

# La industria del control migratorio

*¿Quién gana en España con las políticas fronterizas de la Unión Europea?*

**Un informe de la Fundación porCausa de investigación y periodismo**

**Octubre 2017**

## Índice y autores

Resumen.....	Pág. 2
1. Por qué se ha hecho este informe. ....	Pág. 5
2. Glosario de 25 términos esenciales para comprender la industria del control migratorio .....	Pág. 7
3. ¿Cómo hemos llegado aquí? La construcción de una política migratoria europea .....	Pág. 11
4. Radiografía de la industria del control migratorio en España .....	Pág. 19
5. La captura de la política de control migratorio.....	Pág. 41
6. Conclusiones y futuras áreas de investigación.....	Pág. 45
Bibliografía.....	Pág. 48
Metodología.....	Pág. 50
Notas.....	Pág. 55

**Autores:** Virginia Rodríguez y Gonzalo Fanjul

**Dirección de investigación:** Virginia Rodríguez y Gonzalo Fanjul

**Co-Autores del Equipo de Investigación porCausa:** Ander Alonso, Daniel Encinas, Lydia García, Lucía Gómez, Yuly Jara, Belén Jiménez, Isabel Linares, Daniel Martínez, Carmen Martínez, Juan Matilla, Héctor Millano, Daniel Mora, Álvaro Puyo y Carmen Ynzenga.

Los autores quieren agradecer la participación de Ferriol Ametller, Lisette Diaz, Pedro Fernández, Irene Diego, Bruno Galizzi, Ana González-Páramo, David Pastor y Antonio Trives, que han contribuido en momentos clave a completar las herramientas de análisis que constituyen la base de esta investigación. También a Adrián Blanco, Elena Cabrera, Danielle Grasso, Verónica Ramírez y Lucila Rodríguez-Alarcón por sus valiosos comentarios y aportaciones a lo largo del proceso de investigación y redacción de este trabajo.

## Resumen

El concepto de *industria* puede ser definido como el conjunto de interacciones económicas entre diferentes actores con el objeto de producir y comercializar determinados bienes y servicios.

Cuando se trata de las acciones destinadas al control de los flujos migratorios, el catálogo de “bienes y servicios” incluye vallas, concertinas, sistemas de vigilancia, centros de detención, vuelos de deportación o proyectos de cooperación destinados a retener a la gente en origen. Sus actores fundamentales son una miríada de empresas y organizaciones que obtienen una contraprestación económica a cambio de desempeñar un papel especializado en la maquinaria del sistema.

Este documento ofrece por primera vez en España una radiografía de la Industria del control migratorio, un ecosistema de actores e intereses sin el cual no es posible llevar a término los objetivos declarados de la política de gestión de fronteras y que depende casi absolutamente de los fondos públicos que recibe.

De acuerdo con el análisis realizado por la Fundación porCausa, entre los años 2007 y 2017 España destinó no menos de 896 millones de euros procedentes de recursos públicos a una diversidad de actores privados para llevar a cabo actividades relacionadas con los cuatro sectores de esta industria:

- 1) El control y la protección de los perímetros fronterizos (como las vallas de Ceuta y Melilla o el mar Mediterráneo).
- 2) La detención y expulsión de inmigrantes en situación irregular (desde los centros de internamiento de extranjeros a los vuelos de deportación).
- 3) La acogida e integración de inmigrantes a través de programas de corto y largo plazo.
- 4) La externalización del control de los flujos migratorios a través de acuerdos con organizaciones e instituciones en terceros países.

Este informe se centra en el análisis de los dos primeros sectores, que concentran más del 97% de los recursos canalizados a través de los 943 contratos públicos identificados a lo largo de nuestra investigación. La inmensa mayoría de estos recursos proviene de los diferentes fondos europeos destinados a estas actividades (Fronteras Exteriores; Retorno; Seguridad Interior; y Asilo, Migración e Integración), así como recursos procedentes de Frontex y las inversiones realizadas por el propio Gobierno español a través de la cofinanciación de fondos europeos y la construcción de infraestructuras.

El papel de la UE en esta Industria no se limita a la provisión de recursos económicos. La orientación del gasto viene definida estrictamente por las prioridades políticas acordadas por las instituciones europeas y el conjunto de los Estados miembros. Hasta tal punto que el Gobierno español se convierte en un intermediario entre estas instituciones y las empresas y organizaciones beneficiarias de los contratos.

Eso no quiere decir, sin embargo, que España haya sido un actor pasivo. Como garante de la protección de la frontera suroccidental de Europa, por su vecindad con Marruecos y por su frontera geográfica con el continente africano, España ha sido un precursor y un laboratorio de las políticas que hoy impulsan las instituciones de la UE y sus Estados miembros. En nuestro país la industria migratoria comenzó a gestarse antes de que Europa entrase en pánico con la crisis de refugiados. Y lo ha hecho con la connivencia de gobiernos de ambos signos políticos.

## **Los datos: fondos, intermediarios y contratistas**

La base de datos compilada para la elaboración de este informe –y que está disponible en la página web de porCausa– incluye contratos con cerca de 350 empresas por un valor total de 610 millones de euros entre 2002 y 2017. La lista de destinatarios de los recursos de la Industria del Control Migratorio contempla una diversidad de empresas, incluyendo varias de participación pública. Las actividades más costosas tienen que ver con el desarrollo tecnológico de vigilancia de fronteras y acceso a la UE a través de ellas. Pero también destaca la contratación de vuelos destinados a la deportación de inmigrantes y la gestión de los centros de internamiento y de estancia temporal.

Diez de las cerca de 350 compañías incluidas en la base de datos acumulan más de la mitad del total de los recursos concedidos a través de contratos públicos. Estas son INDRA, AMPER, EUROCOPTER, ALBIE, TELECOMUNICACIÓN-ELECTRÓNICA Y CONMUTACIÓN, ATOS, DRAGADOS, FERROVIAL, SIEMENS, TELEFÓNICA ESPAÑOLA Y GMV. La compañía tecnológica INDRA es la mayor adjudicataria de los contratos identificados, con participación en 60 operaciones por un valor de cerca de 110 millones de euros.

Las dificultades para la obtención de esta información han sido constantes y, en ocasiones, insorteables. Más de un año de investigaciones, de búsqueda exhaustiva de información y casi medio centenar de preguntas al Portal de Transparencia del Gobierno español, han demostrado que este sector está sujeto a una opacidad preocupante. Como explicamos en la metodología, en la elaboración de la base de datos hemos topado con innumerables problemas que nos han obligado a utilizar diferentes fuentes para localizar contratos que deberían ser de pleno acceso público. Por estas razones, somos conscientes de que la información recogida en la base de datos solo refleja una parte de las inversiones procedentes de los fondos europeos y los presupuestos generales del Estado en la Industria del Control Migratorio.

## **¿Una política pública capturada por los intereses privados?**

El verdadero alcance de esta industria podría ir bastante más allá de su papel de ejecutores de contratos públicos. Una de las preguntas fundamentales que originaron esta investigación está relacionada con la posible captura regulatoria de las políticas de control migratorio por parte de quienes se benefician de ella. Este fenómeno –que ha sido estudiado en detalle en el caso de otras industrias como la de defensa o la farmacéutica– hace alusión al proceso por el que una élite influye de manera determinante en las decisiones políticas y legislativas, así como en las instituciones que les afectan, ya sea para bloquear algunas o promover otras más acordes con sus intereses y preferencias.

Con la información disponible no es posible afirmar que la industria del control migratorio en España se haya hecho con una parte relevante del control de las políticas públicas. En el caso de las llamadas ‘puertas giratorias’, por ejemplo, nuestro barrido de la lista de directivos y miembros de consejos no ha logrado identificar una permeabilidad significativa entre la Administración o el Parlamento, y las principales empresas de esta industria. Por otro lado, no hemos podido acceder a información clave relacionada con las contribuciones de compañías e individuos a partidos y fundaciones políticas. Incluso en los casos en que estas contribuciones se hacen públicas no resulta posible desagregarlas y conocer su origen.

Pero eso no significa que descartemos en absoluto la influencia. En la elaboración de esta investigación hemos identificado diferentes factores que invitan a continuar mirando: la opacidad extrema en la que opera parte del sector, la existencia de

canales informales e indirectos de influencia (como las ferias, congresos y relación con los medios de comunicación) y el protagonismo adquirido en un sector que ha dejado en manos de compañías privadas el desarrollo y la gestión de tecnologías de las que depende un aspecto clave de la soberanía misma de un Estado como es el control de sus fronteras.

### **Las consecuencias de un modelo migratorio**

La lógica de este modelo tiene consecuencias que deben ser consideradas a la hora de evaluar su eficacia práctica y su coherencia con los valores declarados de Europa. Con la expansión de la industria del control migratorio se multiplica el riesgo legal, económico y personal asociado al proceso de movilidad: nos guste o no, la consecuencia de una valla plagada de concertinas es el sufrimiento y la muerte de seres humanos que no han cometido ningún delito. En lugares de alto riesgo como el mar Mediterráneo, esta industria ha sido puesta al servicio de la detección de amenazas a las fronteras, pero no del rescate de las personas.

Lo que es igualmente importante: las puertas que se cierran para los inmigrantes en situación irregular pueden acabar por dificultar también la movilidad de la mayoría; según el propio Frontex, por cada intento de acceso irregular en 2016, 206 personas accedieron a la UE con todos los permisos. La obsesión por la securitización del sistema afecta también a los movimientos regulares e incentiva la movilidad de algunos perfiles migratorios (trabajadores más cualificados o estudiantes universitarios) por encima de otros que solo tienen la opción de la irregularidad. También alcanza esta lógica de desigualdad al vínculo entre migraciones y desarrollo, porque contamina las relaciones políticas con terceros Estados y condiciona la cooperación internacional a los mismos objetivos de control de la movilidad humana. Aunque eso suponga debilitar la legitimidad de Europa a la hora de exigir a otros el cumplimiento de los derechos humanos.

Precisamente por estas razones es imprescindible continuar estudiando la maquinaria que esconde esta Industria del control migratorio. Este informe constituye solo la primera fase de un trabajo que continuaremos con el análisis de las empresas identificadas hasta ahora y el posible fenómeno de captura de las políticas públicas. Asimismo, profundizaremos en las actividades de acogida/integración y externalización del control migratorio, dos sectores en donde operan actores y herramientas de financiación muy diferentes a los que hemos visto hasta ahora.

# 1. Por qué se ha hecho este informe

El relato de las políticas de control migratorio se hace desde dos únicas perspectivas: la de los Estados que las imponen y la de los individuos y colectivos que las padecen. El debate se centra entonces en la valoración que cada uno haga de ellas: sobre su necesidad para defender la soberanía de un Estado, sobre su coste, sobre sus consecuencias últimas para la vida y los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, este debate estrecho elude dos preguntas fundamentales: ¿quién conforma la maquinaria de este modelo de control migratorio y obtiene un beneficio económico a partir de él? ¿En qué medida estos beneficiarios son la consecuencia o la causa del armazón político que la ampara?

Este informe ha sido escrito para tratar de responder a estas preguntas. Para ello porCausa ha trabajado sobre la base de una doble hipótesis: la primera es que a lo largo de las últimas décadas se ha constituido en nuestro país una Industria del Control Migratorio formada por un entramado de empresas, organizaciones e intereses estructurados alrededor de la provisión de bienes y servicios que demanda este sector. La segunda es que esta industria ha influido de manera tangible en las leyes y prácticas políticas que le afectan, en un ejercicio de captura política o regulatoria que ya ha sido estudiado en otros sectores como el de la defensa o el farmacéutico.

La revisión exhaustiva de la información disponible y el análisis que hemos realizado a partir de ella nos ha permitido confirmar la primera de nuestras dos hipótesis, pero no la segunda (que, en todo caso, no ha quedado descartada, como explicamos en la sección 5). Más concretamente, el trabajo de investigación desarrollado por la Fundación porCausa ha permitido:

1. Constatar la existencia de una industria del control migratorio que es consecuencia directa de una tendencia basada en la securitización y privatización de las políticas migratorias.
2. Definir y caracterizar esta industria a partir del conjunto de interacciones económicas entre diferentes actores con el objetivo de llevar a cabo acciones destinadas al control de los flujos migratorios a través de las fronteras.
3. Identificar cómo la narrativa actual sobre las migraciones tiene un papel fundamental en la redefinición en un contexto global de los actores y las responsabilidades que estos tienen adjudicadas. Lo que, además de explicar el surgimiento y consolidación de la industria, influye en cuestiones que van mucho más allá de la gestión migratoria, como el concepto de soberanía, el marco de protección de los derechos humanos o el propio proceso de integración europea.
4. Redimensionar la investigación para poder abordar de forma diferenciada los distintos sectores de esta industria, sus características y lógicas de funcionamiento.
5. Replantear el enfoque que nos permita verificar la existencia de un fenómeno de captura política en el ámbito del control de la migración:
  - a. Que permita denunciar la falta de transparencia y de regulación, lo que dificulta e impide la investigación o el acceso a información pública para conocer las relaciones de esta industria con los decisores políticos.
  - b. Que advierta de la forma en que el paradigma del control migratorio basado en la amenaza que plantea la migración se ha hecho transversal, y se ha

extendido a otras políticas públicas que abarcan desde la defensa a la cooperación y la diplomacia.

La Industria del Control Migratorio no ha nacido de forma espontánea. Si las migraciones han sido a lo largo de la historia un fenómeno natural y sometido a pulsiones que escapan al control inmediato de los Estados (como la desigualdad de ingresos, los conflictos o la evolución de los mercados de trabajo en destino) el intento por controlar de forma estricta estos flujos dispara los riesgos asociados al proceso migratorio y limita innecesariamente sus oportunidades. Desgraciadamente, las características que definen el contexto contemporáneo en el que se desarrolla este modelo ofrecen pocas razones para el optimismo:

- **La incertidumbre**, derivada de un entorno cambiante en el que todo lo que parecía sólido está en cuestión y la 'excepcionalidad' se convierte en un recurso cotidiano en la conformación de normas y políticas. Ha sido esta paradójica 'excepcionalidad permanente' la que ha justificado, por ejemplo, una respuesta a la crisis de los refugiados que pone en cuestión la legislación internacional y niega protección a quienes huyen de la misma violencia yihadista que justificó esta deriva en primer lugar.
- **El auge de las identidades**: la definición del "nosotros" frente a "ellos" en torno a distintos ejes. En un periodo de incertidumbre como el que acabamos de definir, una clave legitimadora determinante de las identidades son las fronteras. Lo que es diferente por quedar fuera de ellas hace que cuestiones como la religión o el nacionalismo estén adquiriendo una creciente importancia dentro del debate político e influyendo las decisiones que se toman para la gestión de la movilidad a través de las fronteras.
- **La contaminación de los objetivos de control migratorio sobre otras políticas públicas**: en circunstancias excepcionales y de exaltación identitaria, todas las políticas públicas sirven al propósito del control migratorio; desde la defensa a la cooperación al desarrollo pasando por las políticas de integración y acogida. Cómo se plantea en cada uno de estos ámbitos su intervención en el control migratorio completa la narrativa que define el contexto en el que surge y se consolida la industria.

Este informe es la primera exposición de los resultados de nuestra investigación sobre la Industria del Control Migratorio. Con ello tenemos el propósito de sumarnos al esfuerzo que realizan desde hace años universidades, think tanks, organizaciones de la sociedad civil y organismos oficiales que contribuyen con sus investigaciones a entender mejor el origen, comportamiento y consecuencias de este modelo migratorio. Nuestro trabajo muestra la lógica que une las prioridades políticas que rigen las fronteras de Europa, los recursos movilizados por las administraciones públicas de la UE y España para cumplir estos objetivos y la traducción de estos recursos en contratos públicos de los que se benefician empresas privadas en dos de los sectores de la industria del control migratorio.

## 2. Glosario de 25 términos esenciales para comprender la industria del control migratorio

**ACUERDOS DE READMISIÓN:** Marcos jurídicos suscritos entre la UE o sus Estados miembros con terceros Estados por los que estos se comprometen a readmitir personas (originarias de estos países o que los han transitado en su camino a Europa) que se encuentran en situación irregular en Estados miembros de la UE. Son elementos esenciales que hacen posible la ejecución del retorno, por lo que la UE está trabajando para que se materialicen estos acuerdos de forma prioritaria en el contexto de la **externalización** del control de los flujos migratorios.

**ARQUITECTÓNICA DE LA EXCLUSIÓN:** La *arquitectónica de la exclusión* describe todos los elementos (creados y naturales, físicos y legales) que rodean las barreras a la movilidad humana: vallas, alambradas, mares y desiertos, pero también escaleras, botes neumáticos y bidones de agua. Este concepto fue objeto de un proyecto de la Fundación porCausa que explicó la diversidad y complejidad de las medidas de control migratorio.

**CAPTURA POLÍTICA O REGULATORIA:** Concepto que describe el modo en que una élite (a menudo un sector empresarial concentrado y dedicado a una actividad de interés público) influye de manera determinante en las decisiones políticas y legislativas, así como en las instituciones que les afectan, ya sea para bloquear algunas o promover otras. El proceso de captura se produce despreciando o perjudicando los intereses de la mayoría, se aprovecha de un contexto favorable (el de un momento político, por ejemplo, o el de una sensibilidad pública particular) y se valen de una diversidad de instrumentos legales pero no necesariamente éticos o transparentes. La existencia de este fenómeno en el ámbito del control migratorio era una hipótesis inicial de nuestra investigación que no hemos podido verificar hasta el momento, aunque hayamos identificado muchas pautas del mismo en este análisis.

**CETI:** Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social donde residen temporalmente los solicitantes de asilo e inmigrantes que entran en las ciudades autónomas. La duración de su estancia la determina la duración de los trámites que determinen su situación administrativa en España y las medidas que implica la misma (traslado a un CIE de la península, a un dispositivo para la acogida de refugiados, retorno a Marruecos o cualquier otra medida). Aunque se trata de centros abiertos de los que se puede entrar y salir libremente, al no ser Ceuta y Melilla parte del espacio Schengen las personas que residen en ellos no pueden desplazarse libremente al continente europeo, por lo que a los efectos de esta investigación, se consideran dispositivos de detención.

**CIE:** Centro de Internamiento de Extranjeros donde se detiene sin haber cometido ningún delito a personas que se encuentran en situación irregular en España a la espera de la ejecución del retorno a su país de origen o algún país de tránsito. Los siete CIE que hay actualmente en España son gestionados por el Cuerpo Nacional de Policía y su organización se regula en el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

**CONCERTINA:** Elemento estructural de las vallas de Ceuta y Melilla consistente en un alambre de cuchillas que se instalaron por primera vez en 2005 para disuadir el traspaso ilegal de la frontera exterior de la UE que separa España de Marruecos. En 2007 se retiraron debido a las graves lesiones que producían, siendo sustituidas por una sirga tridimensional. En 2013 volvieron a colocarse.

