

Migratiedruk aan de maritieme buitengrens

Spanje als proeftuin voor de Europese aanpak?

Mark Helgers en Monica den Boer*

Terwijl momenteel het vizier sterk gericht staat op de Europese oostgrens, is de migratiedruk aan de zuidgrens onverminderd groot. De migratiedruk vanuit het zuiden naar Spanje is de afgelopen jaren ook onderhevig geweest aan enkele schommelingen. Zo kwamen er in 2018 ineens veel mensen naar Spanje, vooral naar de zuidwestelijk gelegen Canarische Eilanden. Door dit verhaal lopen diverse lijnen. Een daarvan is dat los van de bevolkingsgroei in Afrika sprake is van diverse langdurige conflicten, waardoor mensen op de vlucht slaan en elders hun heil zoeken. Een andere lijn is dat de Europese Unie behoorlijk in de maag zit en heeft gezeten met de mensonterende omstandigheden waarmee migranten te maken krijgen als zij de gevaarlijke overtocht wagen via de Middellandse Zee. Spanje heeft de instrumenten en de financiering die de EU ter beschikking stelde met beide handen aangegrepen en zich in een groot avontuur gestort, waarbij grenspatrouilles en maritieme surveillance niet meer zijn weg te denken uit zijn strategie om de externe (lees maritieme) grenzen te beveiligen en te bewaken.

De Spaanse marine helpt migranten voor de kust van Libië

FOTO MINISTERIO DE DEFENSA



In dit artikel beogen we de Spaanse aanpak te ontrafelen. Is Spanje te beschouwen als gewillige pionier op het gebied van grenscontrole? En zo ja, wat zijn de elementen in de aanpak die elders aan de Europese buitengrens kunnen worden toegepast, en wat moet er juist helemaal niet worden overgenomen, mede gezien de juridisch-ethische dimensie? Om onze zoektocht te ondersteunen verkennen we de omvang van de migratie vanuit Afrika naar Europa, en naar Spanje in het bijzonder. Vervolgens reflecteren we op de vraag of en hoe irreguliere migratie vanuit Afrika naar Spanje moeten worden beschouwd als een veiligheidsprobleem. We bespreken de mogelijkheid van een verwantschap met terrorisme of andere veiligheidsissues, zoals de georganiseerde misdaad, waaronder mensensmokkel, mensenhandel, drugscriminaliteit en wapenhandel. Bezien door de bril van externe veiligheid, is deze mogelijke verweving een cruciaal aandachtspunt voor veiligheidsactoren.¹

Voorts zijn we benieuwd naar de Spaanse aanpak van irreguliere migratie. We bespreken de gecombineerde inzet van bestuurlijke, strafrechtelijke, diplomatieke (buitenlands beleid en bijvoorbeeld verbindingssambtenaren) en technologische instrumenten (satellieten, radarsysteem). Hoe ziet de Spaanse aanpak eruit, waarbij wordt gekozen voor een gecoördineerde en parallelle inzet van meerdere instrumenten? Hoe staat het met de effectiviteit van de bilaterale overeenkomsten, waaronder die met Marokko?² Hoe pakken de Spaanse autoriteiten de informatie-uitwisseling zowel intern als extern op en hoe passen zij informatie-gestuurd optreden (IGO) toe? Tot slot willen we weten hoe deze aanpak past binnen het grotere geheel van de EU, met name op het gebied van het beheer van de gezamenlijke buitengrenzen. Dit doen we op basis van een beschrijving van de wijze waarop de Spaanse aanpak past binnen de bredere context van migratie, asiel- en grenzenbeheer, en de financiële compensatie die Spanje ontvangt vanuit de EU. Dit doen we op basis van een terugblik van de gezamenlijke patrouilles die Spanje met Frontex onderneemt en in de context van opeenvolgende HERA-operaties tussen 2006 en 2015.³

Mede vanwege de Europese samenwerking is de materie van irreguliere migratie vanuit Afrika interessant voor actoren in Nederland die zich bezighouden met grens- en migratiecontrole, zoals de Koninklijke Marechaussee. In het kader van het lerend perspectief stellen wij de vraag wat Nederland kan leren van Spanje. Vanuit Nederlandse optiek achten wij analyse van irreguliere migratie vanuit Afrika naar Spanje met betrekking tot de aard, omvang en modus operandi van mensensmokkelnetwerken relevant, met name als het gaat om een integrale, proactieve aanpak in combinatie met informatie-gestuurd optreden. Met dit artikel beogen wij lessen en inzichten aan te dragen voor onderwijs en praktijk vanuit de casus over irreguliere migratie van Afrika naar Spanje.

Dit artikel maakt onderdeel uit van een tweeluik waarin we breder kijken naar de wijze waarop irreguliere migratie een steeds weerbarstiger veiligheidsprobleem wordt aan de Europese buitengrens.

