. De hecho, el 13% de los sospechosos conocidos por Europol trabaja sólo en su país de origen. Las redes en los países de origen, Bélgica y países escandinavos suelen componerse de individuos de la misma nacionalidad, mientras que la composición en el resto de la UE tiende a ser más heterogénea (Europol, 2016).

Esas redes también varían en tamaño y modus operandi. Las menores o de alcance regional operan de forma autónoma y confían en personal externo para empleos como conductores, falsificadores, captadores u organizadores. En muchos casos, esos autónomos proporcionan sus servicios a varias redes simultáneamente. Las redes mayores suelen trabajar a nivel internacional ofrecen todo el paquete de servicios desde el país de origen al de destino.

Este tipo de mafias suele componerse de varias personas clave. El organizador o líder acostumbra a trabajar

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37.



cerca de un punto de entrada de migrantes y es responsable de la coordinación general de la red. Los líderes de alto nivel normalmente operan a distancia y mantienen contacto sólo con un reducido número de miembros de su confianza.

Los líderes locales o regionales establecen los precios de los servicios, ordenan transferencias, reservan vuelos y realizan otras tareas de coordinación. Estas personas son las cabezas visibles de células menores y se encargan de los servicios en su territorio, es decir, en su tramo del trayecto. Estas células operan con mayor o menor grado de autonomía, con cierto número de contactos de bajo nivel a los que se emplea como conductores, captadores, guardianes o cargadores. Estas redes son flexibles y adaptativas, con plantillas apoyadas por expertos externos para trabajos especializados como la falsificación de documentos.

Otra particularidad es como aprovechan los lazos étnicos y nacionales de numerosas diásporas que pueden encontrarse en la UE. Estas comunidades de expatriados a menudo ofrecen redes de apoyo y oportunidades a los migrantes irregulares, desde alojamiento hasta trabajos pasando por la traducción.

La edad media de los miembros de estas redes que fueron arrestados en 2015 es de 36 años. Los sospechosos sirios, pakistaníes e iraquíes son bastante más jóvenes que los europeos, aunque su edad depende a menudo del papel que desempeñan.

La cooperación entre grupos se basa generalmente en la necesidad, sobre todo cuando una red tiene el control sobre un tramo de la ruta. Aunque no se ha sabido de enfrentamientos violentos entre estas redes, la creciente demanda de sus servicios muy probablemente conlleva cierto grado de competencia. En lugar de una guerra de bandas, se entiende que el mercado de la migración ilegal está evolucionando hacia un oligopolio

### 3.3. Relación con otras redes criminales y grupos terroristas

Como hemos adelantado anteriormente, algunos de los sospechosos del tráfico de personas también están envueltos en otro tipo de actividades criminales, como el tráfico de drogas, la falsificación de documentos el fraude y la trata de blancas. En el caso de la migración ilegal, es corriente la combinación con la explotación laboral y los matrimonios de conveniencia. En 2015, de los sospechosos vinculados con otros tipos de delitos, el 22% lo era al tráfico de drogas, el 20% al tráfico de seres humanos y el 20% a delitos contra la propiedad (Europol-Interpol, 2016). Los asociados a la falsificación de documentos pasaron de un 3% en 2014 a un 18% en 2015, proviniendo la documentación principalmente de Atenas, Estambul, Siria y Tailandia.

Es obvio señalar que la corrupción es un elemento clave para las mafias de la migración. A lo largo del trayecto, es típico que agentes de policía, guardias de frontera o gendarmes reciban sobornos para dejar pasar vehículos por la frontera. Otras instancias involucran a oficiales navales o militares, que reciben una tarifa por persona o por embarcación. El personal de consulados y embajadas también es captado a veces para dar curso a solicitudes de visados o pasaportes (Europol, 2016).