**ESPACIO SCHENGEN:** Espacio de libre circulación de personas acordado entre 26 Estados europeos, todos los miembros de la Unión Europea excepto Irlanda, Reino Unido, Rumanía, Bulgaria, Croacia y Chipre más Islandia, Noruega y Suiza. La eliminación de los controles fronterizos internos exigió una regulación común de los requisitos de entrada (Código Schengen) y un refuerzo de las capacidades de los Estados para garantizar el cumplimiento de los mismos controlando las entradas e intercambiando entre ellos información sobre las mismas mediante el Sistema de Información Schengen (SIS).

**EUROSUR:** Sistema de vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea puesto en marcha en 2013 que, tomando como referencia la tecnología del SIVE, establece una red de comunicación entre los Estados miembros que participan y Frontex para mejorar la lucha contra la inmigración irregular.

**EXTERNALIZACIÓN:** Tendencia de las políticas migratorias europeas que tiene por objetivo la colaboración con terceros Estados de origen o tránsito de los flujos migratorios para desincentivarlos o controlarlos en su territorio, antes de alcanzar las fronteras exteriores de la Unión Europea. En un sentido más amplio que no es el que se aplica a este análisis, la externalización es un proceso de delegación de responsabilidades concretas en materia de control migratorio en actores diferentes del Estado receptor que incluiría también la privatización, otra de las tendencias las políticas migratorias europeas.

**FRONTERAS INTELIGENTES:** Proyecto europeo propuesto en 2013 en el «paquete de fronteras inteligentes» cuya propuesta pretende acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de inspección fronteriza de los extranjeros que viajan a la UE. El paquete consta de un Programa de Registro de Viajeros (RTP) y un Sistema de Entradas/Salidas (EES) con los que se pretende lograr una gestión de fronteras más moderna y eficaz mediante el desarrollo y uso de tecnología.

**FRONTERAS EXTERIORES:** Límite del territorio compartido de la Unión Europea en el que incluir los Estados que, sin ser miembros, se integran en el Espacio Schengen. Son de diferentes tipos, tanto las determinadas geográficamente en mar y tierra, como las que se atraviesan en los aeropuertos internacionales. Su protección frente a la inmigración irregular se ha convertido en un eje prioritario de las políticas de control migratorio de la Unión Europea y sus Estados miembros.

**FRONTEx:** Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas creada en 2004 para facilitar y coordinar con los Estados miembros de la Unión Europea y los integrantes del espacio Schengen la gestión de sus fronteras exteriores y la armonización de sus controles fronterizos. Para ello desempeña una serie de funciones concretas cuya evolución desde su creación refleja a la perfección las tendencias que marcan las prioridades políticas de la Unión Europea. Su definición actual es resultado de la profunda reforma operada en 2016 como respuesta a la crisis resultado del aumento de la presión migratoria en las fronteras exteriores en 2014-2015.

**HOMESEC:** Feria de profesionales de la Defensa Nacional en España que reúne a las principales empresas del sector creando un foro de intercambio con los principales actores públicos. Este tipo de eventos alimenta en este ámbito la idea de captura política. En la edición de 2017 estuvieron representadas las principales empresas

implicadas en la industria del control migratorio generada en torno a la protección de las fronteras.

**INDUSTRIA DEL CONTROL MIGRATORIO:** Conjunto de interacciones económicas entre diferentes actores con el objetivo de llevar a cabo acciones destinadas al control de los flujos migratorios a través de las fronteras.

**MALLA ANTITREPA:** Elemento estructural de las vallas de Ceuta y Melilla destinado a frustrar los intentos de traspasarla al impedir que se puedan introducir los dedos en los agujeros para escalarla. Se instaló en el año 2014.

**OPERACIONES CONJUNTAS:** Actuaciones en materia de control migratorio de diferente índole que incluyen vigilancia marítima, respuesta rápida, redes de patrullas las operaciones de retorno de inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea. Están operadas por **Frontex** en labores de coordinación de las actuaciones de los Estados miembros.

**PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO:** Proyecto político de comunitarización de ámbitos de soberanía y gestión política iniciado en los años 50 del pasado siglo por una serie de Estados de Europa Occidental que, desde entonces ha incorporado hasta un total de 28 miembros en su forma actual de Unión Europea.

**PORTAL DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO:** Espacio web puesto en marcha por Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para publicar las licitaciones de contratos de la Administración General del Estado y gestionar la contratación electrónica. Ha sido la fuente primera y fundamental para la identificación de los contratos que constituyen la base de esta investigación.

**RETORNO:** Devolución a terceros Estados de personas que se encuentran en situación irregular en Europa, convirtiéndose así en una medida de control migratorio con la que reducir el número de situaciones de irregularidad y disuadir del intento de llegar a Europa de esta manera. La regulación de esta medida permite la detención en CIE de estas personas a la espera de ejecutar el retorno. Para que este sea efectivo es necesario disponer de acuerdos de readmisión con los Estados receptores cuya negociación y firma se ha convertido en una actuación prioritaria en la política europea en el marco de la externalización del control migratorio.

**SEAHORSE:** Sistema de tecnología basado en intercambio de información con terceros Estados para la localización e intercepción de embarcaciones tratando de entrar irregularmente en Europa. Es una propuesta original de la Guardia Civil presentada a financiación europea en 2005 que se ha consolidado como uno de los sistemas que también entroncan con las acciones de externalización de la vigilancia y control de flujos migratorios.

**SECURITIZACIÓN:** Tendencia de la política migratoria de la Unión Europea y sus Estados miembros que responde a una lectura del fenómeno migratorio que ha hecho de la inmigración ilegal una amenaza para la seguridad interna de este espacio haciendo que las acciones con las que se plantea su erradicación sean fundamentalmente policiales, sancionadoras e incluso militares. Esto ha hecho que la industria de la defensa haya ganado un protagonismo en las políticas de control migratorio que están en la base misma de una hipótesis de esta investigación como es la captura política de las políticas migratorias.

**SIS:** El Sistema de Información de Schengen, ahora en su segunda generación, ofrece la infraestructura de gestión de la información necesaria para llevar a cabo el control de las fronteras y las correspondientes tareas de seguridad en el marco de

la cooperación policial y judicial. Los Estados participantes introducen «descripciones» sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada en la base de datos, a las que pueden acceder directamente todos los agentes de policía y otras autoridades responsables de la aplicación de la ley que necesitan la información almacenada en el sistema para llevar a cabo su trabajo.

**SIVE:** El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior es un dispositivo de la Guardia Civil desplegado en torno a la costa española que, agregando tecnología de vigilancia, telelocalización y comunicación, se encarga de detectar e identificar embarcaciones tratando de llegar a España de manera ilegal por zonas no habilitadas. Es un referente inmediato de EUROSUR, el proyecto de control migratorio de mayor envergadura contemplado en este análisis y un proyecto bandera para muchas de las empresas

**VALLAS:** Construcciones que delimitan los perímetros fronterizos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla integrando diferentes elementos destinados a disuadir e impedir los intentos de traspasarlas. La agregación de elementos como las concertinas o la malla antitrepa hacen de ellas paradigmas de la arquitectónica de la exclusión.

**VIS:** *Visa Information System* o Sistema de Información sobre Visados que tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales competentes en materia de visados. Está conectado a todos los consulados de los Estados Schengen encargados de la expedición de visados y a todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores. En estos pasos fronterizos, el VIS permite a la guardia de fronteras comprobar que el titular de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó. Se ha dotado al sistema de unos elevados niveles de seguridad para garantizar su solidez y disponibilidad en todo momento, así como un acceso a los datos reservado únicamente al personal autorizado y para los fines autorizados.

### 3. ¿Cómo hemos llegado aquí? La construcción de una política migratoria europea

La evolución de las políticas migratorias europeas describe cómo el control e impermeabilización de las fronteras exteriores de la UE se ha convertido en la respuesta a una demanda de seguridad interior dentro del espacio de libre circulación en construcción que ha descargado buena parte de sus responsabilidades de control en países limítrofes como España.

De hecho, nuestro país empezó a redefinir sus prioridades en materia de control migratorio durante el proceso de negociación, antes incluso de materializar su pertenencia al espacio legal europeo y obligado por su situación geográfica<sup>1</sup>. Los diferentes gobiernos de la historia democrática reciente han asumido este ámbito como una política de Estado, pactando prácticamente todas las reformas y desarrollos legislativos y recurriendo a las regularizaciones extraordinarias, un mecanismo utilizado en seis ocasiones desde 1985 hasta 2004. Con su política de vecindad con Marruecos, la definición del Plan África y la construcción de las vallas en Ceuta y Melilla y sistemas de vigilancia en torno a la costa, España se adelantó a la lógica migratoria que después ha imperado en el conjunto de la UE:

- Requisitos de entrada enormemente restrictivos para la migración legal que, en general no han atendido a las necesidades de mano de obra no cualificada de los mercados de trabajo europeos, como ha sido el caso de España<sup>2</sup>. La verificación del cumplimiento de los mismos en los pasos fronterizos habilitados en las fronteras exteriores de la UE se sirven cada vez más de mecanismos tecnológicos para, por ejemplo, la validación de documentos de viaje y la obtención, registro y comunicación a nivel europeo de datos personales y biométricos.
- Impermeabilización de los pasos no habilitados a través de las fronteras exteriores terrestres y marítimas, que se ha materializado respectivamente en la construcción de vallas y muros en el primer caso, así como el desarrollo y despliegue de sistemas de vigilancia y la progresiva puesta en marcha de operaciones específicamente dedicadas a la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas a la facilitación del paso de estas fronteras.
- Desincentivar la inmigración irregular haciendo más efectivos los mecanismos de devolución de las personas que no cuentan con la autorización de estancia en territorio europeo. Esto incluye la privación de libertad de personas que, sin haber cometido ningún delito, se ven retenidas a la espera de ser retornadas sin que, a menudo, sea posible de ejecutar. La mejora de la eficiencia de estos mecanismos actualmente concentra gran parte de las inversiones de recursos económicos y capital político de las autoridades europeas en su relación con terceros Estados para alcanzar acuerdos por los que se comprometen a la aceptación de personas en situación irregular retornadas desde Europa.

Los documentos en que se funda la UE la definen como un espacio caracterizado por la cooperación y solidaridad entre sus Estados miembros y el respeto y garantía de los DDHH. Sin embargo, este marco normativo vinculante para toda Europa tiene cada vez menos influencia en el debate político donde se imponen posturas que justifican excepciones a las obligaciones de protección de los Derechos Humanos en

aras de una mayor seguridad. Prueba de ello son los resultados electorales de los últimos meses que hemos analizado en porCausa<sup>3</sup>.

La crisis desatada a partir de 2014-15 por la llegada sin precedentes de refugiados a las costas europeas ha sido el acelerador de un proceso que comenzó mucho antes. Es imprescindible conocer la evolución de las políticas migratorias de la UE y sus Estados miembros para comprender la razón de ser y la maquinaria de la industria del control migratorio. Las próximas páginas ofrecen esta información.

## **ALGUNOS HITOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA<sup>4</sup>**

### **Creación de espacio de movilidad integrado: espacio Schengen (1985)<sup>5</sup>**

En el año 1985 se firma el *acuerdo de Schengen*<sup>6</sup>, por parte de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. España se adherirá a este acuerdo en el año 1991, junto con Italia y Portugal. El objetivo de este acuerdo es suprimir las fronteras interiores garantizando la libre circulación en todo el espacio de los nacionales de sus Estados miembros. A cambio debe asegurarse y reforzarse el control de las fronteras exteriores comunes con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Una parte fundamental del acuerdo es la definición de unas normas armonizadas para el acceso al territorio comunitario y la concesión de visados (entre otras cosas, los solicitantes de asilo no disponen de vía alguna de presentar esta solicitud antes de encontrarse en territorio de la UE). Los requisitos para acceder de forma regular han evolucionado hasta su configuración actual<sup>7</sup>. Para fortalecer y coordinar su vigilancia en 2004 se estableció Frontex, la Agencia Europea de gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la UE (ver cuadro 1).

### **Integración de España en la UE, europeización de las políticas nacionales y responsabilidad de custodia de las fronteras exteriores (a partir de 1985)**

La ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros<sup>8</sup> –conocida como Ley de Extranjería- anticipa en 1985 las obligaciones de España con respecto al espacio europeo. España se adhiere a las Comunidades Europeas en 1986, y al acuerdo Schengen en 1991 (aunque entrará en vigor en 1995). Ceuta y Melilla merecen una atención particular como puerta de entrada terrestre para personas y mercancías<sup>9</sup>.

### **Comunitarización de las políticas de migración y asilo (1992-2012)**

Varios tratados (Maastricht, Amsterdam, Lisboa y Funcionamiento de la UE) definen desde 1992 la evolución de la competencia en materia migratoria en los tratados constitutivos de la UE. La dimensión interior del control de fronteras se ha abordado desde 1999 en los Programas europeos de Justicia e Interior que marcan la agenda política y legislativa de la UE en el ámbito de derechos, libertades, seguridad y justicia. La dimensión exterior se empieza a abordar en 2005 y se completa en 2011 con la Aproximación Global a la Migración y la Movilidad (GAMM por sus siglas en inglés), que establece el marco de diálogo y cooperación con terceros Estados para la gestión de los flujos migratorios y avanza en la definición del vínculo entre migración y desarrollo.

### **España comienza a construir las vallas de Ceuta y Melilla y pone en marcha el SIVE (2001)**

Aunque han pasado por diferentes fases, las vallas fronterizas en torno a Ceuta y Melilla comenzaron a construirse tan pronto como España se incorporó al proceso de integración europea. Por su parte, el SIVE (Sistema Integrado de

Vigilancia Exterior) operado por la Guardia Civil, empieza a funcionar en 2002 en el Estrecho de Gibraltar, compuesto por instalaciones fijas y móviles de cámaras de video e infrarrojos y sensores de radar que controlan la costa meridional de España. Su fin es mejorar la vigilancia de la frontera sur de España, luchando contra el narcotráfico y la inmigración irregular. En el año 2005 se ampliará a las Islas Canarias, Baleares, la costa andaluza, la región de Murcia, la Comunidad Valenciana y el resto del Mediterráneo español. Este sistema y su desarrollo constituye el precedente inmediato para EUROSUR<sup>10</sup> que, desde 2013 replica el modelo a escala europea.

### **Crisis de las ‘vallas’ y los ‘cayucos’ en la frontera Sur de España (2005 y 2006-7)**

En el año 2005 estalla la “crisis de las vallas”, una serie de intentos de cruce en las fronteras hispano-marroquí, por lo que se reforzarán las vallas en Ceuta y Melilla subiendo la altura hasta 6 metros e instalando concertinas<sup>11</sup>. Un año después, en 2006, comenzara la “crisis de las pateras”, con intentos de entrada hacia las Islas Canarias. Un total de 31.678 personas de origen subsahariano llegaron a las islas. Las dificultades generadas para los inmigrantes a causa de este modelo modificaron las rutas establecidas. En el año 2006 se reduce un 25% el flujo de pateras hacia la costa andaluza, al igual que los intentos de salto por Ceuta y Melilla. El nuevo destino serán las Islas Canarias, en las que la llegada de pateras aumenta un 564% entre 2005 y 2006<sup>12</sup>. En 2007 se instala en la valla de Melilla una “sirga tridimensional” de tres metros de altura.

#### **Cuadro 1. ¿Qué es Frontex?**

La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, más conocida como Frontex<sup>13</sup>, nace en 2004 en el contexto de la creación del espacio Schengen y el fortalecimiento de fronteras exteriores que aquello supuso. Su objetivo fue, desde el principio, la promoción, coordinación y desarrollo de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, centrándose en el control de los flujos migratorios.

La agencia no cuenta con un equipo propio de guardias de fronteras, sino que coordina la cooperación entre Estados miembros y de la UE con terceros Estados: gestiona equipos compuestos de expertos y miembros de fuerzas de seguridad de diferentes países para llevar a cabo operaciones conjuntas.

Para cumplir con las funciones de Frontex, los Estados miembros del Espacio Schengen están obligados a proporcionar personal y recursos que permitan mantener un “nivel elevado y homogéneo” de control en las fronteras exteriores, y las normas que acatan sus guardias de fronteras son establecidas por la agencia.

Estos despliegues, sin embargo, son financiados por la agencia. Como se refleja en el apartado de financiación correspondiente del informe, a lo largo de los años la actividad de Frontex ha aumentado sustancialmente, y por lo tanto también lo ha hecho su presupuesto anual, que pasó de 6.280.199 euros en 2005 a 302.029.000 euros en 2017, aumentando especialmente en los últimos cuatro años (98 millones en 2014, 143 millones en 2015, 233 millones en 2016 y 302 millones en 2017).

Solo en España y entre los años 2008 y 2016, las subvenciones concedidas a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía fueron más de 73 millones de euros.

Las 43 operaciones conjuntas de retorno de migrantes irregulares lideradas por

España ascendieron a 13.201.927,13 euros<sup>14</sup>.

Entre 2006 y 2015, el total de 68 operaciones conjuntas de vigilancia marítima gestionadas por Frontex tuvieron un coste de 311.889.007,19 euros<sup>15</sup>.

Aunque la gestión de fronteras sigue siendo la responsabilidad de cada uno de los Estados miembros, si el incumplimiento de este deber (ya sea por un reto en concreto o por la falta de eficacia de las autoridades nacionales) es tal que pone en peligro el espacio Schengen, se daría una respuesta a escala de la Unión, gestionada a través de Frontex.