Irreguliere migratie vanuit Afrika naar Spanje

Het thema van dit artikel is de beheersing van irreguliere migratie vanuit Afrika naar Spanje. Maar wat verstaan we daar eigenlijk onder? Wij hanteren de volgende definitie: ‘irregulier’ betekent dat migranten zonder geldige documenten (visum of paspoort) naar de EU reizen en de immigratiewet- en regelgeving van het land

* Lkol drs. Mark Helgers is universitair docent bij de sectie Militaire Politie Operaties (MPO) aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. Monica den Boer is Hoogleraar Militaire Politie Operaties (MPO). Aan de basis van dit artikel ligt een reeks bevindingen ten grondslag uit de MSS-thesis van Mark Helgers. Collega's Dr Erik de Waard, Lkol Drs Bruce Rinsampessy, Lkol Drs Pascal Wolf en Drs Stella Letschert alsmede de redactie van de Militaire Spectator worden bedankt voor het commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 AIV (Adviesraad Internationale Vraagstukken), AIV-advies 117, *Het Europese Asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*, Den Haag (2020); WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Rapport nr. 98, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, Den Haag (2017). Zie: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen>.

2 AIV, *Het Europese Asielbeleid*, 44.

3 Daarnaast ook operaties Minerva en Indalo.



FOTO CYPRIENHAUSER

De versterkte grens langs de Spaanse enclave in Marokko Ceuta. Recentelijk waren er berichten dat Marokko 'bewust' migranten zou doorlaten naar de enclaves, om Spanje te 'pesten'

van herkomst, het doorreisland en/of die van het bestemmingsland schenden.

Omgekeerd houdt reguliere migratie in dat men met een geldig reisdocument reist, conform de wet- en regelgeving. Reguliere migratie naar Europa is voor lang niet iedereen weggelegd. De Europese Unie hanteert de volgende Engelstalige definitie van irreguliere migratie: 'movements of persons to a new place of residence or transit that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit or receiving countries'.⁴

'Legale' manieren om naar Europa te reizen zijn zeer beperkt. Alleen de rijkere migranten kunnen het zich permitteren de vaak dure reis naar Europa te financieren. De EU nam recent een Richtlijn⁵ aan die zorgt voor de harmonisatie van toelatingscriteria en verblijfsvoorwaarden voor legale migratie naar alle EU-Lidstaten. Tevens lanceerde de EU een zogenaamde 'Blauwe Kaart', waarmee ze hoopt eerlijke voorwaarden te bieden aan hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen.

Spanje kende jarenlang een gestage emigratie. Sinds de jaren negentig is echter steeds vaker sprake van migratie naar Spanje. Ondanks hoge werkloosheidscijfers zet migratie naar Spanje door.⁶ Mede vanwege immigratie is het aantal inwoners van Spanje toegenomen tot meer dan 47 miljoen. Hoewel er weinig werkgelegenheid is, zeker voor hoogopgeleiden, geldt vanuit Oost-Europa en Afrika een onverminderd aanbod van migranten, vooral vanwege grote inkomensongelijkheid en de verzwakking van toerismef afhankelijke Afrikaanse economieën tijdens de Covid-19-pandemie.⁷ Vanuit Zuid-Amerika, zoals Ecuador en Venezuela, is er een fors migratieaanbod richting Spanje, waarbij vooral sprake is van *overstayers*.

Net als Nederland kent Spanje een flexibele arbeidsmarkt voor seizoengebonden werk, zoals in de fruitteelt, het toerisme of de bouw. Het uurloon ligt relatief laag: de maandlonen variëren tussen de 950 en 1.620 euro. Marokko en Roemenië vormen de grootste leveranciers van (seizoens-)arbeiders.⁸ Het aantal arbeiders uit Roemenië schat men op 900.000. De omvang

4 Europese Commissie, zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/irregular-migration_nl.

5 Europese Unie, *Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment* (2016). Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2021-INIT/en/pdf>.

6 Anna Maria López-Sala, *Immigration Control and Border Management Policy in Spain*, Spanish Council for Scientific Research (Report prepared for the Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland) Madrid (2009). Zie: http://digital.csic.es/bitstream/10261/64154/1/Poland%20Report%20_Immigration%20control%20_2009.pdf.

7 Brookings Institution, *Foresight Africa 2021* (2021) 20. Tussen april en juni 2020 nam het aantal toeristen in Afrika af met maar liefst 98 procent. Het totaal aantal irreguliere grensovergangen naar de EU verminderde in 2020 met 13 procent naar 124.000, vooral vanwege Covid-19. Voor de EU-27 was dit het laagste aantal sinds 2013. Zie: <https://frontex.europa.eu/>.

8 Zie ook: 'Bevolking Spanje bereikt recordhoogte door immigratie, *InSpanje.nl*, 9 januari 2020. Zie: <https://inspanje.nl/algemeen/12614/bevolking-spanje-bereikt-recordhoogte-door-immigratie/>.

van de vraag naar seizoensarbeiders in Spanje bedraagt ieder jaar rond de 150.000.⁹

Bijzonder is de geografische ligging van Spanje maar ook het feit dat sprake is van twee enclaves in Noord-Afrika: Ceuta¹⁰ en Melilla.¹¹ Recentelijk waren er berichten dat Marokko 'bewust' migranten zou doorlaten naar de enclaves, om Spanje te 'pesten'.¹² Met name de Canarische Eilanden en de Spaanse costa's bleken kortgeleden plotseling weer in zwang.¹³ De 'Canarische' route staat erom bekend dat deze zeer gevaarlijk is: één op de twintig migranten komt tijdens de reis om het leven. Het gebruik van de route over de westelijke Middellandse Zee nam tussen 2015 en 2018 toe, wat het grote aantal irreguliere migratiebewegingen naar Spanje verklaart, terwijl het gebruik van andere routes - ook de centrale Middellandse Zeeroute naar Italië - gaandeweg lijkt te zijn afgenomen.¹⁴ In 2018 arriveerden bijna 59.000 migranten in Spanje via de westelijke maritieme route, vooral vanuit Marokko (datzelfde jaar waren er 23.000 aankomsten in Italië).