El abuso de los canales oficiales es parte integral de la migración ilegal, pero no puede relacionarse sistemáticamente con las redes. Los migrantes pueden conseguir visados de turista por su cuenta en varios países, sin el apoyo de un intermediario. Los visados de Schengen para la UE son el canal del que se abusa con más frecuencia, ya que permiten entrar por un país, ir a otro de la Zona Schengen y ocultarse hasta que el visado expire. En sistema de asilo también puede ser mal empleado por los migrantes irregulares que no reúnen las condiciones para ser considerados refugiados con el fin de obtener ciertas ventajas materiales y financieras. Los matrimonios de conveniencia son otra manera de conseguir la residencia una vez llegados, o bien el visado en el país de origen.

Por último, los migrantes irregulares son por obvios motivos vulnerables a la explotación, antes y después de llegar a Europa: laboral, sexual, forzados a ser mulas para el narcotráfico, obligados participar en la captación de otros migrantes o peor aún, reclutados para la Yihad (Europol-Interpol, 2016).



Los últimos años han sido testigos de una cada vez más estrecha imbricación entre las redes de migración legal y el yihadismo. El enorme flujo de migrantes hacia la UE ha aumentado la preocupación de que esas redes y rutas sean usadas para infiltrar yihadistas desde sus teatros de operaciones en África y Oriente Próximo. También de que ese tráfico represente otra fuente de ingresos para el terrorismo. Esos temores están más que justificados.

En 2015, las policías europeas identificaron algunos casos aislados en los que rutas de migración ilegal fueron usadas por terroristas. La mayoría de estos casos eran relativos a ciudadanos de las zonas mencionadas. De hecho, dos de los perpetradores de los ataques de París del 13 de noviembre de 2015 viajaron a Europa bajo la cobertura de migrantes irregulares. Miembros de grupos como el DAESH o Al Qaeda con ciudadanía de la UE, generalmente confían en sus verdaderos pasaportes para viajar a Europa, o bien consiguen uno falso a través de su organización y no es corriente que recurran a las mafias, a menos que éstas ya no puedan proporcionarlos o que el retornado no quiera dejar constancia de su viaje.

Si analizamos las rutas comerciales que parten de África, vemos que se trata de una actividad que se remonta al comercio de esclavos, aunque ahora se trata básicamente de las mafias de la migración y una pujante industria del secuestro de occidentales, sin olvidar el narcotráfico.

Este tráfico se ha desarrollado tradicionalmente por tres vías alternativas (Cebrián & Charef, 2009):

- La occidental se encuentra en la fachada atlántica. Durante la década pasada prosperó el movimiento de barcos cargados con migrantes desde los puertos de San Luis o Nuadibú hacia las Islas Canarias. El desplazamiento de los llamados cayucos tuvo su apogeo entre 2006 y 2008. Pero los acuerdos de cooperación de España con Mauritania y Senegal, y el consiguiente refuerzo de la colaboración policial, consiguió una reducción radical del flujo.
- La ruta costera, a través del Sahara Occidental y Marruecos hacia los enclaves de Ceuta y Melilla.
- Más importante en esta década son las rutas a través del Sahel central, que desde el Golfo de Guinea y desde el África central se dirigen hacia el norte. Las ciudades de Gao en Mali, Tamanraset en Argelia y Agadez en Níger constituyen puntos de reunión, partida y distribución de migrantes. Desde estos lugares, los flujos pueden dirigirse hacia el norte de Argelia y luego hacia el oeste, hasta Ceuta y Melilla; o continuar hacia el norte hasta las costas de Túnez y Libia (UNODC, 2013).

Los grupos yihadistas de nuevo se beneficiarían cobrando tasas de tránsito. Y aunque la crisis económica ha reducido el número de emigrantes a Europa, la disminución ha quedado compensada por dos factores geopolíticos: la Primavera Árabe (con el debilitamiento del control estatal en Libia) y la guerra en Siria e Irak. Buena parte de este nuevo flujo, como hemos visto, se realiza por aire. Una parte se encamina hacia Turquía, para volar desde allí hacia los aeropuertos del sur del Mediterráneo, principalmente en Egipto. Los que pueden vuelan hasta Túnez y desde allí intentan llegar hasta Lampedusa (Lizzie, 2014). Otra parte desembarca en Argel, cruza la frontera de Marruecos e intenta llegar a Ceuta y Melilla.