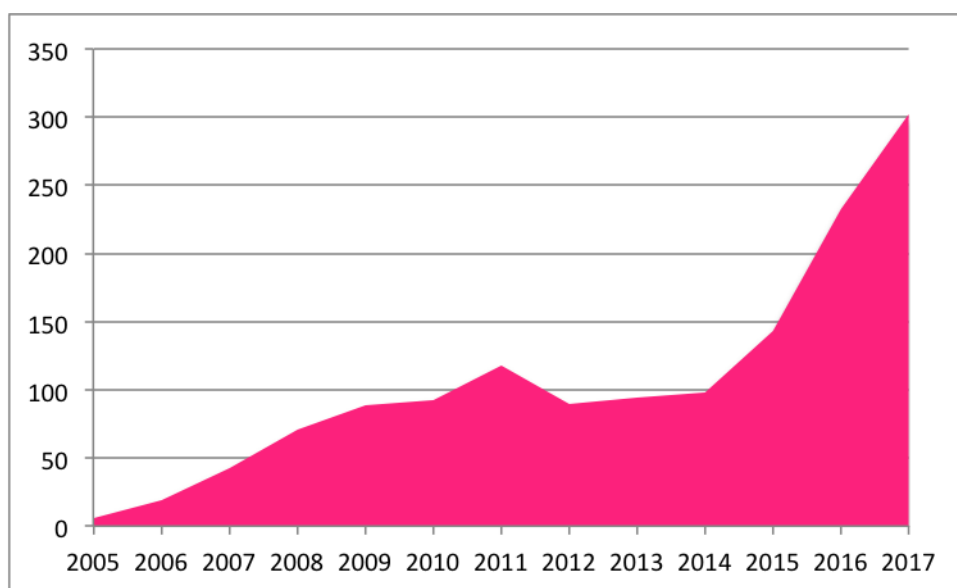
Desde su creación, también las funciones de la agencia se han ido ampliando, reflejando la creciente importancia que se otorga al control de los flujos migratorios. Actualmente éstas son sus responsabilidades:

- Análisis de riesgos. Investigación de las tendencias y flujos migratorios, de las actividades delictivas transfronterizas, etc. y la puesta en común a nivel europeo de los resultados.
- Operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de la UE, en las que se utilizan personal y recursos de varios Estados.
- Respuesta rápida a petición de un Estado miembro y con guardas de fronteras nacionales de otros EEMM, a raíz de situaciones de emergencia “resultantes de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos”.
- Investigación, como adaptación de las tecnologías empleadas en el control de fronteras a las necesidades de la agencia.
- Formación para la armonización de las normas de control y de las guardias de fronteras en los diferentes países del espacio Schengen.
- Retornos conjuntos de migrantes en situación irregular a sus países de origen o de tránsito.
- Intercambios de información entre las diferentes guardias fronterizas.

En 2016 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan un nuevo reglamento<sup>16</sup> creando la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que incluye Frontex (que pasa a llamarse la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas) y las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la gestión de fronteras, así como las guardias costeras en la medida en que lleven a cabo funciones de control fronterizo.

La importancia creciente de su actividad se refleja tanto en la evolución de su presupuesto anual como en las periódicas revisiones para la extensión de su mandato que se han producido desde su creación y que han ameritado su próxima transformación en una Guardia Europea de Fronteras y Costas.

**Gráfico 1. Evolución del presupuesto de Frontex (millones de euros)**



Fuente: Frontex.

### Programa General SOLID (2007-2013)

Programa para la “Solidaridad y gestión de flujos migratorios” a través del cual la UE destinó cerca de 4.000 millones de euros para la “gestión de las fronteras exteriores de la UE y la implementación de políticas comunes en materia de migración y asilo. Este Programa General se articulaba a través de cuatro instrumentos<sup>17</sup>: Fondo para las Fronteras Exteriores<sup>18</sup>, Fondo Europeo para el Retorno<sup>19</sup>, Fondo Europeo para los Refugiados<sup>20</sup> y Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países<sup>21</sup>. Estos fondos determinan la orientación política y constituyen el origen principal de la financiación de los Estados miembros, también de España. Son igualmente importantes los destinados en las áreas de cooperación con terceros Estados (particularmente el Programa AENEAS<sup>22</sup>) y los de innovación, fundamentales para la investigación y desarrollo de la tecnología en torno a la que se articula una parte importante del control de fronteras.

**Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (2008).** Establece lo que, desde entonces, serán los ejes prioritarios de la política migratoria común<sup>23</sup>:

1. Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración.
2. Combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular.
3. Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras.
4. Construir una Europa de asilo.
5. Crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

### **Crisis derivada de la llegada de refugiados**

Por diferentes razones, en 2011 se desencadena una serie de presiones migratorias en la frontera Sur de Europa. La respuesta se materializó en una serie de medidas adoptadas en 2012 por el Consejo Europeo de Justicia e Interior como respuesta estratégica a los flujos de llegadas que empezaban a intensificarse en Malta, Italia y Grecia<sup>24</sup>. La respuesta estratégica preparada por la presidencia de turno polaca se basa en seis prioridades que refuerzan el énfasis en el control migratorio en las fronteras exteriores. Lo que no se plantea como prioridad es la protección de las personas que tratan de acceder a la UE sino que se previene ante eventuales abusos del marco legal.

### **Nuevas herramientas de financiación (2014-2020)**

El programa SOLID dio paso al AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund)<sup>25</sup>, y al ISF (Internal Security Fund)<sup>26</sup> para el periodo 2014-2020. El AMIF<sup>27</sup> está dotado con 3.137 millones de euros destinados a “promover la gestión eficiente de los flujos migratorios e implementar, reforzar y desarrollar un enfoque común de la Unión en materia de migración y asilo”. El ISF fue concebido para “promover la implementación de una Estrategia de Seguridad Interna, la cooperación entre autoridades y la gestión de las fronteras exteriores”, sobre la misma premisa de solidaridad financiera con los Estados con fronteras exteriores que su predecesor. Se compone de dos instrumentos: el *ISF Police*<sup>28</sup>, destinado a la seguridad y lucha contra el crimen; y el *ISF Borders and Visa*<sup>29</sup>. Este último tiene entre sus objetivos la lucha contra la inmigración ilegal, adquiriendo un alto nivel de control de las fronteras exteriores mediante una armonización de su gestión basada en la implementación de medidas comunes y el intercambio de información entre los Estados miembros y Frontex.

### **Agenda Europea sobre Migración (2015)<sup>30</sup>**

Esta agenda consolida las tendencias que venían planteándose a medida que se adoptaba un enfoque común<sup>31</sup>: securitización, privatización, externalización y asistencia humanitaria de la política migratoria común basada en el control de las fronteras exteriores. Se proponen una serie de actuaciones inmediatas para responder a la “crisis” en la frontera oriental y el Mediterráneo con el objetivo declarado de evitar más muertes tratando de alcanzar Europa:

- Mejorar la dotación presupuestaria de Frontex y los Fondos de Seguridad Interior y de Asilo, Migración e Integración.
- Poner en marcha un mecanismo de reubicación y reasentamiento con el que repartir entre los Estados miembros la responsabilidad de acogida de refugiados.
- Puesta en marcha de operaciones para el desmantelamiento de las redes de tráfico y trata de personas.

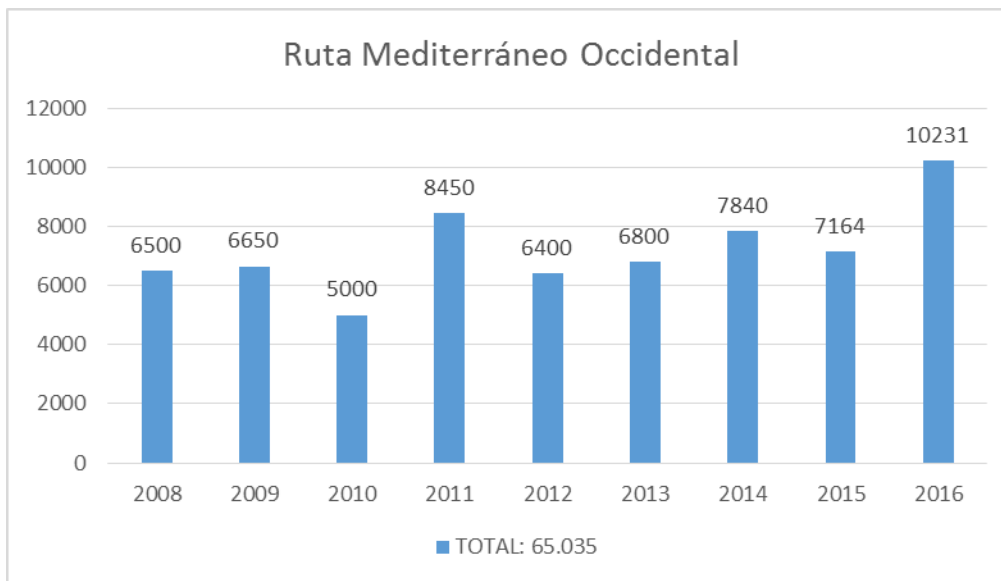
Más allá de esta actuación inmediata, se definen los cuatro ejes en torno a los que articular la política común sobre migración: Nueva política de inmigración legal; revisión del Sistema Común de Asilo; gestión de las fronteras orientada a salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores; reducción de los incentivos para la inmigración irregular.

Uno de los ejes transversales de esta agenda es la colaboración con terceros Estados, de origen o tránsito, para la gestión de los flujos migratorios<sup>32</sup>. Dos muestras de cómo se materializa esta cooperación para la externalización de la gestión de los flujos migratorios son: la Cumbre de La Valetta entre la UE y

África que supuso la aprobación de un Fondo Fiduciario de emergencia para África en noviembre de 2015; y el acuerdo entre la UE-Turquía alcanzado en marzo de 2016 (liberalización de visados para los ciudadanos turcos y los 3000 millones de euros del Mecanismo europeo para los refugiados a cambio de cerrar la ruta de acceso a Grecia y establecer un mecanismo de retorno)<sup>33</sup>. Otras líneas de actuación política iniciadas al amparo de la agenda incluyen la transformación de Frontex en la **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas**; los planes específicos de acción **contra el tráfico ilícito de migrantes**<sup>34</sup> y para hacer más efectivos los **mecanismos de retorno**<sup>35</sup> y la nueva regulación del **asilo**<sup>36</sup>.

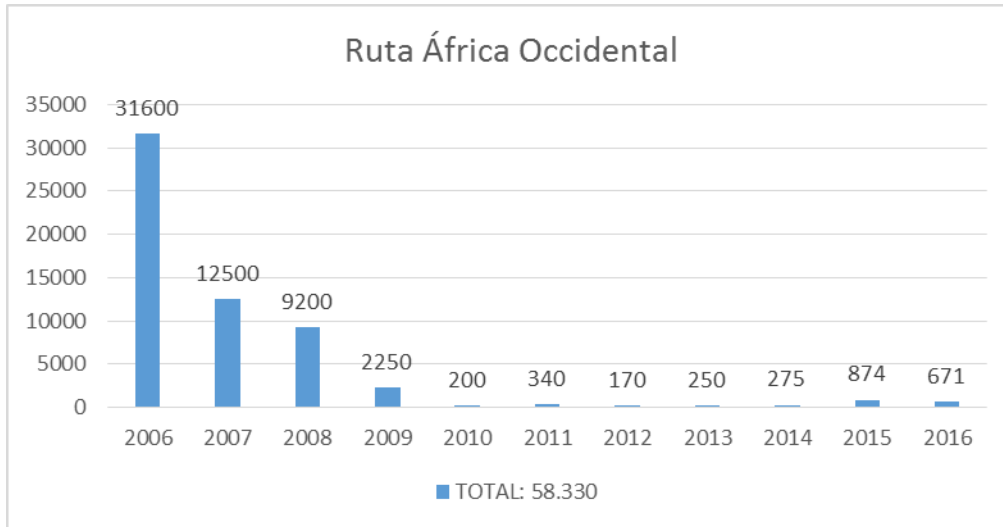
Como resultado de la aplicación de estas políticas en las fronteras exteriores españolas podemos observar la siguiente evolución en los intentos de atravesar de forma irregular las fronteras en las dos rutas identificadas por Frontex que tienen como destino España. La ruta del Mediterráneo Occidental: pasos a través del Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán, así como a través de las fronteras de Ceuta y Melilla y la ruta de África Occidental con destino Canarias.

**Gráfico 2. Número de intentos de cruce irregular de las fronteras española a través de la ruta del Mediterráneo Occidental**



Fuente: Frontex

**Gráfico 3. Número de intentos de cruce irregular de las fronteras española a través de la ruta de África Occidental (Ilegada a las islas Canarias)**



Fuente: Frontex

Esta sección ha descrito la evolución política, institucional y normativa que constituye el contexto de la consolidación y expansión de la industria del control migratorio. Las próximas secciones explican sus características y el modo en que esta se relaciona con los reguladores.

## 4. Radiografía de la industria del control migratorio en España

¿Qué es la industria del control migratorio en España? ¿Cuántos recursos mueve y de dónde proceden? ¿Qué y quiénes son los destinatarios de estos fondos? Para contestar estas preguntas hemos dado los siguientes pasos:

- En primer lugar, (sección 4.1.), hemos ordenado el conjunto de actividades de este sector, agrupándolas en cuatro grandes categorías y explicando las características de cada una de ellas.
- En segundo lugar (sección 4.2.), hemos analizado la composición y magnitud financiera de las dos categorías principales de la industria (perímetros fronterizos y detención/expulsión). Estas incluyen: fondos europeos, Frontex e inversión española procedente de los presupuestos generales del Estado. Además, describimos la base de datos de contratos públicos que constituye nuestra herramienta básica para determinar el uso de estos recursos por parte de actores privados (más de 900 operaciones realizadas fundamentalmente entre los años 2010 y 2016).
- Finalmente (sección 4.3.), hemos relacionado las dos fuentes de información anteriores. Para cada uno de los dos sectores analizados, detallamos las fuentes de ingreso, los actores involucrados y el análisis de los contratos ejecutados por las empresas y organizaciones. Aunque debido a la calidad de la información no existe una equivalencia exacta de cantidades y fechas, la coincidencia de ambos paquetes de información es más que suficiente para extraer conclusiones relevantes.

Las próximas páginas ofrecen el desarrollo de este análisis.

### 4.1. ¿QUÉ ES LA INDUSTRIA DEL CONTROL MIGRATORIO?

La industria del control migratorio se puede definir como el conjunto de interacciones económicas entre diferentes actores con el objetivo de llevar a cabo acciones destinadas al control de los flujos migratorios a través de las fronteras. Partiendo de esta definición general, y aplicándola al caso concreto de las fronteras exteriores de la UE gestionadas por España, hay una serie de elementos que caracterizan esta industria.

Al hablar de la industria del control migratorio en primer lugar hablamos de una perspectiva de análisis. El valor simbólico de atravesar las fronteras exteriores de la UE generalmente se aborda desde el punto de vista de los Estados o del conjunto de Estados que configuran el espacio europeo integrado, esto es, una perspectiva política y legal. Otra perspectiva frecuente es la que, en clave de denuncia, llevan a cabo organizaciones e instituciones que han estudiado en detalle el coste de acceder a la “fortaleza Europa” en clave de vulneraciones de derechos y discriminación de las personas migrantes. La propuesta de análisis, que desde hace años está siendo crecientemente adoptada por la agenda de investigación académica, es poner el foco en las interacciones económicas que genera la política europea de control migratorio descrita en el capítulo anterior<sup>37</sup>.

De las conclusiones de estos trabajos hemos extraído una mejor comprensión de las dinámicas económicas que generan las restricciones a la movilidad de las personas.

En torno a la impermeabilización de las fronteras exteriores de la UE surgen dos mercados diferenciados<sup>38</sup>. Uno desregulado, ilegal y criminalizado para acceder a Europa al que acuden las personas migrantes que no tienen posibilidades hacerlo de otro modo al no cumplir los requisitos establecidos por la normativa Schengen y la política común de visados. Otro en torno a los bienes y servicios demandados por los Estados, o en este caso un conjunto de ellos, para ordenar y gestionar la migración limitando al máximo las entradas irregulares que es el que da origen a la industria del control migratorio que aquí se analiza.

### Composición y características de la industria del control migratorio

Con el objeto de ordenar el análisis de las políticas y presupuestos comprendidos en la Industria el Control Migratorio, porCausa ha dividido las actividades en cuatro grandes categorías descritas en el cuadro adjunto. La financiación de las acciones que se llevan a cabo adopta diferentes formas que se regulan de forma específica en función de los objetivos y actores. Todo ello define los cuatro ámbitos en que se segmenta la industria del control migratorio: control y protección de los perímetros fronterizos, detención y expulsión de inmigrantes en situación irregular, acogida e integración y externalización del control de los flujos migratorios.

Tabla 1. **Sectores de la industria del control migratorio**

SECTOR	FUNCIÓN DENTRO DE LA INDUSTRIA
<b>Perímetros Fronterizos</b>	<p>Este sector de la industria proporciona bienes y servicios especializados para la delimitación, vigilancia y control de las fronteras exteriores de la UE (terrestres, marítimas y aeroportuarias).</p> <p>La normativa Schengen, el Código de Visados de la UE y en España la Ley de Extranjería<sup>39</sup> determinan los requisitos para la entrada en el espacio europeo de las personas procedentes de terceros Estados.</p> <p>El primer ámbito de este sector de la industria es el que facilita la gestión de las entradas regulares, desarrollando soluciones tecnológicas para la expedición de visados, la validación de documentos de viaje, registros e intercambio de información entre los Estados miembros de la UE.</p> <p>El segundo ámbito se centra en la impermeabilización del perímetro fronterizo terrestre y marítimo para evitar las entradas irregulares por pasos no habilitados. También aquí resulta clave el desarrollo tecnológico de sistemas de localización e intercambio de información entre Estados de la UE y con Frontex.</p> <p>El tercero es el relativo a la construcción de las vallas que delimitan la frontera terrestre entre España y Marruecos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.</p>

<p><b>Detención/ expulsión</b></p>	<p>Este sector de la industria es el que se genera alrededor del retorno a terceros Estados de personas que se encuentran en situación irregular en la Unión Europea. Este retorno puede ser voluntario o forzoso, siendo este último en torno al que se conforma la industria objeto de este análisis.</p> <p>El retorno es una medida que, decretada por un juez, busca resolver la situación de irregularidad, contribuyendo así al control migratorio. El primer ámbito de este sector es el relativo al transporte de las personas sobre las que han sido dictadas estas medidas, particularmente los vuelos que además pueden ser operados conjuntamente con otros Estados miembros y Frontex.</p> <p>La regulación europea y española de esta figura prevé la posibilidad de mantener privadas de libertad en Centros de Internamiento de Extranjeros a las personas a la espera de que se ejecute el retorno. En España el tiempo máximo de permanencia es de 60 días frente a los 18 meses que prevé la Directiva de Retorno. El segundo ámbito de este sector de la industria es el que se genera en torno al funcionamiento de estos centros y las condiciones de vida de las personas internadas en los 7 CIES que hay actualmente en España<sup>40</sup>.</p> <p>Para ejecutar el retorno es necesario que el país de origen o tránsito destinatario del mismo lo acepte, para lo que tiene que establecerse un acuerdo de readmisión que lo haga posible. La falta de estos acuerdos o de voluntad política para cumplirlos por parte de Terceros Estados es uno de los principales obstáculos a la ejecución de las medidas de retorno. Para hacer más efectivo el sistema de retorno, la Unión Europea ha puesto en marcha unos proyectos de colaboración con terceros países en materia migratoria que permitan más acuerdos y más voluntad política por cumplirlos. Para incentivar ambos aspectos hay unas contrapartidas económicas que caen dentro del sector de la industria en torno a la externalización.</p> <p>Se incluyen en este sector de la industria los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla en la medida en que, aunque son centros abiertos, la particularidad de las ciudades autónomas dentro del espacio Schengen hace que las personas que se encuentran en ellos tengan limitada la libertad de movimiento a este territorio. El paso al continente europeo depende de un desplazamiento condicionado a la vulnerabilidad de las personas o a su internamiento en un Centro de Internamiento de Extranjeros en la península. Al igual que con los CIE, el tercer ámbito de este sector es el relativo al funcionamiento de los CETI y las condiciones de vida de sus residentes.</p>
<p><b>Acogida e integración</b></p>	<p>Este sector de la industria que se analizará en profundidad en próximos trabajos es el que se genera en torno a la atención y protección a los solicitantes de asilo y personas en situación irregular. La especialización en este ámbito la ostentan las organizaciones sociales que, a través de subvenciones y convenios, acceden a los recursos públicos que las autoridades españolas destinan a la acogida de refugiados y la atención humanitaria e integración de inmigrantes.</p> <p>La lógica económica de las subvenciones difiere de la contratación pública, pero es ineludible considerar este ámbito como parte de la industria del control migratorio en los términos en que se ha definido, dado que son acciones que aún desempeñadas por actores privados</p>