Tijdens hun verplaatsing worden migranten vaak het slachtoffer van criminele organisaties die geld verdienen aan mensensmokkel en mensenhandel. Migrant worden tijdens hun reis vaak verstoep in containers of andere kleine ruimten, waardoor ze veel risico lopen voor hun veiligheid en gezondheid. Velen – waaronder een aanzienlijk aantal minderjarigen – worden daarbij vaak blootgesteld aan misbruik, intimidatie, geweld en (seksuele) uitbuiting.

Immigratie naar Spanje en andere landen in Europa vormt steeds vaker de resultante van onveiligheid en criminaliteit in de regio, gepaard gaand met klimaatverandering.¹⁵ Mensen zouden niet op de vlucht slaan als zij in een veilige, stabiele en kansrijke omgeving zouden kunnen leven. Vluchtelingen uit instabiele landen zoals Sierra Leone of Liberia geven aan dat onvrede een belangrijke drijfveer is voor mobiliteit.¹⁶ Veel Afrikaanse landen blijken kwetsbaar voor corruptie, ondermijning, fragiel bestuur, gebrekkig gezag, en kansenongelijkheid, wat een vruchtbare grond schept voor

niet-statelijke actoren die in het vacuüm springen. In een land als Spanje, dat te maken had met terroristische aanslagen in Madrid en Barcelona,¹⁷ is men beducht voor mogelijk 'geïmporteerd' gewelddadig jihadisme. Ook vanuit het bredere Europese perspectief is de link tussen terrorisme en irreguliere migratie potentieel zorgwekkend.

Migratie uit Afrika: trends en patronen

Demografisch verschillen Afrika en de Europese Unie sterk van elkaar. In 2020 had de regio Afrika 1,3 miljard inwoners, gekenmerkt door een jonge en hard groeiende bevolking. De 27 lidstaten van de Europese Unie hebben gezamenlijk een bevolking van ongeveer 450 miljoen inwoners, en worden grotendeels gekenmerkt door gestage vergrijzing.¹⁸ Van de 446,6 miljoen inwoners die op 1 januari 2019 in de EU-27 woonden, waren er 21,8 miljoen (4,9 procent) geen EU-27 burger.¹⁹ In veel Afrikaanse landen ligt het gemiddelde maandinkomen lager dan 400 dollar, terwijl het in de EU varieert van netto 526 euro in Bulgarije tot 3.501 netto in Luxemburg; met een gemiddeld netto maandinkomen van 2.986 euro scoort Nederland als

- 9 'Nu de seizoensarbeiders niet komen, dreigen oogstproblemen overal in Europa', *NOS.nl*, 29 april 2020. Zie: <https://nos.nl/artikel/2332218-nu-de-seizoensarbeiders-niet-komen-dreigen-oogstproblemen-overal-in-europa.html>.
- 10 'Spanje worstelt door grote toestroom met liberaal migratiebeleid', *Trouw*, 29 juli 2018. Zie: <https://www.trouw.nl/nieuws/spanje-worstelt-door-grote-toestroom-met-liberaal-migratiebeleid~b89ba22a/>.
- 11 Deze werden in respectievelijk 1993 en 1996 voorzien van een hoog hek.
- 12 Hierover zijn door de PvdA Kamervragen gesteld, zie voor de vragen en de antwoorden: <https://www.openkamer.org/kamervraag/2021Z08840/>.
- 13 'Number of illegal migrants reaching Canary Islands on the rise amid COVID-19', *Schengenvisainfo.com*, 18 november 2020. Zie: <https://www.schengenvisainfo.com/news/number-of-illegal-migrants-reaching-canary-islands-on-the-rise-amid-covid-19/>.
- 14 'Changing journeys: Migrant routes to Europe', *InfoMigrants.net*, 13 februari 2019. Zie: <https://www.infomigrants.net/en/post/15005/changing-journeys-migrant-routes-to-europe>.
- 15 Aldus voormalig CDS Tom Middendorp, zie: <https://nos.nl/artikel/2146639-generaal-middendorp-klimaatverandering-bedreigt-wereldvrede>.
- 16 Harry van Dalen, 'Afrikaanse migratiedruk op Europa zal voortduren', in: *Demos* 36 (2020) (5) 1-4.
- 17 De jarenlange terroristische campagne van de Baskisch-separatistische organisatie ETA is hier buiten beschouwing gelaten.
- 18 Voor details, zie Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>.
- 19 Zie Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>.