Por otro lado, el secuestro regular de occidentales comenzó en 2003 con un grupo de 32 ciudadanos alemanes, suizos y holandeses. El prestigio y el dinero obtenidos en los secuestros iniciaron un círculo vicioso de desde entonces ha proporcionado a Al Qaeda en el Magreb Islámico unas ganancias de más de 40 millones de dólares.

La relación entre yihadistas y crimen organizado parece consolidada y se basa en la utilidad mutua. El gran salto en el comercio ilegal en el Sahel tiene su origen en las decisiones a principios de los 90 concernientes a los subsidios, y cabe cuestionarse si convendría reconducir el problema mediante su derogación.

Ni siquiera el argumento religioso parece funcionar, toda vez que queda desdibujado al primar los intereses económicos y un pragmatismo dictado por la necesidad. La intervención militar francesa en Mali de 2013 entorpeció el tráfico en algunas rutas tradicionales que pasaban por la zona de operaciones. Pero por el

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37.



contrario aumentó en zonas alternativas con menor presión, principalmente el norte de Níger y el sur de Libia.

### 3.4. Flujos financieros

El tráfico de migrantes es un negocio altamente rentable. En la mayoría de los casos requiere una inversión limitada y la demanda no para de crecer. Una estimación básica de facturación se puede sacar multiplicando el número aproximado de migrantes ilegales que llegan a Europa por el coste medio de los servicios proporcionados por las redes. El resultado para 2015 oscilaría entre los 3.000 y los 6.000 millones de euros. Sin embargo, ese año menos de un 10% de las investigaciones enfocadas en estas redes produjo información sobre operaciones de blanqueo de dinero.

Y eso a pesar de que más de la mitad de los pagos (un 52%) se hacen en efectivo, un 20% a través del sistema tradicional de transferencias conocido como hawala (y que no suele dejar rastro bancario), y en un 16% de los casos son los familiares residentes en la UE quienes pagan el viaje (Europol, 2016). En muchos casos, los migrantes deben pasar semanas o meses en los puntos de entrada hasta pagar su viaje a la red, o bien trabajando y ahorrando para sufragar el siguiente tramo.

En un negocio que mueve tanto dinero en efectivo que se usan varios métodos para el blanqueo de capital, dependiendo del grado de sofisticación de la red. A menudo se usa a los correos para llevar grandes cantidades de efectivo a través de las fronteras. En algunos casos, los miembros de las redes o sus familiares poseen negocios legítimos como carnicería o tiendas que pueden ser usadas como lavanderías de dinero. Los sectores más vulnerables incluyen el catering, la hostelería, las empresas de transporte, peluquerías, locutorios y agencias de viajes. Esos ingresos también se invierten en propiedades inmobiliarias, objetos de valor e incluso en negocios legales, tanto en los países de origen como en los de destino (Europol-Interpol, 2016).

## 4. Conclusiones

### 4.1. Flujos migratorios

Los flujos migratorios masivos son fenómenos de extraordinaria complejidad que sólo tras varios años, pueden estudiarse con la debida perspectiva. Su diversidad de causas, implicaciones, actores (estatales o no) y comunidades afectadas no permiten análisis a través de ideas preconcebidas o interpretaciones ingenuas.

### 4.2. Agentes

Este trabajo ofrece un breve repaso a los agentes que de un modo u otro participan en los procesos de migración masiva, con intencionada exclusión del propio migrante, que constituye el actor principal de todo el proceso, pero que por su entidad y naturaleza debe ser objeto de un análisis independiente del resto de actores considerados en el presente estudio.

Dada la complejidad del fenómeno, la variedad de los actores es más que amplia, pero es necesario conocer su papel para abordar un análisis riguroso y un enfoque comprensivo

### 4.3. Las rutas

Las rutas son otro factor muy estudiado que varía en función de decisiones políticas, coste, meteorología, procedencia del migrante y presión de las fuerzas de seguridad. Si hace pocos años la llamada Ruta de los Balcanes ocupaba más titulares, su cierre y el cambio de política de acogida en Italia han desplazado el peso de la migración hacia el oeste.