	<p>sin ánimo de lucro, se insertan plenamente en la lógica de intercambio de recursos públicos para ejecutar acciones priorizadas políticamente por los financiadores en materia de control migratorio.</p>
<p><b>Externalización</b></p>	<p>En este sector, como también se planteará próximamente, operan todos los actores que interactúan económicamente con la finalidad de controlar los flujos migratorios antes de que alcancen las fronteras exteriores de la Unión Europea, en terceros Estados de origen o tránsito.</p> <p>Esto incluye en primer lugar proyectos de cooperación para el desarrollo que se implementan en los países de origen de los flujos por agencias de cooperación y organizaciones de desarrollo para evitar el desplazamiento en origen mediante la generación de oportunidades y mejora de las perspectivas.</p> <p>Y en segundo lugar, como inversiones directas de fondos públicos europeos y otro tipo de intercambios económicos que tienen por objetivo la colaboración de los Estados receptores en las labores de control de los flujos migratorios.</p>

Fuente: Elaboración propia

El conjunto de las políticas y acciones consideradas en las páginas siguientes tienen en común una serie de características esenciales:

- **Orientación política:** todas las acciones que se llevan a cabo buscan cumplir con unos objetivos políticos, de acuerdo a las prioridades y los criterios que, como se ha señalado, son fruto de un acuerdo entre los diferentes Estados que integran la Unión Europea y que son responsables, a su vez, de ejecutar las medidas necesarias para hacerlos efectivos.
- **Financiación europea:** El flujo de transacciones económicas que analizamos tienen su origen principal en los fondos que, desde 2007, se han puesto en funcionamiento a nivel europeo tal y como se ha visto en el apartado anterior.
- **Especialización** de los bienes y servicios que son objeto de transacción para el cumplimiento de los objetivos fijados. Diferenciar los ámbitos de actuación nos permite identificar tanto los sectores de esta industria como los diversos actores en que llevan a cabo acciones de control migratorio.
- **Externalización de actuaciones del Estado:** Por un lado externalización de la provisión de bienes y servicios que por su especialización solo pueden prestar actores privados (empresas u organizaciones sociales). Por otro, la externalización de la gestión de los flujos migratorios a terceros Estados.
- **Eficacia cuestionable en el control de los flujos:** la aplicación de estas medidas fuerza a los migrantes a abrir otras vías de acceso, a menudo más peligrosas, clandestinas y facilitadas por actores que operan en la industria generada en torno al cruce irregular de fronteras.
- **Opacidad:** Las dificultades encontradas para acceder y obtener la información necesaria para este análisis apunta la necesidad de hacer más transparente y accesible información de interés público como una de las conclusiones más claras de esta investigación.

#### **4.2. MAGNITUD Y PRIORIDADES DE LA INDUSTRIA DEL CONTROL MIGRATORIO EN ESPAÑA**

De los cuatro sectores de la Industria del control migratorio descritos en las páginas anteriores, este informe se centra en la radiografía de dos:

- los perímetros fronterizos
- la detención y expulsión de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular.<sup>41</sup>

Los sectores correspondientes a la acogida e integración y a la externalización quedan fuera de este informe por dos razones. La primera es que los dos sectores que se van a abordar suman más del 97% de la cuantía de los contratos recopilados. La segunda, que la lógica económica y relacional de su funcionamiento abre vías de investigación que se abordarán en las próximas fases de esta investigación.

Se van a caracterizar los dos sectores analizados a partir de la función que desempeñan dentro de la industria y de los ámbitos de actuación en que operan los actores privados en los que se externaliza la prestación de los bienes y servicios especializados. Los objetivos a los que deben contribuir estas actuaciones están definidos en las prioridades políticas por la Unión Europea y sus Estados miembros. Al analizar el origen y gestión de los recursos públicos que se movilizan para su financiación se observa la forma en que las grandes líneas de actuación política se materializan en acciones concretas.

Esta es la clave que permite establecer una correlación entre los recursos públicos y los contratos que se licitan y adjudican para desempeñar estas acciones, acreditando la existencia de esta industria.

Con el objetivo de comprobar esta correlación se han elaborado una serie de herramientas que recopilan y sistematizan la información disponible respecto a la financiación de la política de control migratorio y cómo una parte de estos recursos acaban siendo adjudicados a empresas que operan en ámbitos que abarcan desde el desarrollo de tecnología al suministro de víveres.

Las herramientas de análisis<sup>42</sup> son una serie de bases de datos que sistematizan el origen y la adjudicación de los recursos públicos destinados al control de perímetros fronterizos y el retorno de inmigrantes en situación irregular (ver tabla 2).

Tabla 2. **Herramientas de análisis de esta investigación**

BASES DE DATOS		PERIODO	OBJETO ANÁLISIS	FUENTE
FONDOS EUROPEOS	Fronteras Exteriores	2007-2013	Proyectos financiados	Ministerio Interior
	Retorno	2007-2013	Proyectos financiados	Ministerio Interior
	Seguridad Interior. Fronteras	2014-2016	Proyectos presentados	Ministerio Interior
	Asilo, Migración e Integración	2014-2016	Proyectos presentados	Ministerio Interior/Ministerio Empleo y Seguridad Social
Frontex	Subvenciones España	2008-2016	Subvenciones concedidas para participación en actividades conjuntas	Frontex
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	Inversiones reales y programación plurianual Secretaría de Estado de Seguridad	2006-2016	Presupuestos aprobados	Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas
CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO		Originalmente 2010-2016	Contratos adjudicados	(Ver metodología)

Elaboración propia

#### 4.2.1. Recursos públicos destinados al control migratorio

Se han seleccionado para su análisis una serie de recursos procedentes de la Unión Europea y del Gobierno de España. En concreto:

- a) Cuatro fondos de la Dirección General de Interior de la Comisión Europea.
- b) Partidas presupuestarias de Frontex.
- c) Inversiones en infraestructuras del Gobierno español a través de la Secretaría de Estado de Seguridad.

##### a) FONDOS EUROPEOS

El periodo de análisis cubre dos marcos financieros (periodos presupuestarios) europeos, 2007-2013 y 2014-2020. Los fondos que se analizan del primero formaron parte del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” (Fondos SOLID), que se destinaron a apoyar al conjunto de países de la UE en la gestión integral de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE y en el desarrollo de políticas comunes de asilo e inmigración. Se trata de los Fondos de Fronteras Exteriores y el Fondo de Retorno. Los del segundo marco son el Fondo de Seguridad Interior para Fronteras y el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Antes de abordar las prioridades que fijan para la financiación de acciones y proyectos, hay algunas cuestiones relativas al funcionamiento de los fondos europeos que es importante señalar<sup>43</sup>.

- Los fondos europeos se regulan conforme a su normativa específica y se otorgan a los Estados miembros de la UE a partir de un proceso de diálogo y negociación de Programas Nacionales plurianuales entre los Estados y la Comisión Europea. En estos planes se fijan las prioridades políticas de actuación y los objetivos para alcanzar los resultados globales teniendo en cuenta las características del fenómeno migratorio en España y las necesidades específicas.
- Una de las características de los instrumentos financieros que moviliza la UE es que se trata de herramientas de cofinanciación, habitualmente con una correlación de 75% (UE) frente a 25% (a cargo de financiación nacional o privada). Las actuaciones cofinanciadas por estos fondos a partir de los objetivos fijados en los Planes Nacionales se articulan por medio de programas anuales donde se concretan las acciones y proyectos. Una vez ejecutadas, la Comisión Europea revisa y valida estos programas. Para el primer marco presupuestario (2007-2013) ya están disponibles estas revisiones, por lo que las cantidades analizadas son las ejecutadas. Para el segundo marco (2014-2020) las cantidades corresponden a las propuestas de proyectos remitidas por España.

##### *Fondo de Fronteras Exteriores 2007-2013<sup>44</sup> (Ver anexo I)*

Fondo cuyo objetivo era la mejora del control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE para apoyar la actuación de los Estados en la aplicación de la política de visados comunitaria y el control y vigilancia de las fronteras exteriores.

La autoridad responsable de su gestión era el Ministerio de Interior.

- El fondo estaba dotado de un total de 1.820 millones de euros cuya asignación comunitaria a España fue de 270.339.759,64 euros para acciones cuya ejecución sumando la contribución nacional sumaron 382.877.883,44 euros.

En el Programa Nacional<sup>45</sup> se establecen como prioridades:

1. Refuerzo de la vigilancia y control de las fronteras exteriores, lo que incluye la progresiva implantación del SIVE en las fronteras marítimas y potenciar el control de las fronteras terrestres y en los aeropuertos.
2. Desarrollo de sistemas para una gestión más eficiente de los flujos de personas en las fronteras exteriores priorizando la implementación de sistemas de información sobre visados (VIS) y sobre entradas al espacio Schengen (SIS, SIS II).
3. Mejora de las infraestructuras y de los medios humanos y materiales destinados a las personas a las que se rechaza la entrada y aquellas que han sido interceptadas tras haber cruzado o intentar cruzar la frontera de forma ilegal (centros de recepción y primera acogida).
4. Aplicación uniforme por los funcionarios de fronteras de las disposiciones del derecho comunitario en materia de cruce de fronteras exteriores.
5. Mejora de la gestión de las actividades de los servicios consulares y otros servicios en los terceros países.

*Fondo para el Retorno 2007-2013*<sup>46</sup> (Ver anexo II)

Fondo destinado a apoyar la gestión del retorno de los inmigrantes en situación irregular, bien sea de forma forzosa o voluntaria. El retorno voluntario, no obstante, va a excluirse en la medida de lo posible de este análisis dado que las lógicas por las que se integra en la industria del control migratorio tienen más que ver con los sectores que se abordarán en próximos análisis.

La autoridad responsable de su gestión era el Ministerio de Interior.

- El Fondo fue dotado con un total de 676 millones de euros de los que han correspondido a España un total<sup>47</sup> de 54.685.590,63 euros por acciones que suman 127.686.906,76 euros cuando añadimos la contribución española.

El Programa Plurianual<sup>48</sup> fija como prioridades en el ámbito del retorno forzoso:

1. Mejora de la organización y ejecución de la gestión integrada del retorno y fomento de buenas prácticas internacionales y nacionales.
2. Mejora de los medios a disposición de los funcionarios que participan en las acciones de retorno con el fin de aumentar la eficacia del trabajo.
3. Refuerzo de la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados miembros.
4. Fomento de la colaboración con los servicios de inmigración de terceros países.
5. Aplicación eficaz y uniforme de las normas comunes sobre retorno de conformidad con la evolución de la legislación comunitaria en este ámbito.
6. Mejora de las infraestructuras y de los medios humanos y materiales destinados a las personas a las que se rechaza la entrada y aquellas que han sido interceptadas tras haber cruzado o intentar cruzar la frontera de forma ilegal (Centros de Internamiento de Extranjeros).

*Fondo de Seguridad Interior 2014-2020*<sup>49</sup>

Este fondo consta de dos instrumentos de financiación: FSI Fronteras<sup>50</sup> y FSI Policía<sup>51</sup> dotado con 3.800 millones de euros para ambos para el conjunto de actividades en todos los Estados miembros y la propia UE. Los objetivos del fondo en el ámbito de fronteras y visados son mejorar la gestión de los cruces legales de las fronteras, impedir la inmigración ilegal y fortalecer la coordinación entre Estados miembros y Frontex para la protección de las fronteras.

El Ministerio del Interior es el responsable del Fondo de Seguridad Interior en España.

- Según las estimaciones del Programa Nacional<sup>52</sup> acordado con la Comisión Europea, España percibirá 207.894.875 euros durante este periodo para el cumplimiento de los objetivos identificados como prioritarios (tabla 3). Con cargo a estos fondos, la relación de proyectos presentados por España (ver anexo III) para a las cuentas financieras de los periodos 2014-2015 y 2016 suman un total de 27.392.386,21 euros (desglosados en tabla 4).

**Tabla 3. Estimación presupuestaria por prioridades del Fondo de Seguridad Interior- Fronteras (2014-2020) en España**

PRIORIDAD	ESTIMACIÓN (euros)
Apoyo a una política común de visados	11.168.506,90
Fronteras	114.619.618,10
Apoyo operativo para cuestiones relacionadas con visados y fronteras	78.146.750
Asistencia técnica en las fronteras	3.960.000
TOTAL	207.894.875

Fuente: Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España.

**Tabla 4. Cuantías totales de la relación de proyectos presentados por España para su financiación al Fondo de Seguridad Interior y Fronteras (cantidades en euros)**

CUENTA FINANCIERA	CONTRIBUCIÓN UE	CONTRIBUCIÓN FONDOS PÚBLICOS	TOTAL
2014-2015 <sup>53</sup>	2.121.803,56	564.904,77	2.686.708,33
2016 <sup>54</sup>	20.880.749,94	3.824.927,94	24.705.677,88
TOTAL	23.002.553,5	4.389.832,71	27.392.386,21

Fuente: Relación de proyectos presentados por el Ministerio de Interior.

Estas son las tres prioridades:

1. Apoyo a una política común de visados que se adapte a la política comunitaria común en materia de visados y otros permisos de residencia de corta duración, agilice la expedición de visados potenciando su fiabilidad y seguridad y potencie la cooperación con otros Estados miembros en esta materia.
2. Acciones en las fronteras exteriores para:
  - Intensificar el control en los puntos de cruce y perímetros fronterizos.
  - Cooperar con Estados de la UE y terceros países de origen y tránsito para mejorar la eficacia y eficiencia en la prevención y control de la inmigración ilegal y en particular la colaboración con Marruecos, Argelia, Senegal o Mauritania.
  - Cooperar y participar en agencias y proyectos comunitarios como Frontex, Eurosur o Fronteras Inteligentes.
  - Hacer posible un cruce rápido y seguro de fronteras para quienes los hagan de forma regular.
  - Implantar progresivamente la especialidad de Policía de Fronteras potenciando la formación especializada para avanzar en el modelo de Gestión Integrada de Fronteras. Esto incluye:
    - Incorporar y usar nuevas tecnologías en la gestión de fronteras.
    - Implantar en puertos y aeropuertos sistemas que faciliten su cruce a los viajeros de buena fe (sic).
    - Reforzar la investigación del tráfico de inmigrantes.
    - Reforzar las infraestructuras y medios de control fronterizo y vigilancia y patrulla terrestre, aérea y marítima, en particular del SIVE.
    - Desarrollar Eurosur.
  - Incrementar la cooperación interinstitucional sobre gestión de fronteras de la UE.
3. Apoyo operativo para el cumplimiento de la normativa y políticas comunitarias en materia de expedición de visados y la vigilancia y control fronterizos, tanto en los puestos habilitados como a lo largo de los perímetros fronterizos marítimos y terrestres.

*Fondo de asilo migración e integración<sup>55</sup>. Recursos para el retorno<sup>56</sup>*

Este fondo integra en el marco financiero actual los recursos que en el Programa SOLID se dividían en Fondo para el Retorno, Fondo de Asilo y Fondo de Integración. Su objetivo es prestar ayuda financiera a los Estados miembros para promover la eficacia de la gestión de los flujos migratorios, así como el fortalecimiento y desarrollo de una política común en materia de asilo y de inmigración. En materia de retorno el objetivo es desarrollar mecanismos eficaces para el retorno de inmigrantes en situación irregular que contribuyan a luchar contra la inmigración irregular, algo que pasa por garantizar la readmisión de las personas retornadas en los países de origen o tránsito.

La autoridad responsable de su gestión es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, si bien figura como autoridad delegada para las acciones de su competencia el Ministerio de Interior.

- Este fondo está dotado de un total de 3.137 millones de euros. Según el Plan Nacional<sup>57</sup> corresponden a España 372.093.877 euros (tabla 5), después de la modificación llevada a cabo en diciembre de 2016 para incluir recursos específicos destinados a cumplir con los compromisos de España en materia de reubicación y reasentamiento, así como la admisión de personas sirias procedentes de Turquía en virtud del acuerdo firmado con la UE en marzo de 2016.

De esta cantidad, la relación de proyectos relativos a los dos sectores de la industria analizados<sup>58</sup> presentados a las cuentas financieras de los periodos 2014-2015 y 2016 por parte de los dos ministerios responsables, de Interior (MINT) y de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) suman un total de 20.870.327,93 euros de recursos aportados por la UE (Ver anexo IV. Los detalles están en la tabla 6).

**Tabla 5. Estimación presupuestaria por prioridades del Fondo de Asilo, Migración e Integración (2014-2020) en España**

PRIORIDAD	ESTIMACIÓN (euros)
Asilo	69.549.339,57
Integración/Migración legal	69.182.500,03
Retorno <sup>59</sup>	103.229.434,16
Casos especiales (reubicación, reasentamiento, traslados)	114.992.000
<b>TOTAL</b>	<b>372.093.877</b>

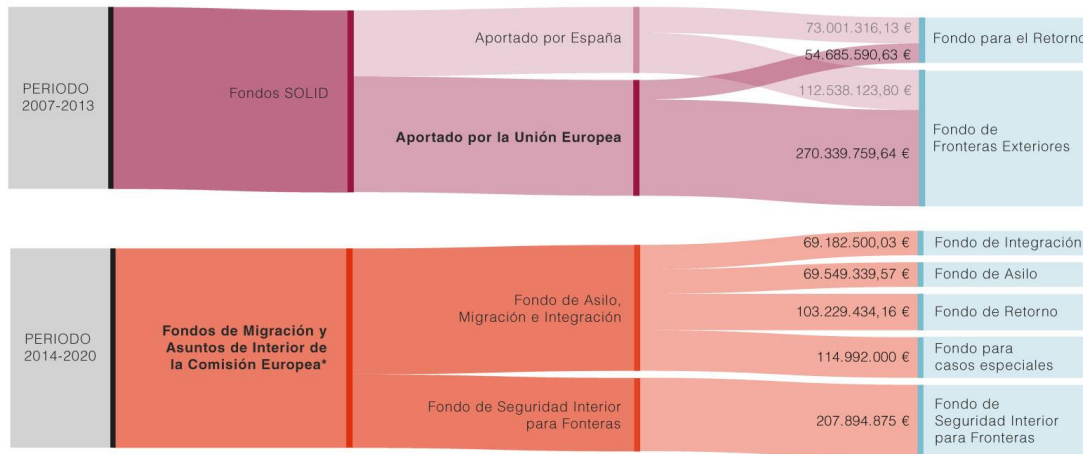
Fuente: Programa Nacional del Fondo de Asilo, Migración e Integración para España.

**Tabla 6. Cuantías totales de la relación de proyectos presentados por España para su financiación al Fondo de Asilo, Migración e Integración (cantidades en euros)**

CUENTA FINANCIERA/ MINISTERIO	CONTRIBUCIÓN UE	CONTRIBUCIÓN FONDOS PÚBLICO <sup>60</sup>	TOTAL
2014-2015 MINT <sup>61</sup>	11.283.852,84	3.761.284,29	15.045.137,13
2014-2015 MEYSS <sup>62</sup>	1.644.006,82	---	1.644.006,82
2016 MINT <sup>63</sup>	4.101.154,12	1.351.212,86	5.452.366,98
2016 MEYSS <sup>64</sup>	3.850.314,15	---	3.850.314,15
<b>TOTAL</b>	<b>20.870.327,93</b>	<b>5.112.497,15</b>	<b>25.991.825,08</b>

Fuente: Relación de proyectos presentados por el Ministerio de Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social

**Gráfico 4. Origen y distribución de los fondos europeos destinados a la industria del control migratorio.**



\*Nota: Los fondos para el periodo 2014-2020 son una estimación presupuestaria, los anteriores (2007-2013) están ejecutados.

Fuente: Comisión Europea, Ministerio del Interior y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En materia de Retorno Forzoso se especifican como prioridades financieras para todo el periodo:

- Habilitación de dos o tres CIE (uno nuevo en Madrid y otro en Algeciras y/o Málaga que sustituyan a los actuales) mejorando la calidad de sus plazas pero sin incrementarlas.
- Manutención, asistencia social, sanitaria y asistencial e higiene personal para mejora de condiciones de vida de los internados en los CIE.
- Mejora y ampliación de la capacidad, medios e infraestructura en los CETI.
- Manutención, alimentación e higiene personal y servicios sanitarios y asistenciales para los acogidos en los CETI o en otros dispositivos de acogida.
- Actuaciones para prestar asistencia integral: acogida, servicios sociales, seguridad y gestión administrativa, adaptadas a las necesidades de las personas vulnerables.
- Formación de personal encargado de los procedimientos administrativos y operativos.
- Actuaciones para la detección de situaciones de especial vulnerabilidad en CIE y CETI, así como detección de casos de trata de seres humanos.
- Operaciones nacionales y conjuntas de expulsión
- Servicio de seguridad en los vuelos de retorno forzoso.
- Comisiones especiales de Reconocimiento Internacional, identificativos y para documentar nacionales de terceros países.

Una breve mención a los resultados que se esperan en este ámbito, como son la creación de dos o tres CIE más, el aumento de 500 plazas en los CETI o el retorno forzoso de un total de 53.000 personas revirtiendo la tendencia actual al descenso en el número de retornos.

En conjunto, la financiación de la Industria realizada a través de fondos europeos y la correspondiente cofinanciación española durante el período analizado (2007-16) asciende a 564 millones de euros (ver tabla 7).

**Tabla 7. Desglose de los recursos procedentes de Fondos Europeos destinados a actividades de control migratorio (2007-2016)**

<b>ORIGEN</b>	<b>CONTRIBUCIÓN UE + COFINANCIACIÓN ESPAÑOLA (millones de euros)</b>
Fondo de Fronteras Exteriores	382,9
Fondo para el Retorno	127,7
Fondo de Seguridad Interior (proyectos presentados)	27,4
Fondo de Asilo, Migración e Integración (proyectos presentados)	26
<b>TOTAL</b>	<b>564</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores.

**b) FRONTEX**

La Agencia Europea para la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (ver cuadro 1) se puso en marcha en 2004 con la misión y funciones que se describen en otro apartado de este informe.

La dotación presupuestaria anual le permite tanto financiar sus propias actividades, incluida la contratación con empresas privadas para la ejecución de acciones y proyectos, como prestar asistencia financiera mediante convocatorias de subvenciones a sus órganos asociados de los países miembros que en el caso de España son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

- En el caso de España, la cuantía de las subvenciones percibidas por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil entre 2008 y 2016 para su participación en operaciones conjuntas de la agencia ha sido de 73.636.979,98 euros. (Ver anexo V y resumen en tabla 8).

**Tabla 8. Resumen de los recursos totales procedentes de Frontex (2008-2016)**

<b>ORIGEN</b>	<b>SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR FRONTEX PARA LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN OPERACIONES CONJUNTAS (millones de euros)</b>
TOTAL Frontex	73,6

Fuente: Frontex.

**c) INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DEL GOBIERNO ESPAÑOL**

El objetivo de esta base de datos es cuantificar el dinero que desde 2006, primer año en que este desglose está disponible, se ha invertido en infraestructuras dedicadas al control de la inmigración por parte de España. Esta información está disponible y desglosada en el capítulo de inversiones de los presupuestos generales del Estado de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior.

Las cantidades cuantificadas corresponden a los proyectos de creación y mantenimiento de las infraestructuras para la inmigración que incluyen el SIVE, el Sistema Schengen y –dentro del Plan Sur y el Plan de infraestructuras para la Inmigración- la construcción y el mantenimiento de los CIE (ver anexo VI y tabla 9).

**Tabla 9. Cantidades totales invertidas en infraestructuras entre 2006 y 2017 para el control migratorio por parte del Gobierno de España (euros)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>TOTALES 2006-2017</b>
Programa Inmigración Plan Sur (nueva construcción y mantenimiento)	59.425.140
SIVE	138.449.030
Schengen	33.524.140
Plan de Infraestructuras para la Inmigración (nueva construcción y mantenimiento)	27.288.100
<b>TOTAL</b>	<b>258.686.410</b>

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Serie Verde

En conjunto, y a través de los diferentes canales de financiación, España habría recibido en los últimos **10 años no menos de los 896,3 millones de euros** indicados en la tabla 10. Esta cifra es la que se estima indicativa de **la magnitud de la Industria del Control Migratorio**

Tabla 10. **Origen y magnitud de los fondos destinados a la industria del control migratorio (los recursos europeos incluyen cofinanciación por parte de España)**

ORIGEN	SUBTOTAL	TOTAL
FONDOS EUROPEOS (2007-2016)		564
Fondo Fronteras Exteriores	382,9	
Fondo para el Retorno	127,7	
Fondo de Seguridad Interior- Fronteras	27,4	
Fondo de Asilo, Migración e Integración	26	
FRONTEX (2008-2016)		73,6
INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DEL GOBIERNO (2006—2017)		258,7
<b>TOTAL</b>		<b>896,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores

**Cuadro 2. Base de datos de contratos del sector público destinados al control migratorio**

Esta base de datos es el origen y fundamento de esta investigación. Recopila y sistematiza todos los contratos públicos adjudicados a empresas para proporcionar bienes o prestar servicios directamente vinculados al control migratorio. Su elaboración<sup>65</sup> ha supuesto un intenso trabajo de identificación, selección y categorización de contratos públicos a través de diferentes métodos durante más de un año.

A la hora de analizar esta información es necesario tener en cuenta dos puntualizaciones metodológicas que impiden comparar las magnitudes totales de ingreso con las ejecuciones que reflejan los contratos públicos:

- La base de datos completa comprende los contratos correspondientes a los cuatro sectores descritos en la sección 4.1, y no solo a los dos en los que hemos centrado el análisis. Dicho esto, los dos sectores excluidos (integración/acogida y externalización) juegan un papel marginal en el conjunto del gasto (menos del 3% del total de los recursos canalizados a través de contratos).
- Aunque para el análisis de las fuentes de ingresos tomamos como período de referencia los años 2007-2016, algunos de los contratos incluidos en la base de datos corresponden a años anteriores (87 en total) o están sin fechar (41 contratos). Hemos optado por incluirlos debido a su relevancia, ya que corresponden a la construcción de las dos estructuras más emblemáticas de la impermeabilización de los perímetros fronterizos y sus infraestructuras más críticas: vallas y SIVE.

Hechas estas precisiones, estas son las principales cuestiones a destacar de esta herramienta:

- Se han recopilado 943 contratos que suman un total de 610.433.271,19 euros.
- La identificación de los contratos se ha realizado mediante la utilización de diferentes herramientas: portal de contratación pública (612-64,90%), complementados por una búsqueda en el Boletín Oficial del Estado (12-1,27%), Portal de transparencia (130-13,78%) y las peticiones de información realizadas para otros proyectos de investigación como la llevada a cabo por El Confidencial (189-20,04%).
- Se ha catalogado cada uno de los contratos en los diferentes sectores que componen la industria del control migratorio: Acogida e integración (136-14,42%), detención/expulsión (179-18,98%), perímetros fronterizos (609-64,58%) y externalización (19-2,01%). Dentro de cada una de los sectores, hemos definido diferentes objetos con el objetivo de concretar las acciones llevadas a cabo tal y como se verá en el análisis.
- Los sectores de Perímetros Fronterizos y Detención/Expulsión suman el 97,19% de la cuantía total de los contratos identificados. Este volumen respecto al conjunto de la industria es una de las razones por las que el informe se centra en ambos sectores, emplazando a un desarrollo posterior los demás. Las dinámicas y lógicas de funcionamiento tienen unas particularidades que ameritan un análisis diferenciado.

La tabla 12 cuantifica el volumen total de los contratos correspondientes a cada uno de los sectores dentro de la industria<sup>66</sup>.

**Tabla 12. Cantidades totales y porcentajes de los contratos identificados (2002-2017) por sectores (cantidades en euros)**

SECTOR	CANTIDAD y PORCENTAJE DEL TOTAL
Perímetros Fronterizos	489.953.887,82 (80,26%) <sup>67</sup>
Detención-expulsión	104.904.578,92 (17,18%)
Acogida e integración	13.488.972,07 (2,21%)
Externalización	2.085.832,38 (0,34%)

Fuente: Elaboración propia

### **4.3. ¿QUIÉN GANA?: LA INDUSTRIA DEL CONTROL MIGRATORIO EN TORNO A LOS PERÍMETROS FRONTERIZOS DE LA UE Y LA DETENCIÓN Y EXPULSIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR**

#### **¿Cómo leer estos datos?**

La información de las páginas siguientes resume los resultados del análisis de las actividades de control migratorio realizadas por España en dos sectores (desarrollo y mantenimiento de perímetros fronterizos; y detención y expulsión de inmigrantes).

Para cada uno de estos dos sectores, el lector podrá encontrar:

- **ÁMBITOS DE ACTUACIÓN** que describen el destino de los fondos.
- **PRINCIPALES ACTORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS.**
- **FUENTES DEL DINERO PÚBLICO** (fondos europeos, Frontex e inversiones del Gobierno español)
- **LA INDUSTRIA DE LOS PERÍMETROS FRONTERIZOS EN LA BASE DE DATOS**, que contiene la información relativa a estos gastos encontrada en las fuentes de información sobre contratación pública (número de contratos, valor y selección de principales empresas).

#### **4.3.1 LA INDUSTRIA DE LOS PERÍMETROS FRONTERIZOS**

##### **ÁMBITOS DE ACTUACIÓN**

En España las fronteras exteriores de la UE se encuentran en los aeropuertos, la costa y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Delimitando tres ámbitos de actuación diferenciados para la vigilancia, control y protección de los perímetros fronterizos en torno a tres ejes:

- Desarrollo y despliegue de tecnología para llevar a cabo el control de la entrada de la migración legal a través de los puestos fronterizos habilitados, materializado en proyectos para el intercambio de información como el Sistema de Visados, el Sistema Schengen, o el proyecto de Fronteras Inteligentes.
- Desarrollo y despliegue de tecnología para la vigilancia y control de las fronteras marítimas en torno a las costas españolas materializado en proyectos como SIVE, EUROSUR, SEAHORSE (ver glosario), así como la coordinación y ejecución de operaciones conjuntas coordinadas con Frontex.
- Control de las fronteras terrestres con Marruecos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Proyecto para el que no se ha recibido financiación europea para la construcción de las vallas, pero sí para los sistemas de vigilancia que se integran en ellas.

##### **PRINCIPALES ACTORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS**

- De la expedición de visados se ocupa el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- La Policía Nacional se ocupa del control de los pasos fronterizos habilitados.
- La Guardia Civil de la vigilancia del resto del perímetro por tierra, mar y aire.
- Ambos cuerpos de seguridad del Estado coordinan con Frontex sus actuaciones en materia de vigilancia y protección de Fronteras.

## FUENTES DEL DINERO PÚBLICO

### a) Fondos europeos

- Fondo de Fronteras Exteriores 2007-2013 (ver anexo I) por el que España ha percibido un total de 270.339.759,64 euros para ejecutar 185 acciones por un total de **382.877.883,44 euros**.
- Fondo de Seguridad Interior 2014-2020 (ver anexo III) para el que España ha presentado una propuesta de financiación para 2015 y 2016 de un total de 52 acciones por un total de **27.392.386,21 euros** para las que se solicitan 23.002.553,50 euros a la UE.

Es muy importante tener en cuenta que la UE ha rechazado las solicitudes de financiación para la construcción de vallas y muros.

### b) Frontex

El importe de las subvenciones concedidas por Frontex a Policía y Guardia Civil para la ejecución de las funciones en que actúan de forma coordinada entre 2008 y 2016 suman **73.636.979,98 euros** (ver anexo V)

### c) Inversiones del Gobierno español

El importe de las inversiones en infraestructuras con fines de control migratorio realizadas por el Gobierno a través de la Secretaría de Estado de Seguridad entre 2006 y 2017 asciende a **258.686.410,00 euros**.

En total, desde 2006, el dinero público que, como mínimo se ha destinado al control y protección de los **perímetros fronterizos** en España asciende a **742.593.659,63 euros**.

## LA INDUSTRIA DE LOS PERÍMETROS FRONTERIZOS EN LA BASE DE DATOS DE CONTRATOS PÚBLICOS

Tabla 13. **Relación completa de contratos por perímetros fronterizos (incluye los 128 contratos anteriores a 2010 y los que no están fechados), correspondientes al 80,26% de la cuantía total**

ACTIVIDAD	NÚMERO DE CONTRATOS	CUANTÍA (euros)
CONTROL	22	4.762.817,73
FRONTERA	141	91.386.351,42
VIGILANCIA	120	135.222.018,88
SIVE	119	188.702.941,08
VIGILANCIA MARÍTIMA	171	65.204.313,33
OPERACIONES CONJUNTAS	36	4.675.445,38
<b>TOTAL</b>	<b>609</b>	<b>489.953.887,82</b>

Fuente: Base de datos de contratos porCausa

El desarrollo e implantación de sistemas tecnológicos para la vigilancia, control y protección de las fronteras es el ámbito de la industria en el que más dinero público se ha invertido.

Las principales receptoras de contratos públicos para llevar a cabo estas acciones son empresas tecnológicas, expertas adjudicatarias en el ámbito de la defensa en muchos casos.

- INDRA ha participado en entre 2004 y 2017 en un total de 60 contratos adjudicados (incluyendo aquellos concedidos a su unión temporal con otras empresas) cuyo volumen económico es de 109.405.531,67 euros.
- Un total de 25 de ellos han tenido por objeto el SIVE por un valor total de 59.160.921,40 euros, 14 la frontera por un total de 35.811.126,67 euros y 9 el SEAHORSE<sup>68</sup> hasta 3.440.576,63.
  - o Las diferentes divisiones de Indra han percibido de forma íntegra el importe de 48 contratos por un valor de 87.454.230,64 euros.
  - o También ha participado en UTE que han sido adjudicatarias de 12 contratos de un total de 21.951.301,03 euros entre las que caben destacar:
    - o Con Amper, para el desarrollo del SIVE obtuvo en 2012 y 2013 dos contratos por valor de 8785426,07 euros.
    - o Con Informática El Corte Inglés obtuvo 7 contratos entre 2012 y 2014 por un valor de 4.749.967,42 euros para dispositivos de control de pasos fronterizos en puertos y aeropuertos.
    - o Con Hisdesat en 2016 para el desarrollo de SEAHORSE por un total de 1.969.880 euros.
    - o TECNOCOM, una compañía de INDRA, ha obtenido dos contratos para el desarrollo del SIVE por valor de 1.007.190,83 euros.
- AMPER, incluyendo su Unión Temporal con Indra, ha sido adjudicataria de 43 contratos por un total de 60.891.558,78 euros entre 2002 y 2017.
- EUROCOPTER ha percibido 61.449.990 euros entre 2009 y 2011 en 2 contratos para adquisición de helicópteros de vigilancia.
- TELECOMUNICACIÓN, ELECTRÓNICA Y CONMUTACIÓN recibió entre 2002 y 2008 un total de 6 contratos por valor de 36.820.833,94 euros para el desarrollo del SIVE.
- ATOS, ha sido parte de 35 contratos por un total de 31.335.397,23 euros incluyendo una Unión Temporal por valor de 417.968,58 euros.
- SIEMENS obtuvo entre 2009 y 2011 un total de 5 contratos para el desarrollo del SIVE por un total de 9.842.065,87 euros.
- TELEFÓNICA entre 2012 y 2015 ha sido adjudicataria de 7 contratos por un total de 8.837.261,84 euros. Excepto uno de menos de 7.000 euros para una instalación en el CIE de Barcelona, todos los demás destinados a acciones de control, vigilancia y SIVE.
- GMV, ha participado en un total de 7 contratos por valor de 6.322.460 euros incluyendo una Unión Temporal con EADS Construcciones Aeronáuticas en 2014 por valor de 2.730.864,73 euros.
- INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS participa en 13 contratos por un valor total de 5.644.366,63 euros que, además de la Unión Temporal con Indra ya señalada, se

destinan fundamentalmente al desarrollo del mecanismo de información sobre Visados (VIS).

- ETEL 88, entre 2009 y 2015, 29 contratos por un valor total de 5.288.643,85 euros para acciones de vigilancia.
- THALES, entre 2012 y 2015 ha percibido un total de 5.138.984,49 euros en 15 contratos para la vigilancia de fronteras.

Para la construcción y mantenimiento de las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla y la vigilancia de los perímetros se han destinado como mínimo los **23.077.460 euros que ha invertido en estas infraestructuras** la Secretaría de Estado de Seguridad.

Aquí el mayor protagonismo, como han venido señalando otros trabajos sobre la industria en torno a las vallas, lo tienen las constructoras<sup>69</sup>

- DRAGADOS, entre 2005 y 2009 obtuvo la adjudicación de 11 contratos para la construcción de las vallas y su reparación por un total de 17.717.937,51 euros.
- FERROVIAL, entre 2005 y 2016 ha percibido un total de 9 contratos por valor de 15.320.016,06 euros para la construcción y mantenimiento de las vallas incluyendo dos de unión temporal entre dos divisiones del grupo empresarial.
- PROYECTOS Y TECNOLOGÍA SALLÉN ha percibido entre 2008 y 2011 un total de 5.018.870,93 euros en cuatro contratos, incluida la unión temporal con Indra en 2011 por valor de en 2011 por valor de 3.783.265, 24 euros para el mantenimiento del perímetro fronterizo.
- Merece mención especial EULEN en Melilla. Entre 2011 y 2017 ha sido adjudicataria de 25 contratos por valor de 9.186427,90 euros. Todos en Melilla de los que 8 que suman 3.002.642,93 euros responden a actuaciones en el perímetro fronterizo y el resto, como se especificará, en el CETI de la ciudad.
- INITEC INFRAEST, ha sido adjudicataria de un total de 31 contratos entre 2004 y 2016 para el diseño, proyección, asistencia técnica y construcción de las vallas y perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla por un total de 2.654.254,30 euros.
- ACCIONA, ha percibido entre 2006 y 2014 un total de 1.794.842,86 euros en 4 contratos para las obras en el puesto y perímetro fronterizo de Melilla.
- MORA SALAZAR, para la instalación de la malla antitrepa de las vallas de Ceuta y Melilla que publicita en su web ha obtenido tres contratos entre 2014 y 2016 por valor de 1.138.270,50 euros.

#### 4.3.2 LA INDUSTRIA DE LA DETENCIÓN Y EXPULSIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

##### ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

El primero de ellos es el retorno voluntario, si bien no lo abordamos en este informe, puesto que su lógica de funcionamiento como parte de la industria responde a la de la integración.

Los ámbitos en los que funciona la industria en este sector es la gestión de los centros de detención (CIE y CETI) y la organización de los viajes (vuelos y desplazamientos marítimos) para llevar a cabo el retorno.

Gran parte de los contratos en este sector corresponden al acondicionamiento y prestación de servicios secundarios que posibiliten el funcionamiento de los centros, si

bien la mayor cuantía de los contratos corresponde a la organización de los viajes para el retorno.

#### PRINCIPALES ACTORES PÚBLICOS

Policía Nacional (Ministerio de Interior) gestiona los CIES y los operativos de deportación. En estos, además, resulta clave la coordinación con Frontex para las operaciones conjuntas de retorno.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social es el responsable de la gestión de los CETI.

#### FUENTES DEL DINERO PÚBLICO

##### a) Fondos Europeos

- Fondo para el Retorno 2007-2013 (ver anexo II), cuyas acciones han accedido a un total de **207.894.875 euros** entre las que cabe destacar las destinadas a:
  - o **Vuelos y gastos de viaje** de agentes de policía en funciones de escolta: **116.167.059,48 euros**
  - o **Centros Internamiento Extranjeros (2012-2013): 9.290.594,42 euros**
- Fondo de Asilo, Migración e Integración 2014-2020 (ver anexo IV). Se han presentado proyectos para el retorno forzoso por un total de **25.991.825,08 euros**.

En total, desde 2008, el dinero público que, como mínimo se ha destinado a la **detención y expulsión** de inmigrantes en situación irregular suma **233.886.700,08 euros** procedentes de fondos europeos, cantidad a la que añadir los **54.378.637,55 euros** que, desde 2010, se han dedicado a los CIE dentro del Plan de Infraestructuras para la Inmigración, desglose que hemos obtenido a través de una petición de información pública.

#### LA INDUSTRIA EN TORNO A LA DETENCIÓN-EXPULSIÓN EN LA BASE DE DATOS DE CONTRATOS PÚBLICOS

Tabla 14. **Relación completa de contratos por detención-expulsión, correspondientes al 16,93% de la cuantía total**

ACTIVIDAD	NÚMERO DE CONTRATOS	CUANTÍA (euros)
CETI	101	31.019.993
CIE	74	30.841.986,01
VUELOS DEPORTACIÓN	4	43.042.599,91
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>	<b>103.556.259,91</b>

Fuente: Base de datos de contratos porCausa.

Como se viene analizando en publicaciones recientes,<sup>70</sup> el principal negocio en este ámbito es el de los vuelos de repatriación, para los que se han destinado **116.167.059,48 €** entre 2007 y 2013 procedentes de fondos europeos.

- Los contratos localizados han sido 4, cuya licitación incluye tanto los vuelos de deportación como los de traslado de internos entre CIE o entre CETI y CIE, en 2012 y 2015 dos contratos fueron adjudicados a las aerolíneas Air Europa y Swift Air por valor total de 23.865.600 euros.
- A esto hay que añadir la adjudicación en 2012 también de un contrato por valor de 7.296.999,91 euros a un consorcio formado por Romeu/ Air Europa/ Aerosur/ Halcon/ Iberia/ Swiftair/ Iberworld/ Air France/ Transmediterranea. En 2016 se adjudicó el contrato a la UTE formada por Evelop, Orbest y Air Nostrum Lam, por un total de 11.880.000 euros.

El mantenimiento y prestación de servicios para el funcionamiento de los CIE constituyen otra parte importante del negocio, en particular la externalización de los servicios de alimentación y salud:

- ALBIE entre 2010 y 2016 ha sido adjudicataria de 4 contratos para alimentación por un total de 24.041.126,45 euros.
- SERVICIOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS obtuvo en 2010 el contrato para prestación de asistencia sanitaria por un valor de 1.187.729,08 euros.
- CLÍNICA MADRID recibió en 2012, 2014 y 2015 la adjudicación de la asistencia sanitaria en los CIE por la que ha percibido 2.104.853,90 euros.

El resto de los 66 contratos identificados en los CIE, por un valor de 3.508.276,58 euros se han repartido en pequeñas cantidades dedicándose fundamentalmente a obras de acondicionamiento de los centros.

Respecto a los CETI, entre los más de 31 millones que se han adjudicado destacan los contratos adjudicados a las siguientes empresas:

- EULEN, que además de los contratos percibidos para el mantenimiento de perímetros fronterizos, ha obtenido 17 contratos por un valor de 6.183.784,97 euros incluyendo la Unión Temporal con Serramar para la seguridad en el CETI. De todos los contratos adjudicados a EULEN solo dos se han adjudicado antes de 2014, por lo que es significativo el volumen obtenido en los tres últimos años.
- CLECE, entre 2003 y 2016 ha recibido 7 contratos por valor de 6.043.791,67 euros para alimentación, limpieza y atención primaria. Además, su unión temporal con Protelec para la seguridad y vigilancia de los CETI han supuesto 1.493.999,89 euros

Cabe destacar los contratos para la alimentación:

- SERUNION ha obtenido entre 2014 y 2015 tres contratos por valor de 4.892.945,08 euros.
- GLOBALFOOD obtuvo en 2015 la adjudicación de 1.247.882,24 euros.
- DULCINEA en 2016 una cantidad de 1.468.026,16 euros.

Esta sección ha desgranado la composición, magnitudes y conformación de la industria del control migratorio en España, tanto en lo que respecta a sus fuentes de financiación como al gasto que porCausa ha podido identificar en la información pública disponible. La siguiente sección analiza el posible efecto de captura política o regulatoria de estos operadores privados con respecto a las normas e instituciones que les afectan.

## 5. La captura de la política de control migratorio

Durante la sucesión de declaraciones de altos cargos, expertos y representantes políticos que siguió al estallido de la Gran Recesión hace ahora una década, la opinión pública mundial asistió atónita a la descripción de un proceso en el que un puñado de individuos y compañías privadas habían logrado desmontar uno a uno los mecanismos de seguridad que podrían haber evitado el estallido de la crisis financiera y su expansión posterior. El ascenso y caída de Lehman Brothers se convirtió en el símbolo de un sistema en el que la conformación de las reglas del juego respondía más a los intereses estrechos de una minoría influyente y cerrada que a las necesidades y aspiraciones del conjunto de la sociedad estadounidense.

La fotografía se reprodujo con matices en muchos otros países –como España-, donde intereses y camarillas muy similares lograron establecer una narrativa pública donde las reformas hechas a medida de sus beneficios personales eran presentadas como un paso racional e inevitable por el beneficio público.

El concepto de *captura política o regulatoria* describe el modo por el que una élite<sup>71</sup> influye de manera determinante en las instituciones y en las decisiones políticas y legislativas que les afectan, ya sea para bloquear algunas o para promover otras más acordes con sus intereses. Este proceso se produce desconsiderando o perjudicando los intereses de la mayoría (o los de otros con relativamente menor poder de influencia) y se aprovecha de un contexto favorable (el de un momento político, por ejemplo, o el de una sensibilidad pública particular) y valiéndose de una diversidad de mecanismos e instrumentos legales (pero no necesariamente éticos o transparentes) e ilegales. La investigadora Déborah Itriago destaca los siguientes<sup>72</sup>:

- **Acciones de lobby o incidencia política** en contextos poco transparentes o inadecuadamente regulados. Las dificultades para determinar y controlar estas actividades de influencia constituyen uno de los obstáculos principales a la hora de frenar influencias irregulares.
- **Las contribuciones económicas** a partidos, campañas y otras iniciativas políticas, así como a organizaciones cercanas a los centros de poder. Con independencia de sus resultados finales, estos fondos garantizan a menudo el acceso a los decisores políticos o a sus círculos de influencia.
- **La captura de ideas y creencias:** la capacidad de establecer los términos del debate constituye un paso fundamental en los procesos de captura política (y uno de los más difíciles de probar). Como señaló el lingüista George Lakoff en su célebre *No pienses en un elefante*, determinadas ideologías y grupos de interés han ganado la batalla de lo que es discutible y razonable, frente a lo que no lo es. Y para lograrlo, las élites pueden apoyarse en medios y estrategias de comunicación o centros de pensamiento o académicos.
- **Las puertas giratorias**, que describen el fenómeno de permeabilidad de cargos directivos y técnicos entre los sectores privado y público, de modo que el primero acaba influyendo al segundo.
- **La influencia en los medios de comunicación**, a través de la participación en su accionariado propiedad o, sencillamente, a través de la influencia en publicidad.

- **Los mecanismos informales**, que constituyen a menudo uno de las vías más poderosas de influencia. Clubes, centros religiosos y relaciones personales ofrecen un espacio seguro y discreto para promover un producto o una idea.

La combinación de estas herramientas permite en ocasiones a las élites modelar en su favor el funcionamiento de las instituciones estatales formales y el proceso político en general. En casos extremos, pueden llegar a tener influencia permanente en los distintos poderes del Estado. El grado de eficacia de esta estrategia dependerá, naturalmente, de la calidad de las instituciones y la permeabilidad del contexto político en el que operan.<sup>73</sup>

Las industrias de la defensa y la innovación farmacéutica constituyen dos ejemplos habituales de este fenómeno. Ambos casos representan sectores íntimamente ligados al interés público, considerablemente concentrados y con influencia en cada una de las fases del proceso de investigación, producción y comercialización. Los representantes de estas industrias han desplegado una eficaz estrategia de ‘captura regulatoria’ que impone determinada deriva política sin considerar sus implicaciones para el interés público.

Un ejemplo conocido es el del acceso a medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades como el VIH-SIDA o la Hepatitis C. La imposición asfixiante de los derechos de propiedad intelectual en el modelo establecido de innovación y comercialización farmacéutica demuestra que los intereses de algunas compañías – las propietarias de las patentes, en este caso- no siempre coinciden con los de la mayoría. Sin embargo, su lógica se ha establecido sólidamente en el imaginario científico y legal que rodea este asunto, hasta el punto de situar cualquier otra opción en el terreno de la utopía o el extremismo.<sup>74</sup>

No son los únicos ejemplos. En los últimos años, algunas organizaciones como Oxfam y el ICIJ han puesto de manifiesto la desproporcionada influencia de las élites financieras y empresariales en la regulación e imposición de los flujos de capitales y de las rentas más altas. El informe *Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica* ofrece ejemplos ilustrativos del modo en que determinados grupos organizados han promovido “la desregulación financiera, la inequidad de los sistemas fiscales, las leyes que facilitan la evasión fiscal, las políticas económicas de austeridad, políticas que perjudican desproporcionadamente a las mujeres y la apropiación de los ingresos derivados del petróleo y la minería”<sup>75</sup>.

### **¿Está ‘capturada’ la regulación del control migratorio en España?**

Una de nuestras dos hipótesis de partida en la realización de este proyecto de investigación era que la industria del control migratorio que ha nacido durante las dos últimas décadas en España –y que hemos descrito en detalle en las páginas anteriores- había logrado ejercer una influencia determinante en la elaboración de políticas públicas en este sector. Para ello hicimos un primer análisis de las donaciones de las empresas a partidos políticos y fundaciones asociadas, estudiamos los posibles casos de puertas giratorias y comprobamos las políticas de comunicación del sector.

El hecho es que el resultado de este análisis no es concluyente por ahora. Con la información de la que disponemos no es posible afirmar que la industria del control migratorio en España se haya hecho con una parte relevante del control de las políticas públicas. Ciertamente, no hemos visto en este sector un efecto similar al que se da en otros sectores que hemos mencionado.

En el caso de las llamadas puertas giratorias, por ejemplo, nuestro barrido de los directivos y miembros de consejos no ha logrado identificar una permeabilidad significativa entre la Administración o el Parlamento, y las principales empresas de esta industria. Más allá del caso de Pedro Morenés (responsable de empresas del sector armamentístico que después dio el salto al cargo de Ministro de Defensa y más tarde al de Embajador en Washington) y de algún alto funcionario que lleva décadas fuera de la Administración, la mayor parte de las coincidencias corresponden a puestos de libre designación (como jefes de gabinete) que ejercen de manera temporal en consejos de administración con participación pública.

Eso no significa, sin embargo, que descartemos por completo la influencia. En la elaboración de esta investigación nos hemos topado con cuatro factores que invitan a ser cauto a la hora de descartarla por completo:

- Primero, este sistema opera bajo una considerable opacidad. Buena parte de la información que sería necesaria para evaluar este argumento no está disponible: no existe una relación detallada y abierta de las reuniones con representantes políticos y de la Administración (los representantes públicos y funcionarios no están obligados a informar sobre la totalidad de las reuniones que mantienen en función de su cargo), así como de las donaciones a partidos y fundaciones.
- Segundo, los canales a través de los cuáles se ejerce influencia no siempre son formales. La influencia en medios de comunicación a través de inversiones publicitarias, la celebración de congresos y foros de expertos (como la feria Homsec)<sup>76</sup>, o la simple coincidencia en centros de poder como clubs de descanso y organizaciones culturales ofrecen un terreno abonado para trasladar mensajes y afianzar relaciones. Mucho más cuando los intereses económicos de las empresas de seguridad y vigilancia se retroalimentan con las posiciones y mensajes políticos de la securitización de la política migratoria.
- Tercero, es perfectamente posible que esto no haya empezado en serio todavía. La industria del control migratorio en España –y en otros países de la UE, en realidad- es relativamente joven y todavía muy dependiente de los fondos europeos, lo que relativiza la importancia de las relaciones directas con el Gobierno español.

Se puede ir incluso más allá. En un artículo publicado por los profesores Ana López-Sala y Dirk Godenau<sup>77</sup>, los mecanismos de influencia no se derivan solo de los canales que hemos descrito, sino de la lógica misma con la que se ha construido y establecido esta industria.

De acuerdo con los autores “el creciente empuje hacia la privatización y subcontratación del mercado de servicios de control migratorio (...) puede ser explicado por la convergencia de un grupo de factores interrelacionados”. En concreto, destacan tres: en primer lugar, la paradoja de un sector que depende de instituciones públicas que carecen de la infraestructura y las capacidades organizativas para garantizar -al mismo tiempo y junto con otros países de la UE y Schengen- el control coordinado de las fronteras externas y la movilidad interna.

En segundo lugar, todo este proceso se produce en un contexto de restricción del gasto público, lo que refuerza la eficacia financiera y la especialización técnica como valores del sector privado a la hora de ponerlo en marcha.

Finalmente, la opacidad y distancia con la que opera el sector privado encaja a la perfección con la aplicación de unas políticas cuyas consecuencias no siempre son publicitables: “la subcontratación hace posible eludir la rendición de cuentas al público en general y a los parlamentos nacionales; un aspecto que explica por qué la gestión

del control migratorio en determinados ‘entornos’ ha sido delegada a ciertas entidades de la sociedad civil”.

López-Sala y Godenau sugieren un argumento que va mucho más allá de unas reuniones o unas donaciones: la imbricación con el Estado está en la naturaleza misma de esta industria, por lo que resulta difícil distinguir con claridad entre los intereses de uno y otro. Como en el caso de la industria de la defensa, buena parte del sector del control migratorio (las áreas de vigilancia/control y de detención/expulsión, en todo caso) opera en una situación de oligopolio en la que pocos actores imprescindibles para el Estado pueden ejercer una influencia desproporcionada sobre él. Su lenguaje, sus mensajes y sus prioridades están coordinadas de manera más o menos formal para influir el modo en que la sociedad y sus representantes piensan sobre los flujos migratorios y sus consecuencias.

El análisis del fenómeno de la captura política en este sector debería constituir una de las prioridades de investigación para los próximos años. Para abortarlo, en caso de que aún estemos tiempo, o para revertirlo si ya ha comenzado. Y el mejor tratamiento contra esta amenaza es un ejercicio profundo y permanente de transparencia para que la opinión pública pueda ejercer su derecho al control y la exigencia de rendición de cuentas. Las próximas páginas de este informe hacen consideraciones específicas en este sentido.

## 6. Conclusiones y futuras áreas de investigación

El conjunto de datos, análisis y argumentos de este informe ofrece una conclusión por encima de cualquier otra: se ha conformado en España una Industria del control migratorio sin la cual no es posible llevar a término los objetivos declarados de la política de gestión de fronteras y que depende casi absolutamente de los fondos públicos que recibe. A medida que España y la UE iban definiendo los fundamentos administrativos e ideológicos de sus políticas migratorias, un ecosistema de empresas y organizaciones privadas han ido conformando la red de intereses y relaciones que caracteriza cualquier sector industrial.

Como garante de la protección de la frontera suroccidental de Europa, por su vecindad con Marruecos y por su frontera geográfica con el continente africano, España ha sido un precursor y un laboratorio de las políticas que hoy impulsan las instituciones de la UE y sus Estados miembros. No es inexacto decir que en nuestro país la industria migratoria comenzó a gestarse antes de que Europa entrase en pánico con la crisis de refugiados. Y lo ha hecho con la connivencia de gobiernos de ambos signos políticos.

No ha quedado probada aún, sin embargo, nuestra segunda hipótesis de trabajo, la que afecta a la captura política o regulatoria del sector. La imposibilidad de obtener información clave sobre la relación entre las compañías y sus reguladores impide hacer afirmaciones tajantes en este campo. Pese a ello, tenemos buenas razones para pensar que este efecto se podría estar produciendo ya o se producirá en el futuro, lo que debería disparar todas las alarmas. Cuando un asunto tan delicado como la gestión de la movilidad humana cae en manos de un puñado de organizaciones e individuos con ánimo de lucro, es fácil que estos traten de mantener su negocio.

Este fenómeno -que ya ha sido estudiado en otros sectores como el de la defensa o el farmacéutico- permite a una élite influir mucho en las normas e instituciones que la regulan. Se trata primero de convencer a la opinión pública de que los migrantes son una amenaza para la seguridad y el bienestar que merece ser detenido a toda costa. Después, ofrecerse para pararlos, lo que explica el peso desproporcionado de los proyectos de vigilancia, control, detención y retorno en la base de datos de contratos.

La tercera conclusión relevante se refiere precisamente a la calidad de la información con la que hemos trabajado. Más de un año de investigaciones, de búsqueda exhaustiva de información y casi medio centenar de preguntas al Portal de Transparencia del Gobierno español, han demostrado que este sector está sujeto a una opacidad preocupante. Como explicamos en el anexo metodológico, en la elaboración de la base de datos hemos topado con innumerables dificultades que nos han obligado a utilizar diferentes fuentes para localizar contratos que deberían ser de pleno acceso público. Por estas razones, somos conscientes de que la información recogida en la base de datos solo refleja una parte de las inversiones procedentes de los fondos europeos y los presupuestos generales del Estado.

## Las consecuencias de un modelo

Considerando la relevancia pública y económica de este sector, es justo preguntarse para qué sirve todo el dinero y esfuerzo invertido en controlar los flujos migratorios. Quienes crearon y justifican esta industria argumentan que todo lo que se hace es imprescindible para preservar la soberanía de los Estados. La realidad, sin embargo, es que el empeño de los países de destino para frenar los flujos migratorios consigue alargar las rutas y encarecerlas, pero casi nunca cerrarlas. Es lo que porCausa ha definido como la [arquitectónica de la exclusión](#): un sistema férreo de control de fronteras que encuentra una resistencia no menos férrea en el despliegue de recursos y esfuerzos para saltárselas.

La lógica de este modelo tiene consecuencias que deben ser consideradas a la hora de evaluar su eficacia práctica y su coherencia con los valores declarados de Europa. Con ello se multiplica el riesgo legal, económico y personal asociado al proceso migratorio: nos guste o no, el resultado de una valla plagada de concertinas es el sufrimiento y la muerte de seres humanos que no han cometido ningún delito. En lugares de alto riesgo como el Mar Mediterráneo, esta Industria ha sido puesta al servicio de la detención de personas, no de su rescate.

Lo que es igualmente importante, las puertas que se cierran para los inmigrantes en situación irregular puede acabar por dificultar también la movilidad de la mayoría: según el propio Frontex, por cada intento de acceso irregular en 2016, 206 personas accedieron a la UE con todos los permisos. La obsesión por la securitización del sistema dificulta los movimientos regulares y prima a los inmigrantes más ricos sobre los más pobres. También alcanza esta lógica al vínculo entre migraciones y desarrollo, porque contamina las relaciones políticas con Estados terceros y condiciona la ayuda al desarrollo a los mismos objetivos de control de la movilidad humana. Aunque eso suponga debilitar el ascendiente de Europa en materia de derechos humanos.

Lo preocupante de la inercia de esta Industria del control migratorio es que se define en espiral: la histeria auto-inducida por la llegada de inmigrantes justifica una inversión en sistemas de control que refuerzan a su vez la lógica del otro como amenaza. Cuando este proceso se produce en el contexto de una Europa creciente influida por el [populismo antinmigración](#) que caracteriza a muchos partidos nuevos y tradicionales, las posibilidades de romper el círculo vicioso son cada vez menores.

## Futuras áreas de investigación

Este trabajo no es más que un primer paso. Los datos y conocimientos que hemos acumulado en estos meses nos han permitido identificar áreas de investigación que permitirán entender mucho mejor la maquinaria de la industria y analizar sus implicaciones para el interés público. Tres asuntos constituyen las prioridades futuras de nuestra agenda de investigación:

- En primer lugar, seguiremos completando la base de datos y analizando los casos individuales de compañías y contratos que han ido apareciendo a lo largo de nuestra investigación.
- En segundo lugar, profundizaremos en el análisis del fenómeno de la captura política, utilizando mecanismos alternativos para lograr información que hasta ahora no hemos encontrado disponible, como la relación entre las empresas y los partidos políticos, o los mecanismos de influencia de la narrativa pública.

- Finalmente, nos ocuparemos del análisis de los dos sectores de la Industria en los que no hemos entrado en profundidad en este informe: la acogida y atención de inmigrantes, y las iniciativas de externalización del control migratorio. Ambos casos escapan al enfoque de contratos públicos y empresas privadas que hemos utilizado aquí y nos permitirá analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de la herramienta de las subvenciones públicas.

Para desarrollar este trabajo serán imprescindibles dos condiciones: lograr mayor transparencia en unos sectores que se benefician todavía de una incomprensible opacidad; y unir esfuerzos con otras organizaciones e investigadores que están trabajando en líneas similares de análisis, dentro y fuera de España. Como señalamos en diferentes partes de este documento, su esfuerzo y resultados han sido una inspiración para cualquiera que sueñe con un régimen migratorio más justo y más inteligente.

## Bibliografía

- Acosta Sánchez, Miguel A., *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de Frontex*, Documento de Opinión 108/2016, 24 de octubre de 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Amsdem, Alice H. y Alisa DiCaprio “Understanding the dynamics of Elite Behaviour in a development context” en Amsden, Alice H., Alisa DiCaprio y James A. Robinson (eds.) *The role of elites in economic development*, Oxford University Press, 2014.
- Andersson, Ruben, *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. University of California Press, Oakland, 2014.
- Andersson, Ruben, “La olla a presión: cómo la seguridad fronteriza sigue aumentando el caos” en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, no.2, pp. 299-306, julio-diciembre 2015.
- Andersson, Ruben, “Europe’s failed ‘fight’ against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry” en *Journal of Ethic and Migration Studies*, 42:7, pp. 1055-1075, 2016.
- Andersson, Ruben, “Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe’s ‘fight against illegal migration’”, en *Security Dialogue*, vol. 47 (1), pp. 22-39, 2016.
- Arbogast, Lydie, *Migrant Detention in the EU: A thriving Business. Outsourcing and privatisation of migrant detention*, Migreurop, 2016.
- Baird, Theodore, “Who speaks for the European border security industry? A network analysis” en *European Security*, 26:1, pp. 37-58, 2017.
- Baird, Theodore, “Interest groups and strategic constructivism: business actors and border security policies in the European Union” en *Journal of Ethic and Migration Studies*, 2017.
- Bido, Didier and Julien Jeandesboz, *The EU and the European Security Industry: Questioning the “Public-Private Dialogue”*, Center for European Policy Studies: INEX Policy Brief no. 5, 2010.
- Bruquetas-Callejo, María, Blanca Garcés-Mascareñas, Ricard Morén-Alegret, Rinus Pennix y Eduardo Ruiz-Vieytez, “The Case of Spain” en Zincone, Giovanna, Rinus Penninx, Maren Borkert (eds.), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present*, Amsterdam University Press, IMISCOE Research Series, Amsterdam, pp. 291-323, 2011.
- Bull, Benedicte, “Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97, 2014.
- Flynn, Michael y Cecilia Cannon, *The privatisation of immigration detention: towards a global review*, Global Detention Project Working Paper, September 2009.
- Fuente Cobo, Ignacio, *Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles*, Documento Análisis 32/2017, 28 de junio de 2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos\*.

- Garris Mozota, Jorge, *Geopolítica de las migraciones; una aproximación a sus consecuencias: Frontex*, Documento Opinión 102/2015, 23 de septiembre de 2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- González García, Inmaculada: *El acuerdo España Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática de aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla*, 2006.
- Haas, Hein de, Katharina Natter & Simona Vezzoli, “Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies” en *International Migration Review*, Fall, pp. 1-44, 2016.
- ISGlobal. *Innovación biomédica y acceso a medicamentos esenciales: alternativas a un modelo roto*, marzo de 2016. Disponible en [http://www.isglobal.org/es/publication/-/asset\\_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/innovacion-biomedica-y-acceso-a-medicamentos-esenciales-alternativas-a-un-modelo-roto](http://www.isglobal.org/es/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/innovacion-biomedica-y-acceso-a-medicamentos-esenciales-alternativas-a-un-modelo-roto) Consultado el 23 de Octubre de 2017.
- Itriago Deborah, “Wielding influence, building inequality: capture of tax policies in Latin America and the Caribbean”, en *Development*, 2016 June;59 (1-2)
- López-Sala, A and Godenau, D. (2016): Non-State Actors and Migration Control in Spain. A Migration Industry Perspective. Paper presented at The futures we want: global sociology and the struggles for a better world. 3rd ISA Forum of Sociology, July 10-14, Vienna, Austria, 2016. In Digital CSIC. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10261/136847> Consultado el 23 de Octubre de 2017.
- Manchón Campillo, Felipe, *El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria*, Documento de Opinión 20/2017, 2 de marzo de 2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Mens, Georg, “Neoliberalism, Privatisation and the outsourcing of Migration Management” en *Competition and Change*, vol. 15, no.2, 2011.
- Mora Tebas, Juan Alberto, *África Fronteras: muros frente amenazas*, Documento Análisis 1/2016, 6 de enero de 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos\*.
- Naranjo Giraldo, Gloria Elena, “Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos” en *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 13-32, 2014.
- Oxfam Intermón, *Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica*, enero de 2014. Disponible en <https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/17/01/14/gobernar-para-elites-secuestro-democratico-desigualdad-economica> Consultado el 23 de Octubre de 2017.
- Ruiz-Vieytez, Eduardo, “Spanish immigration policies: A critical approach from a human rights perspective”, en Turton, David y Julia González (eds.), *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, Universidad de Deusto: Humanitarian Net, Bilbao, pp. 173-189, 2003.
- Zapata-Barrero, Ricard y Jonathan Zaragoza Cristiani, “Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?” en *Inmigrantes en España: participación y convivencia*, Panorama Social, no.8, enero 2009.

## Metodología

La investigación partió de una pregunta muy clara: ¿Cuánto dinero se está destinando a controlar los flujos migratorios en España? A partir de ella y de nuestra hipótesis de que hay empresas que se estaban lucrando con ello, separamos el análisis en dos grandes bloques: de dónde procede el dinero que alimenta la industria del control migratorio y cuánto del mismo perciben mediante licitaciones de contratación pública empresas y organizaciones privadas. Con esta idea hemos diseñado y completado varias herramientas de análisis que detallamos más adelante.

Antes de entrar en las herramientas concretas hay que hacer una puntualización importante. El periodo sobre el que planteamos inicialmente la investigación fue 2010-2016. Comenzamos en 2010 porque, como comprobamos, es el primer año donde comienza a haber una muestra significativa de contratos en el Portal de Contratación del Sector Público que fue nuestra primera fuente de información para la obtención de estos contratos. Decidimos terminar nuestro periodo de análisis en 2016 porque fue el último año natural que terminó mientras realizábamos la investigación. Sin embargo este periodo de análisis ha acabado por ser meramente referencial. Hemos optado por agregar toda la información accesible y relevante que hemos recopilado en esta investigación para que, al poner a disposición pública nuestras bases de datos, cualquier persona u organización interesada puede sacar sus propias conclusiones. Las nuestras especifican los periodos correspondientes en cada caso.

### 1. ¿Cómo hemos elaborado la base de datos de contratos públicos?

Para elaborar la base de datos de contratos públicos primero establecimos el periodo de análisis de referencia en los términos que ya hemos señalado: 2010-2016. Sin embargo, los contratos finalmente reflejados acaban por pertenecer al periodo 2002-2017. Los sucesivos métodos empleados para superar las dificultades que nos hemos encontrado y disponer de una información lo más completa posible han hecho que la lista de contratos finalmente abarque el periodo 2002-2017 por la razón ya señalada. La selección de la información a incluir en esas bases de datos ha sido puramente manual, sin automatizar y se ha realizado durante más de un año.

#### Fase 1: Portal de contratación de la Administración Pública

En primer lugar acudimos a la web del Portal de Contratación. Desde allí revisamos uno por uno todos los órganos contratantes (centrándonos, en los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Defensa y Empleo, que son aquellos que están relacionados con el control de los flujos migratorios). Esta revisión previa nos sirvió para identificar a través de qué órganos se establecían las contrataciones y hacer una selección previa sobre la que trabajar.

Pronto encontramos una primera dificultad. Aunque operativo desde 2008, los contratos de los primeros años se están borrando porque según se nos dijo el servidor se está quedando sin espacio (sic). De esta manera, apenas hay contratos de 2008 y de 2009 y de ahí que decidiéramos empezar por 2010. Nos consta que para conseguir espacio para anunciar nuevas licitaciones se han seguido borrando contratos de los años precedentes. Con todo todo esto, hemos logrado recopilar tres bases de datos sobre el dinero invertido en control de flujos migratorios. Una por cada uno de los bloques de análisis especificados arriba.

Tras esa selección previa, repasamos uno por uno todos los contratos que figuran en los perfiles de esos órganos de contratación dentro del Portal. Esto implicaba leer miles de contratos para, a través del asunto, del pliego o de las descripciones técnicas, discernir si el contrato tenía que ver con control migratorio o no. Fue un proceso manual, muy largo, ya que tuvimos que revisar, uno por uno, varios miles de contratos. Aquellos que entraban dentro del proyecto, los incluimos en la base de datos en Excel rellenando, por columnas, los siguientes datos: número de expediente, el nombre de la empresa, el CIF de la empresa, el objeto del contrato, el precio sin impuestos, el precio con impuestos, la fecha de adjudicación, la fecha de formalización, el plazo de ejecución, la entidad adjudicadora y la URL del contrato en cuestión. Muchas veces esto planteó problemas porque no en todos los contratos se establecía bien el precio (solo salía una cifra y no sabemos si es con o sin impuestos) ni tampoco las fechas (en algunos estaban todas las que marcamos en el Excel, en otros no, en otros cambiaba la terminología, etc). Por esto, aunque la plantilla parece ser siempre la misma, hay una falta de homogeneización en la información.

Dentro del Portal, y por hacer nuestra búsqueda lo más exhaustiva posible, realizamos un segundo barrido de información. En lugar de seleccionar un órgano contratante para repasar uno por uno todos sus contratos, seleccionamos varias decenas de palabras clave sobre control migratorio como SIVE, CIE, CETI o Melilla y las buscamos en el Portal. Esta es otra opción que permite el Portal, aunque menos detallada que repasar todos los contratos de los órganos contratantes. Por mucha experiencia en migraciones que tengamos, es difícil poder hacer una lista con todas las palabras clave que pueden aparecer en los contratos. Por eso, esta práctica la usamos simplemente para completar la información, ya que el grueso de la base de datos la rellenamos con los contratos que encontramos a través de repasar los órganos contratantes.

Para resolver muchas dudas que surgieron durante este proceso nos ha sido una auténtica referencia la experiencia previa de CIVIO en su proyecto Quien cobra la obra<sup>78</sup>.

Pese a estas dificultades encontradas por esta vía recopilamos casi el 65% de los contratos de la base de datos, un total de 612.

## Fase 2: peticiones de información al Portal de Transparencia

A través del Portal de Transparencia realizamos un total de 45 peticiones a diferentes órganos de la Administración: los CETI y los CAR al Ministerio de Empleo y sobre los CIE, las vallas, el SIVE y demás tecnologías usadas en control fronterizo al Ministerio de Interior solicitando todos los contratos en los últimos 10 años, precisamente, porque muchos de ellos faltaban en el Portal de Contratación. Aunque en general agotaron los plazos, nos acabaron contestando, vía PDF escaneado (la información había que trasladarla a mano a un Excel) con todos los contratos solicitados. En muchas ocasiones, indistintamente de qué órgano contestara, esperaban hasta el último momento de los 30 días legales para contestar o para informar de que ampliaban el plazo otro mes más. Muchas veces, incluso, contestaban pasado el plazo. Pero, sin duda, lo más recurrente era hacer una petición y que esta tardará días (o semanas) en comenzar a tramitarse, que es cuando comienza a contar el límite temporal establecido en la Ley de Transparencia.

El proceso para solicitar información tampoco es sencillo en sí mismo. Una vez identificado dentro del Portal de Transparencia con el certificado digital, seleccionar a quién va dirigida la petición es algo bastante intuitivo, pero tuvimos que ser

extremadamente específicos a la hora de formular las peticiones para que el órgano que nos fuera a contestar lo hiciese de forma adecuada. Si no, tendríamos que comenzar de nuevo todo el proceso, que nos llevó entre dos y tres meses. Por ejemplo, a la hora de solicitar información no la solicitamos para “los años 2010-2016”, sino para “los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016”. También fuimos cuidadosos con las palabras al decir, por ejemplo, “vallas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla”, en lugar de la fórmula más genérica (“vallas de Ceuta y Melilla”). Todo con el objetivo de que la Administración no nos contestara con ambigüedades o desestimara la petición por no ser demasiado concreta.

Hubo peticiones que tuvimos que reclamar, mediante correo electrónico, según el procedimiento que marca el Portal de Transparencia, porque el organismo competente, en lugar de contestarnos con una lista con los contratos públicos que pedíamos, nos mandaban directamente un link al Portal de Contratación. Algo que, como ya hemos dicho, no era útil porque no indicaban exactamente dónde estaba la información ni tampoco estaba toda la información que necesitábamos. Las ganamos todas.

A través de este mecanismo localizamos 130 contratos adicionales, y es en este punto en el que empezamos a recibir contratos anteriores a 2010 o sin fechar, pero dado que estos contratos hacían referencia a estructuras clave para el control migratorio tomamos la decisión ya señalada de agregar toda la información a la que tuviéramos acceso.

### Fase 3: Búsqueda en el BOE

Conscientes de las limitaciones de las herramientas anteriores, decidimos buscar en el Boletín Oficial del Estado a través de la sección de anuncios a partir de las palabras y expresiones clave que ya teníamos identificados en nuestra base de datos. Por ejemplo: *Servicios de transporte aéreo para el traslado de pasajeros entre diversos puntos del territorio nacional y desde estos a otros países, en aplicación de medidas relacionadas con el ingreso en Centros de Internamiento de Extranjeros o con la ejecución de repatriaciones* es la denominación del objeto para la contratación de vuelos de retorno. Esta búsqueda resultó particularmente decepcionante ya que tan solo obtuvimos 12 contratos adicionales y ni siquiera llegamos a encontrar muchos de los que ya teníamos identificados. La razón es la excepcionalidad que cabe invocarse a la publicidad de estos procesos prevista tanto en la ley de contratos del sector público Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público como la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. El mismo día del cierre de este informe el Congreso de los Diputados aprobaba una nueva Ley de Contratos del Sector Público<sup>79</sup>.

### Fase 4: Investigaciones previas

Finalmente hemos agregado a nuestra base de datos los resultados de investigaciones previas sobre contratación pública en materia migratoria. Por ejemplo el trabajo llevado a cabo por El Confidencial sobre la construcción de las vallas de Ceuta y Melilla cuya información fue obtenida a través de peticiones de información pública al portal de transparencia.

### Herramienta de volcado de la información

A la hora de crear la base de datos hemos usado Excel, rellenando cada fila con un contrato y cada columna con un bloque de información que figura en los contratos y un link al mismo. Solo hemos tenido en cuenta los contratos adjudicados. Los lotes los hemos dividido en líneas individuales, pero manteniendo el mismo número de contrato (es el mismo, al fin y al cabo), ya que cada lote puede ir a empresas diferentes. Con respecto a las UTE (uniones temporales de empresas), es donde más dificultades hemos tenido para incluir información. Al ser varias empresas unidas que optan a un contrato, no podemos establecer cuánto dinero se lleva cada una porque esa información no es pública. Así que en ciertos contratos no hemos podido determinar cuánto dinero se está llevando la empresa en cuestión porque no es una sola quién ha ganado la adjudicación en el análisis hablamos de participación de empresas en contratos por ese valor.

## **2. ¿Cómo hemos analizado el origen del dinero público que alimenta la industria del control migratorio?**

Si bien en el caso de los contratos hemos adoptado un criterio agregador que nos permitiera incorporar a la herramienta toda la información a la que tuviéramos acceso dadas las dificultades que hemos enfrentado a lo largo del proceso, el criterio a la hora de seleccionar las fuentes de financiación pública ha sido restrictivo, considerando solo los instrumentos de financiación con un vínculo directo incuestionable con las políticas de control migratorio en materia de perímetros fronterizos y devolución y expulsión. La razón es que a partir de esta cifra hemos determinado la magnitud de una industria financiada con fondos públicos y no queríamos incluir fuentes de financiación respecto a las que cupiera cualquier tipo de cuestionamiento de su vinculación a las prioridades en materia de control migratorio de perímetros fronterizos y detención-expulsión.

Como resultado hemos elaborado 8 bases de datos: sobre el dinero invertido en infraestructuras para la inmigración de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre el dinero recibido por la Policía Nacional y la Guardia Civil en forma de subvenciones de Frontex para su participación en operaciones conjuntas, sobre el total de dinero destinado a las operaciones conjuntas de Frontex en materia de vigilancia marítima y las de retorno lideradas por España<sup>80</sup> y sobre los cuatro fondos europeos que hemos analizado.

### Inversión en infraestructuras de la Secretaría de Estado de Seguridad 2006-2017<sup>81</sup>

Hemos accedido a esta información a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el apartado de Áreas Temáticas-Presupuestos Generales del Estado-Presupuestos de ejercicios anteriores.

Análisis de los Proyectos de los Presupuestos Generales del Estado de los años 2006-2017, dentro de la serie verde, acceso al anexo en las inversiones reales y programación plurianual, distribución orgánica-Estado, filtro de la sección 16 del Ministerio del Interior, servicio 02, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Nos centramos en los fondos destinados al espacio Schengen, al Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), al Plan de Infraestructuras para la Inmigración y al Programa Inmigración Plan Sur –estos dos últimos desglosados, si procede, en Ceuta y Melilla, en función de en cuál de las vallas fronterizas se realizó la inversión-.

Las inversiones están clasificadas por tipos: nueva construcción o mantenimiento, en función de si se trata de inversión en nuevos elementos o en mantenimiento o reposición de ya existentes.

Lo que aparece en la tabla como TOTAL es el gasto total aprobado por la ley del ejercicio anterior, expresado en miles de euros.

#### Frontex - subvenciones concedidas a España 2010-2016<sup>82</sup>

Esta información está disponible en la página web de Frontex, en el apartado de About Frontex-Governance Documents, acceso a los archivos de Grants Awarded de los años entre 2008 primer año en que se movilizan este tipo de fondos y 2016.

Dentro de los respectivos documentos de los años correspondientes, hemos filtrado por país, seleccionando las concesiones a España, siempre proporcionadas o bien a la Guardia Civil o bien al Cuerpo Nacional de Policía.

En la tabla se representa qué tipo de acción se financia, cuál de los dos cuerpos de seguridad la lleva a cabo cuando se ha diferenciado, y el importe concedido por Frontex.

#### Fondos europeos

La información relativa a esta financiación ha sido particularmente accesible ya que la propia regulación europea exige su publicidad. En la web de los Ministerios de Interior y de Empleo y Seguridad Social enlazadas en la parte correspondiente del informe constan tanto los informes de validación de la Comisión Europea de las acciones financiadas para los fondos de Fronteras Exteriores y para el Retorno del Programa Solid (2007-2013) correspondientes a España como las propuestas presentadas a financiación por parte de España a los fondos de Seguridad Interior y de Asilo, Migración y Retorno del marco financiero 2014-2020 vigente.

La extracción y manejo de la información ha sido laborioso, al estar accesible la información en formato PDF. Las cuatro bases de datos en que esta información se ha volcado recogen el año de la cuenta financiera correspondiente, la acción financiada, la aportación de la Unión Europea y cuando estaba disponible de España para cada una de ellas cuando (es decir, en los proyectos del Ministerio de Interior y no así en los del Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

## Notas

---

<sup>1</sup> No vamos a plantear, porque no es el objetivo de este informe, un análisis de la evolución legislativa en esta materia ni abundar en las denuncias por los abusos y violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentran en situación irregular. Muchos y muy buenos informes de universidades, think tanks y organizaciones sociales vienen abordando ambos aspectos desde hace años, su lectura no hace más que completar las cuestiones que aquí apuntamos.

<sup>2</sup> Bruquetas-Callejo, María, Blanca Garcés-Mascareñas, Ricard Morén-Alegret, Rinus Pennix y Eduardo Ruiz-Vieytez, "The Case of Spain" en Zincone, Giovanna, Rinus Penninx, Maren Borkert (eds.), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present*, Amsterdam University Press, IMISCOE Research Series, Amsterdam, pp. 291-323, 2011.

<sup>3</sup> porCausa Análisis, *Antinmigración: El auge de la xenofobia populista en Europa*, 2017. Ver: <https://porcausa.org/proyecto/antinmigracion/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>4</sup> Aunque este repaso plantea una visión integral de las políticas migratorias, en los próximos informes derivados de esta investigación se abordarán en detalle las políticas de integración, asilo y externalización de la gestión de flujos migratorios que apenas se esbozarán en este documento.

<sup>5</sup> Ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133020> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>6</sup> Ver: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=es) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>7</sup> Esta se detalla en dos textos legales complementarios, el Código de visados: Reglamento (CE) no 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados y el Código de fronteras Schengen: Reglamento (UE) 2016/399 Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

<sup>9</sup> Ver artículo 41 del Código de Fronteras Schengen y González García, Inmaculada: *El acuerdo España Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática de aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla*, 2006. Disponible en: [http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI\\_XXII\\_2006\\_08.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI_XXII_2006_08.pdf) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>10</sup> Reglamento (UE) No 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

<sup>11</sup> Ver trabajo de porCausa sobre la valla de Melilla en <https://porcausa.org/tag/vallas/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>12</sup> Zapata Barrero, Ricard y Jonathan Zaragoza Cristiani, *Externalización de las políticas de inmigración en España, panorama social*, 2008, pp. 186-195. Universidad de Barcelona.

<sup>13</sup> <http://frontex.europa.eu/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>14</sup> Ver en: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> Tipo de operaciones: Marítimas. Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>15</sup> Ver en: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> Tipo de operaciones: Retorno. País anfitrión: España. Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>16</sup> Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

- <sup>17</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>18</sup> Ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>19</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>20</sup> Ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>21</sup> Ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>22</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>23</sup> Ver: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INIT> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>24</sup> Ver: <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-actioun-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>25</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>26</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>27</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>28</sup> Ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>29</sup> Ver: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-borders> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>30</sup> Ver: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>31</sup> Ver: [La emergencia autocumplida de las políticas migratorias europeas](#)
- <sup>32</sup> Ver información sobre el Marco de Asociación en materia de Migración en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1595\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1595_es.htm) Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>33</sup> Ver: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.
- <sup>34</sup> Comunicación de la Comisión Europea (2015) EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)
- <sup>35</sup> Comunicación de la Comisión Europea (2015) EU Action Plan on return y Comunicación de la Comisión Europea (2017). A more effective return policy in the european union- a renewed action plan
- <sup>36</sup> Ver: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system> Accedido el 23 de Octubre de 2017
- <sup>37</sup> Ver referencias sobre Industria del Control Migratorio en la bibliografía.
- <sup>38</sup> López-Sala, A and Godenau, D. (2016): Non-State Actors and Migration Control in Spain. A Migration Industry Perspective. Paper presented at The futures we want: global sociology and the struggles for a better world. 3rd ISA Forum of Sociology, july 10-14, Vienna, Austria, 2016. In Digital CSIC. <http://hdl.handle.net/10261/136847> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>39</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>40</sup> Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

<sup>41</sup> En las sucesivas fases de esta investigación se estudiarán los sectores de la acogida e integración y la externalización en Terceros Estados.

<sup>42</sup> Ver detalles sobre su elaboración en el anexo metodológico.

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, ficha explicativa de cómo funciona la financiación europea para migraciones y seguridad interior para el marco financiero 2014-2020.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/20150814\\_funds\\_amif\\_fsi\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/20150814_funds_amif_fsi_en.pdf) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>44</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2007-2013/programa-de-solidaridad-y-gestion-de-flujos-migratorios/programa-de-solidaridad-union-europea/fondo-para-las-fronteras-exteriores> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>45</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/1570778/54271.pdf/4e0f630c-397e-41eb-bcc8-6c1def1b34c9> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>46</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2007-2013/programa-de-solidaridad-y-gestion-de-flujos-migratorios/fondo-europeo-para-retorno> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>47</sup> Cifra que no incluye las acciones de retorno voluntario.

<sup>48</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/programa-de-solidaridad-union-europea/fondo-europeo-para-retorno/programa-plurianual-2008-2013> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>49</sup> Al tratarse del Marco Financiero actual las prioridades siguen vigentes, por lo que se desarrollan en algo más de extensión. Además se incluye en esta descripción de los fondos las cantidades solicitadas por España para la ejecución de acciones para los años transcurridos.

Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2014-2020/fondo-de-seguridad-interior> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>50</sup> Ver: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:23010701\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:23010701_1) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>51</sup> Ver: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:230401\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:230401_1) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>52</sup> Ver:

[http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985064/6590ISSL\\_Anexo+II.pdf/db0e2312-9a02-450a-b780-1a8a88d7eaf3](http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985064/6590ISSL_Anexo+II.pdf/db0e2312-9a02-450a-b780-1a8a88d7eaf3) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>53</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2014-2020/fondo-de-seguridad-interior> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>54</sup> Ver:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985064/Proyectos+Cuenta+Financiera+2016+FSl+-+Anexo+I.pdf/a4365d7d-be80-4a49-81fa-a3c77e017c88> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>55</sup> Ver: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2014-2020/fondo-de-asilo-migracion-e-integracion> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>56</sup> Al tratarse del Marco Financiero actual las prioridades siguen vigentes, por lo que se desarrollan en algo más de extensión. Además se incluye en esta descripción de los fondos las cantidades solicitadas por España para la ejecución de acciones para los años transcurridos.

<sup>57</sup> Ver:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985075/PROGRAMA+NACIONAL+v.+4.1.pdf/20ecd49-cd18-4a7a-9c3a-2419131e6bd9> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>58</sup> Esta cantidad incluye las acciones de retorno voluntario que estamos excluyendo de este análisis cuando la desagregación de los datos lo hace posible.

<sup>59</sup> La divergencias con los totales de los documentos referenciados responden a la selección que es necesario hacer en las actuaciones financiadas a través de este fondo para acotar las actividades objeto de este informe, lo que supone considerar exclusivamente las actuaciones del MEYSS en torno al Objetivo de Retorno. Del objetivo de retorno se han excluido los proyectos de retorno voluntario y las que figuran como proyectos del MINT. Respecto a los proyectos del MINT se han excluido los dedicados a la Protección Internacional, lo que ha supuesto dejar fuera en las cuentas financieras de ambos periodos las partidas para contratación de personal, al ser personal contratado para el cumplimiento del objetivo en materia de asilo.

<sup>60</sup> La información del MEYSS no incluye la contribución con Fondos Públicos, por lo que solo es posible conocer los fondos públicos y el total de los proyectos del MINT.

<sup>61</sup> Ver:

[http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985075/7186ISSL\\_Anexo+II.pdf/ef9a3863-6807-462b-a59f-72ae02eb83db](http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985075/7186ISSL_Anexo+II.pdf/ef9a3863-6807-462b-a59f-72ae02eb83db) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>62</sup> Ver:

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/fami/documentos/FAMI\\_ES\\_Actuaciones\\_2015.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fami/documentos/FAMI_ES_Actuaciones_2015.pdf) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>63</sup> Ver:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985075/Proyectos+Cuenta+Financiera+2016+FAMI++Anexo+II.pdf/5fcc2076-85ad-47a8-b746-18c22f52ddd8> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>64</sup> Ver: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/fami/documentos/CUENTA-FAMI-2016.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fami/documentos/CUENTA-FAMI-2016.pdf) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>65</sup> Ver metodología.

<sup>66</sup> Ver Base de Datos de Contratos disponible en la web de porCausa publicada en octubre de 2017 [www.porcausa.org](http://www.porcausa.org)

<sup>67</sup> Incluye los 128 contratos anteriores a 2010 y los que no están fechados.

<sup>68</sup> Por un error en la categorización en la base de datos, SEAHORSE se etiqueta como Operación Conjunta UE cuando en realidad debería estar como Vigilancia.

<sup>69</sup> Ver: [https://www.elconfidencial.com/espana/2015-09-19/acs-indra-ferrovia-coste-obras-mantenimiento-vallas-ceuta-y-melilla\\_1018417/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-09-19/acs-indra-ferrovia-coste-obras-mantenimiento-vallas-ceuta-y-melilla_1018417/) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>70</sup> Datos obtenidos por *El Confidencial*, disponibles en: Blanco, A. (2016) "Interior gastó 26 millones en fletar vuelos para expulsar a extranjeros desde 2011" *El Confidencial* 28 de marzo de 2016 en [https://www.elconfidencial.com/espana/2016-03-28/vuelos-expulsion-inmigrantes-ilegales-interior-policia-nacional-air-europa\\_1172477/](https://www.elconfidencial.com/espana/2016-03-28/vuelos-expulsion-inmigrantes-ilegales-interior-policia-nacional-air-europa_1172477/) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>71</sup> Amsden y DiCaprio en el capítulo "Understanding the dynamics of Elite Behaviour in a development context" de 2014 definen a la "élite" como aquellos que disfrutan de un estatus privilegiado y ejercen un control decisivo sobre la organización de una sociedad. Su posición de privilegio suele emanar del control sobre recursos naturales, económicos, políticos, sociales, organizacionales, simbólicos e incluso coercitivos, ver Bull, Benedicte, "Towards a political economy of weak institutions and strong elites in Central America" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97, 2014, pp. 117-128.

<sup>72</sup> Itriago Deborah, "Wielding influence, building inequality: capture of tax policies in Latin America and the Caribbean", en *Development*, 2016 June;59 (1-2), pp.151-157.

<sup>73</sup> Itriago y Cortés Saenz (de próxima publicación) plantean algunas variables explicativas como: el proceso de evolución histórica y la forma en la que un determinado país, región, localidad o sector se inserta en la economía mundial, el grado de concentración del poder político, la ausencia o efectividad de políticas de regulación en áreas clave, el grado de concentración del poder económico e incluso de la ideología política y económica imperante.

---

<sup>74</sup> ISGlobal. *Innovación biomédica y acceso a medicamentos esenciales: alternativas a un modelo roto*, marzo de 2016. Disponible en [http://www.isglobal.org/es/publication/-/asset\\_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/innovacion-biomedica-y-acceso-a-medicamentos-esenciales-alternativas-a-un-modelo-roto](http://www.isglobal.org/es/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/innovacion-biomedica-y-acceso-a-medicamentos-esenciales-alternativas-a-un-modelo-roto) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>75</sup> Oxfam Intermón, *Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica*, enero de 2014. Disponible en <https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/17/01/14/gobernar-para-elites-secuestro-democratico-desigualdad-economica> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>76</sup> [www.homsec.es](http://www.homsec.es) Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>77</sup> López-Sala, Ana y Dirk Godenau (julio 2016). *Non-State Actors And Migration Control In Spain. A Migration Industry Perspective*. Disponible en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/136847/1/Paper%20Viena.pdf> Accedido el 23 de Octubre de 2017

<sup>78</sup> Ver <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/metodologia/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>79</sup> Ver <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/12430-el-congreso-aprueba-la-ley-de-contratos-del-sector-publico-2017/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>80</sup> No se abunda en la metodología empleada para estas bases de datos ya que ha sido un volcado directo de la información disponible en la web: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>81</sup> <http://www.sepg.pap.minhafp.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/PresupuestosEjerciciosAnteriores.aspx> Accedido el 23 de Octubre de 2017.

<sup>82</sup> <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/> Accedido el 23 de Octubre de 2017.