De bedragen die Afrikaanse migranten naar hun herkomstland sturen (remittances) vormen een belangrijke bron van inkomsten, waar vele huishoudens van afhankelijk zijn

FOTO AMISOM

derde land met het (gemiddeld) hoogste inkomen in de EU.²⁰

Het aandeel Afrikanen dat buiten de eigen regio woont is gegroeid, of intussen zelfs verdubbeld.²¹ Harry van Dalen stelt dat de migratiedruk vanuit Afrika op Europa zal voortduren.²² Opvallend is het aantal mensen uit 'veilige derde landen' zoals Algerije, Tunesië en Marokko, dat zijn heil zoekt in Europa.²³ Tussen EU-lidstaten onderling bestaat een ongelijke verdeling van het aantal (Afrikaanse) migranten.

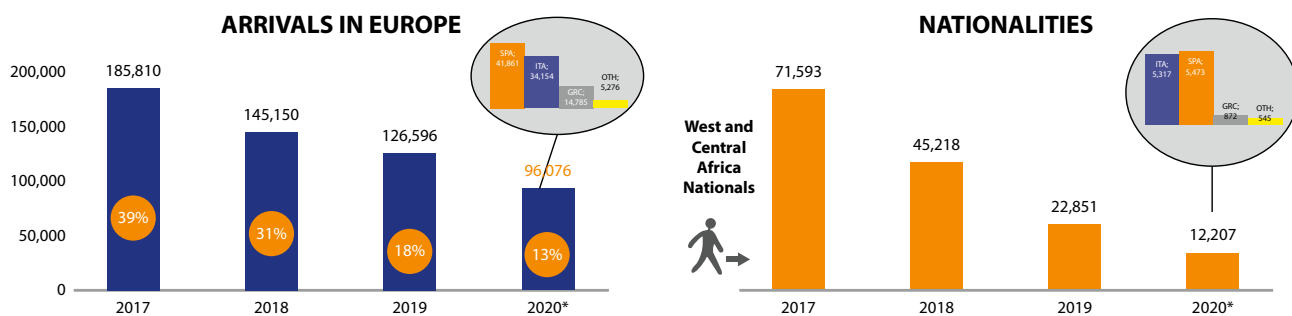
Afrika kent een sterke bevolkingsgroei. Hoewel geen sprake lijkt van een grote uitstroom, tonen de scenario's van de Europese Commissie voor de komende 30 tot 40 jaar dat de combinatie van socio-economische ontwikkelingen, demografische veranderingen en klimaatverandering aanleiding geven tot meer emigratie dan immigratie voor Afrika. Sinds het begin van de jaren zestig verviervoudigde het absolute aantal Afrikanen woonachtig buiten de eigen regio. Momenteel woont 4,8 procent van de Noord-Afrikanen en 2,5 procent van de Afrikanen uit sub-Sahara buiten de eigen regio. Meer dan de helft van alle Afrikanen woont en/of werkt in andere Afrikaanse landen (53 procent). In 2017, toen de EU nog uit 28 lidstaten bestond, verbleven 9,1 miljoen Afrikanen in de EU, waarvan 5,1 miljoen uit Noord-Afrika en 4 miljoen uit sub-Sahara Afrika. Azië vormt de tweede meest populaire bestemming van Afrikaanse migranten. Europa werft arbeidsmigranten in Afrika, zowel vanwege de geografische nabijheid als vanwege de oud-koloniale banden die voor

20 'Dit is het gemiddelde maandsalaris overal ter wereld', *WelingerichteKringen.nl*, 21 maart 2015. Zie: <https://www.welingerichtekringen.nl/samenleving/434335/dit-is-het-gemiddelde-maandsalaris-overal-ter-wereld.html>.

21 IOM, *World Migration Report* (2020). Zie: <https://publications.iom.int>.

22 Van Dalen, 'Afrikaanse migratiedruk op Europa zal voortduren'.

23 Europese Raad, 'Infographic – Migration flows: Eastern, Central and Western routes'. Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/migration-flows/>; Zie bijvoorbeeld ook 'Jongeren in Tunesië zien toekomst niet schitteren', *De Volkskrant*, 14 januari 2021.



Figuur 1 Aantallen en nationaliteiten van migranten die in Europa aankomen (2017-2020)²⁸

'ketenmigratie' zorgen.²⁴ De bedragen die Afrikaanse migranten naar hun herkomstland sturen (*remittances*) vormen een belangrijke bron van inkomsten, waar vele huishoudens van afhankelijk zijn.²⁵

Een belangrijke nuancering is dat het aandeel intercontinentale migratie vanuit Afrika relatief laag is: onder arme Afrikanen bestaat relatief weinig capaciteit om te emigreren.²⁶ Voor Afrikaanse migranten zijn steeds minder legale manieren voorhanden om naar Europa te emigreren: terwijl het aantal legale migranten in 2008 nog 442.000 bedroeg daalde dit tot 270.000 in 2012, en het is sindsdien min of meer stabiel. Gezinshereniging en gezinsvorming vormen de dominante legale manieren voor Afrikaanse migranten om naar Europa te migreren en te verblijven.

Het aandeel reguliere ingezetenen in Europa uit Afrika is gedaald, terwijl het aandeel irreguliere migranten vanuit Afrika via de Middellandse Zee juist is toegenomen. De afgelopen jaren lag de focus voornamelijk op deze irreguliere migratie uit Afrika richting Europa. Met name de zuidelijk gelegen EU-lidstaten, waaronder Spanje, ervoeren aanzienlijke druk vanwege irreguliere migratie langs maritieme routes. Vanaf het einde van de jaren negentig nam het aantal gammele boten richting de Spaanse kust zienderogen toe, met alle tragische gevolgen van dien. Velen overleefden de reis niet of kwamen er gehavend uit. Voor, tijdens en na hun reis blijken niet-reguliere migranten enorm kwetsbaar voor misbruiksituaties. Vanuit het perspectief van *human security* is dit een zeer onwenselijke situatie.²⁷

Spanje als proeftuin van Europese grensbewaking

Spanje wordt soms beschouwd als het 'laboratorium' van de moderne Europese grensbewaking.²⁹ Het land experimenteerde ruim en breed met diverse vormen van grenstoezicht, en het werd door de Europese Commissie beschouwd als 'voorland'. Spanje verlegt de grens naar buiten (*La Frontera Avanzada*), en maakt onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' grenscontroles. Ofwel, bij sommige migrantengroepen wordt een oogje toegeknepen, terwijl bij andere migrantengroepen stevig wordt ingegrepen.³⁰ De externe grenscontroles zijn in Spanje geleidelijk uitgebreid en geïntensiveerd. De enclaves Ceuta en Melilla zijn afgegrensd door een hoog hek, voorzien van infrarood-camera's, bewegingsdetectoren en controle-

24 Van Dalen, 'Afrikaanse migratiedruk op Europa zal voortduren'.

25 Het betreft mondiaal een bedrag van zo'n 550 miljard in 2019. Het bedrag uit informele inkomsten ligt waarschijnlijk veel hoger. Zie: Brookings Institution, *Foresight Africa 2021*, 17.

26 Ton Dietz, 'De gevolgen van Afrika's kolossale bevolkingsgroei', *Clingendael Spectator*, 7 juli 2020. Zie: <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/de-gevolgen-van-afrikas-kolossale-bevolkingsgroei>.

27 Irene van der Linde, 'Grenzen verleggen', *De Groene Amsterdammer*, 20 september 2017. Zie: <https://www.groene.nl/artikel/grenzen-verleggen>; WRR, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*.

28 Bron afbeelding: IOM, *Irregular Migration Routes to Europe*. Zie: <https://dtm.iom.int/reports/west-and-central-africa-%E2%80%94-irregular-migration-routes-europe-january-%E2%80%94-december-2020>. Recente statistische gegevens over maritieme aankomsten in Spanje zijn te zien in het artikel 'The tests of tolerance', *The Economist*, 4 december 2021. Drie van de top vijf nationaliteiten die zich in 2021 als asielzoeker lieten registreren in Spanje zijn Afrikaans.

29 Van der Linde, 'Grenzen verleggen'.

30 López-Sala, *Immigration Control and Border Management Policy in Spain*, 12.

toeren.³¹ Al in 1999 werd het Plan Sur geïmplementeerd, een algeheel plan om de surveillance aan alle grenzen uit te breiden.

In 2001 werd het Integrated External Vigilance System (SIVE) geïntroduceerd: een hoogtechnisch surveillancesysteem langs de maritieme kust van Spanje met interceptiemogelijkheden. SIVE bestaat uit drie elementen, namelijk radarstations, controlecentra en interceptie-eenheden, de laatste bestaande uit patrouilleboten, helikopters en voertuigen. Tussen 2001 en 2006 werd hieraan 106 miljoen euro uitgegeven, en later nog meer.³² Door gefaseerde uitbreiding van het systeem werd dit systeem van maritieme surveillance langs de hele Spaanse kust uitgerold. Hierdoor werd het voor migranten moeilijker gemaakt om Spanje ongezien te bereiken. Daarnaast bevorderde project Seahorse (initieel 2006-2008) samenwerking tussen Spanje, Mauritanië, Marokko, Senegal en de Kaapverdische Eilanden (2006-2008), door de opzet van beveiligde (satelliet) netwerken en het opzetten van National Contact Points. Centraal aansturingpunt was het CCRC (*Centro de Coordinación Regional de Canarias*). Inmiddels is dit project, vanaf het begin gesteund (gefinancierd) door de EU, uitgerold over de Middellandse Zee, waarbij het Coördinatiecentrum (*Mediterranean Border Cooperation Centre*, MEBOCC) zich bevindt in Italië, met back-up in Malta. Onder de noemer van Seahorse vonden trainingen plaats en werden verbindingsambtenaren van lidstaten gefinancierd.

In combinatie met forse uitbreiding van de Spaanse maritieme patrouillecapaciteit (kustwacht en Guardia Civil) en een stevige intensivering van samenwerking met de voornaamste bron- en transitlanden in Afrika in het kader van het *Plan de Acción para África Subsahariana* (Plan África) resulteerde dit in een grotere kans op onderschepping (interceptie) *en route* en vaak zeer snelle uitzetting na aankomst in Spanje. Als gevolg hiervan werden routes verlegd, waarbij in eerste instantie, na de instorting van het regime in Libië in 2011, de route over de centrale Middellandse Zee populair werd, later gevolgd door de oostelijke Middellandse Zeeroute, van Turkije naar Griekenland. Deze verplaatsing van de smokkelroutes brengt een waterbedeffect aan de oppervlakte: een uitdaging vanuit het perspectief van de grenspolitietaken.

Externalisering: pijler onder de Spaanse aanpak

Een belangrijke pijler onder het Spaanse systeem van grenscontrole is 'externalisering', ofwel het delegeren van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van grenstoezicht naar landen buiten de Europese Unie.³³ In het kader van het Plan África werd, vooral na de onverwacht grote toestroom van irreguliere migranten naar de Canarische Eilanden in 2006 (de zogenaamde Cayuco-crisis), de Spaanse diplomatieke aanwezigheid in Noord- en West-Afrika behoorlijk uitgebreid, werden nieuwe bilaterale overeenkomsten gesloten en werden bestaande verdragen geïntensiveerd ter bestrijding van irreguliere migratie. In deze verdragen zijn reguliere arbeidsmigratie, integratie van migranten en ontwikkelingssamenwerking gekoppeld aan de bevordering van vrijwillige terugkeer, gezamenlijke bestrijding van irreguliere migratie en aan re-admissie van irreguliere migranten.³⁴ Het Plan África is een permanente pijler in de bestrijding van irreguliere migratie vanuit Afrika naar Spanje en is inmiddels aan zijn derde versie toe.³⁵ Een van de uitkomsten van Plan África is de uitvoering van gezamenlijke patrouilles voor de kust van Afrika waarbij frequent reizende irreguliere migranten worden onderschept en teruggestuurd.³⁶

31 Ibidem.

32 Ibidem, 16.

33 Nordforsk, *Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East* (2020). Zie: <https://www.nordforsk.org/projects/effects-externalisation-eu-migration-management-africa-and-middle-east>.

34 M. Asín Cabrera, 'Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular', in: *Revista de derecho constitucional europeo* (10) (2008) 165-188.

35 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019, III PLAN ÁFRICA, España y África: desafío y oportunidad.

36 'La Guardia Civil intercepta dos cayucos con 186 migrantes en costa de senegal', *La Vanguardia*, 8 oktober 2020. Zie: <https://www.lavanguardia.com/vida/20201008/483941773550/la-guardia-civil-intercepta-dos-cayucos-con-186-migrantes-en-costa-de-senegal.html>.



Een Spaans fregat pikt migranten op in de Middellandse Zee

FOTO MINISTERIO DE DEFENSA

Spanje zette duizenden agenten in om irreguliere migratie onder controle te krijgen. De aanpak werd als effectief ervaren, bijvoorbeeld omdat samen met Marokko vele mensen-smokkelnetwerken werden opgerold. De repressieve aanpak werd aangevuld met versterking van de diplomatie, zoals bilaterale plaatsing van verbindingsofficieren³⁷ (liaison officers) en diplomatieke akkoorden.³⁸ Al in 1992 werd een overeenkomst gesloten tussen Spanje en Marokko,³⁹ en in 2004 werd deze overeenkomst nieuw leven ingeblazen. In het begin nam Marokko de eigen onderdanen terug, en later ook wel migranten uit sub-Saharalanden. Tevens vonden gezamenlijke patrouilles plaats in de Straat van Gibraltar en werd een gezamenlijke werkgroep ingesteld. In 2002 en 2003 tekende Spanje drie nieuwe overeenkomsten, namelijk met Algerije, Guinee-Bissau en Mauritanië. Passend bij de strategie van externalisering werden deze landen verplicht hun eigen onderdanen op verzoek van de Spaanse autoriteiten op te nemen wanneer werd vastgesteld dat zij irregulier Spanje inreiden.⁴⁰

Spaans stratego: inzet van meerdere instrumenten

Voor het overige staarde Spanje zich niet blind op de intensivering en externalisering van maritieme grensbewaking. Zijn strategie richtte zich op een combinatie van verschillende instrumenten. De combinatie van logistieke, operationele, juridische en diplomatieke instrumenten maakten het mogelijk om enerzijds irreguliere migratie te voorkomen (preventie) en anderzijds om irreguliere migranten te onderscheppen en terug te sturen (repressie). Deze aanpak was vanuit de ogen van de Spaanse autoriteiten zeer effectief: waar in 2006 nog 39.180 irreguliere migranten naar Spanje werden onderschept leidde dit

37 Inclusief de *Diplomatic Security Liaisons* van de Verenigde Naties.

38 Ministerio del Interior, 'Balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2006', Madrid, 2007, Gobierno de España; Ministerio del Interior, 'Balance de la Lucha contra la Inmigración ilegal 2010', Madrid 2011, Gobierno de España.

39 Asín Cabrera, 'Los acuerdos bilaterales suscritos por España'.

40 López-Sala, *Immigration Control and Border Management Policy in Spain*, 19.

destijds tot de daling van het aantal in 2010 naar 3.632.⁴¹

Naast de intensieve samenwerking met bron- en transitlanden besteedde Spanje veel aandacht aan verbetering van kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van deze landen ter bestrijding van irreguliere migratie. Naast de genoemde invoering van SIVE werd de maritieme patrouillecapaciteit en personeelssterkte uitgebreid en werd personeel aanvullend opgeleid. Snel inzetbare eenheden staan gereed om waar nodig ondersteuning te leveren. Ook is een intensieve (comprehensive) samenwerking tot stand gebracht tussen internationale, nationale, regionale en non-gouvernementele partners.⁴²

Spanje heeft daarnaast steun verleend, bijvoorbeeld door voertuigen te sturen tijdens de nieuwe migrantencrisis op de Canarische Eilanden.⁴³ Eerder deed Spanje dit ook in de richting van West-Afrikaanse landen: naast four wheel drives werden patrouilleschepen en helikopters ingezet.⁴⁴ In de media werd gesteld dat deze steun onderdeel uitmaakt van het Europese programma met Marokko, dat het twee-na-grootste samenwerkingsportfolio als buurland heeft met de EU op het terrein van migratiebeheer. Maar liefst 40 procent van het ondersteuningsprogramma wordt besteed aan

migratie- en grensmanagement, en 33 procent gaat naar de bestrijding van mensenhandel- en smokkel, samen goed voor driekwart van de bestedingsdoeleinden van het financieringsprogramma.⁴⁵

Eerder al werd ook op juridisch gebied de nationale wetgeving aangepast om de bestrijding van irreguliere migratie te verbeteren. Door de invoering van Nationale Wet 13/2007 werd mensenhandel- en smokkel in het buitenland ook strafbaar in Spanje, door Nationale Wet 2/2009 werd de strafbaarstelling van deze misdrijven uitgebreid en in Nationale Wet 5/2010 werd de stafmaat voor het organiseren en faciliteren mensenhandel- en smokkel aanzienlijk verhoogd.

Slot: Spanje als actor in Europa

Sinds 2013 participeert Spanje net als veel andere Europese landen in het Eurosur-systeem, het Europese grensbewakingsstelsel dat bedoeld is om irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan. Eurosur is onderdeel van Frontex. Sinds december 2014 maakt ook Nederland deel uit van dit systeem. De basis van Eurosur wordt gevormd door nationale coördinatiecentra via welke alle bevoegde nationale autoriteiten, zoals de kustwacht, de marine, en grenswachten, moeten samenwerken en hun activiteiten moeten coördineren, bijvoorbeeld door informatie te delen over incidenten aan de externe land- en zee grenzen, de status en de positie van patrouilles, en analytische verslagen en inlichtingen.

Vanwege zijn pioniersrol speelt Spanje op het Europese politieke toneel een niet onbelangrijke rol in de vormgeving van het externe grenstoezicht,⁴⁶ vooral omdat het de zaak beschouwt als een gemeenschappelijk belang en omdat het initiatieven heeft ontplooid ten aanzien van bron- en transitlanden. De toename van het aantal migranten naar Spanje is beantwoord met een toename van het aantal fte's, maar ook met de inzet van bijvoorbeeld surveillance-technologie.

41 Ministerio del Interior, 'Balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2006'; Ministerio del Interior, 'Balance de la Lucha contra la Inmigración ilegal 2010'.

42 Onder andere Regionale Coördinatiecentrum voor de Canarische Eilanden (*Centro de Coordinación Regional de Canarias*). Zie: <https://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-centro-coordinacion-regional-canarias-experiencia-seguridad-adelantada-tiempo-20071206193744.html>.

43 'Spain to send border control vehicles to Morocco amid crisis in canaries', *Morocco World News*, 12 november 2020. Zie: <https://www.morocroworldnews.com/2020/11/325589/spain-to-send-border-control-vehicles-to-morocco-amid-crisis-in-canaries/>.

44 Mark Helgers, 'Stopping Irregular Maritime Migration: Learning from the Spanish Experience in the Fight Against Irregular Maritime Migration from Africa', Thesis Master of Arts in Military Strategic Studies (NLDA), 2016.

45 EU Border Management Programme, zie: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en. Zie ook European Council, 'Joint Declaration EU-Morocco', 27 juni 2019: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/>.

46 López-Sala, *Immigration Control and Border Management Policy in Spain*, 3.

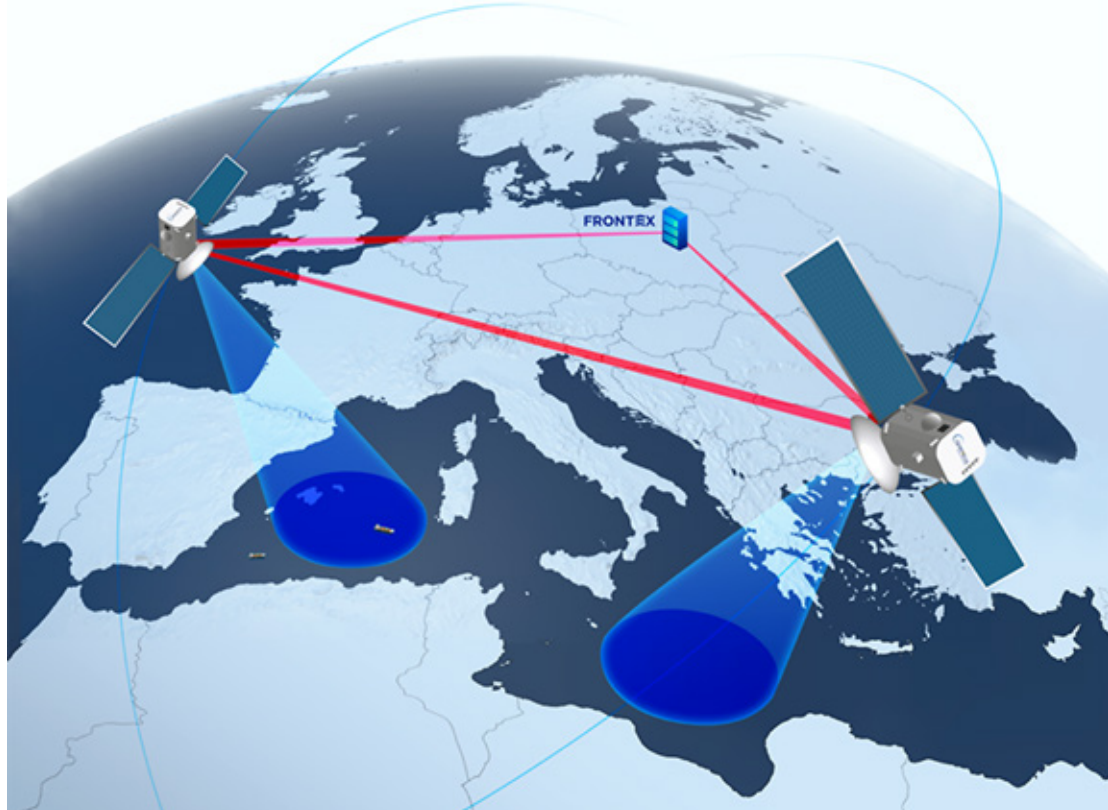


FOTO EUROPESE COMMISSIE

Spanje neemt deel aan Eurosur, het Europese grensbewakingssysteem dat bedoeld is om irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan

Activisten stellen dat de Spaanse grensbewakingsstrategie zo streng is dat daardoor mensenlevens op het spel zijn komen te staan.⁴⁷ Geclaimd wordt dat met de financiële hulp die door de EU en Spanje aan Marokko is verstrekt militaire middelen zijn aangeschaft waarmee Marokko optreedt tegen bootmigranten in plaats van de Spaanse autoriteiten zelf. Zo werd op 19 juli 2019 een overeenkomst ondertekend door de EU Raad van Ministers voor de toekenning van een directe hulp van 30 miljoen euro aan Marokko. Een klacht die door twee non-gouvernementele organisaties werd ingediend werd door de Spaanse rechter afgewezen.⁴⁸ De op militaire leest geschoeide Koninklijke Marokkaanse Gendarmerie ontvangt (indirect) financiële bijstand van de EU ter bestrijding van irreguliere migratie.

De vraag dringt zich dus op: staat Spanje model voor het Nederlandse grenstoezicht? Het volmondige antwoord is 'nee'. Immers, de geografische ligging van ons land is geheel anders. Nederland figureert bovendien als transitland en in iets mindere mate als bestemmingsland. Echter, als we het vanuit een ander perspectief bekijken, dan is het voorbeeld van de Spaanse grensbewaking al verder uitgerold in

Europa, en dus ook in Nederland. Ook zijn Nederland en Spanje allebei landen met een relatief lange maritieme buitengrens. Tevens is het zo dat de invulling van de Nederlandse grenspolitietaken wordt beïnvloed door relatief nieuwe fenomenen, zoals gevaarlijke overtochten over de Noordzee en verplaatsing van de modus operandi van vervoer via vrachtwagens naar gebruikmaking van kleinere vaartuigen. Niet alleen is het dan verstandig om over de grenzen van elkaar te leren, ook zou een beter beeld moeten worden verkregen van de irreguliere migratie, zoals aard en omvang van de mensensmokkel naar en door Nederland.⁴⁹ Uiteraard wil Nederland geen scheve schaats rijden door professionele normen in het grenstoezicht op het spel te zetten: Spanje dient daarom vooral als normatieve spiegel. ■

47 'Spanje's nieuwe migratiebeleid kost levens, waarschuwt mensenrechtenactiviste Helena Maleno', *Trouw*, 23 september 2019. Zie: <https://www.trouw.nl/nieuws/spanje-s-nieuwe-migratiebeleid-kost-levens-waarschuwt-mensenrechtenactiviste-helena-maleno~b36b7688/?referrer=https%3A%2F%2Fnl.search.yahoo.com%2F>.

48 'Spanje: bezwaar tegen financiële steun aan Marokko afgewezen', *Bladna.nl*, 18 januari 2021. Zie: <https://www.bladna.nl/spanje-bezwaar-financiele-steun-marokko-afgewezen,33863.html>.

49 Inspectie Justitie en Veiligheid, *Grenstoezicht en opsporing: De aanpak van mensensmokkel nader bekeken*, Den Haag, 2021. Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/08/31/rapport-grenstoezicht-en-opsporing>.