### 4.4. Redes criminales

En los últimos años hemos sido testigos de cómo mafias y grupos armados han obtenido sinergias en el fenómeno de la migración masiva, desde la infiltración de yihadistas hasta el transporte de drogas, pasando asimismo por el tráfico de seres humanos. Es en estas sinergias donde las agencias de inteligencia y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado pueden encontrar más interesantes vías de investigación para luchar contra el terrorismo, el crimen organizado o la corrupción en sus mismas filas.

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37.



Además del evidente drama, el desplazamiento forzoso de millones de personas constituye un enorme desafío para unos, a la vez que una oportunidad de negocio para otros. Aproximadamente el 90% de los migrantes irregulares usan servicios ilegales en algún momento de su viaje, generalmente proporcionados por redes de tráfico de personas.

#### 4.5. Flujos financieros

En realidad, no todos los que podemos considerar benefactores han estado a la altura. A menudo los donantes estatales, que proporcionan la mayor parte de la ayuda, han sido objeto de operaciones de influencia o no han honrado sus compromisos; y algunas ONG siguen criterios éticos y profesionales más estrictos que otras. Las fuerzas militares y policiales no siempre tienen la formación o los recursos que se requieren para la gestión de este tipo de crisis. O no los usan debidamente.

#### 4.6. Conclusión final

A tenor de lo expuesto, la llamada crisis de los refugiados está suponiendo para la Unión Europea, por su amplitud y complejidad, una segunda “prueba del algodón” tras la crisis del euro. La llegada masiva de migrantes forzosos (no todos refugiados) a Europa o a sus puertas lleva años sacudiendo casi todas las facetas de nuestro proyecto común, desde las elecciones hasta nuestra misma seguridad física. Aunque la guerra convirtió a Siria en la primera productora de refugiados esté llegando a su fin, las consecuencias de este éxodo se prolongarán durante generaciones y cambiará el rostro de Europa. Al igual que su concepto de sí misma.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Tocino Olarte, J. A. (2019). Los actores en la crisis de los refugiados en el ámbito de la Unión Europea. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 4(2), 25-37. ([www.cisdejournal.com](http://www.cisdejournal.com))

#### Referencias

- ACNUR (2019). UNHCR, Refugee Coordination Model et Refugee Coordination Model – Frequently Asked Questions.
- Cebrián, J. A.; Charef, M. (2009). La inmigración irregular española procedente de Marruecos. Csic.
- CICR (2019). CICR - Customary IHL, Rule 1. (<http://www.redcross.int/>)
- DCAF (2015). Armed Non-State Actors: Current trends and future challenges.
- Europol (2016). Migrant Smuggling in the EU.
- Europol-Interpol (2016). Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-Interpol Report.
- Global Humanitarian Assistance (2013). Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Report 2013.
- Harvey, P. (2009). Towards Good Humanitarian Government.
- Lizzie, D. (2014). Why Lampedusa remains an island of hope for migrants. The Guardian. (<http://www.theguardian.com/world/2013/oct/16/lampedusa-island-of-hope>)
- OCDE (1998). Civilian and military means of providing and supporting humanitarian assistance during conflict.
- OCDE (2005). Réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance.
- OXFAM (2011). À qui doit profiter l'aide?.
- OXFAM (2013). Le pouvoir citoyen contre la pauvreté, «Objectif 3: Sauver des vies, aujourd'hui et demain».
- OXFAM (2014). Humanitarian Policy Note: UN Integrated Missions and Humanitarian Action.
- OXFAM (2015). Guide de l'Influence. Droits en situation de crise. Qui est qui dans l'arène humanitaire?.
- Universidad de Oxford (2011). «Acteurs armés non-étatiques et déplacement». La revue des migrations forcées, numéro 37.
- UNODC (2013). Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment.