

Revista Crítica Penal y Poder
2019, nº 18
Diciembre (pp. 251-259)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



LA PRIVATIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO Y SUS CRÍTICAS*

THE PRIVATIZATION OF MIGRATION CONTROL AND ITS CRITICS

Ana López-Sala

*Científica Titular del Instituto de Economía, Geografía y Demografía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)*

Dirk Godenau

*Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos
Universidad de La Laguna (ULL)*

RESUMEN

La creciente participación de actores no públicos en la implantación de las políticas del control migratorio, conocida como privatización, es una de las innovaciones de creciente importancia en la gestión de los flujos migratorios, con implicaciones para la soberanía, la jurisdicción, la legitimidad o la supervisión pública. La privatización y subcontratación de los servicios tradicionalmente proporcionados por los Estados ha adoptado diversas formas y grados de intensidad. En un creciente número de países los Estados han delegado ciertas funciones a empresas que suministran servicios, tecnología, equipamiento, conocimiento o infraestructuras. En otros casos esta subdelegación se ha realizado a organizaciones sociales y fundaciones privadas sin ánimo de lucro. También se observa la incorporación forzosa de actores privados en la implementación del control, como en el caso de las compañías de transporte de pasajeros. Las críticas a la privatización se centran en la creciente influencia las empresas de seguridad y de tecnología en la toma de

* Esta contribución se ha elaborada en el marco del Proyecto MIND (CSO2014-53680). Puede encontrarse una versión más amplia de este análisis basado en el concepto de "mercados migratorios" en López-Sala, A. & Godenau, D (2017). "Delegando el control migratorio. Una aproximación a las prácticas del *outsourcing* en España", en Id., *Estados de contención, Estados de detención. El control de la inmigración irregular en España*, Barcelona, Anthropos. Véase también López-Sala & Godenau (2016).

decisiones del control migratorio. Se añade la preocupación por los efectos de esta privatización para el conjunto de la política migratoria, debido a la búsqueda de beneficios empresariales por la vía de la expansión y diversificación de las medidas de control y los efectos que la reducción de costes puede tener en la calidad de los servicios y bienes suministrados. También se alude a que estas prácticas de delegación difuminan la responsabilidad legal de los Estados y alejan sus acciones del escrutinio público y de la supervisión institucional.

Palabras clave: control migratorio, privatización, subcontratación/delegación, política migratoria, derechos fundamentales.

ABSTRACT

The increasing participation of non-public actors in the implementation of migration control policies, known as privatization, is one of the innovations of increasing importance in the management of migration flows, with implications for sovereignty, jurisdiction, legitimacy or public accountability. Privatization and outsourcing of services traditionally provided by States has taken various forms and degrees of intensity. In a growing number of countries, States have delegated certain functions to companies that provide services, technology, equipment, knowledge or infrastructure. In other cases, this sub-delegation has involved social organizations and private non-profit foundations. We also observe the forced incorporation of private actors in the implementation of control, as in the case of passenger transport companies. Criticism of privatization focuses on the growing influence of security and technology companies in how States make decisions concerning control policies. There are also concerns about the effects of privatization on the whole of migration policy, due to the pursuit of private profits through the expansion and diversification of control measures, and the effects of cost reductions in the quality of services and goods provided. Criticism includes that these delegation practices can blur the legal responsibility of States and remove their actions from public scrutiny and institutional oversight.

Keywords: migration control, privatization, outsourcing, migration policies, fundamental rights.

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas las prácticas del control migratorio han adoptado una serie de “innovaciones políticas” entre las que destacan el control remoto y la vigilancia a distancia, la bilateralidad, la multilateralidad, la tecnologización y la externalización (Zolberg, 2003: 196; Zaiotti, 2016; Godenau & López-Sala, 2016: 151). A estas se ha

unido, bajo el atributo genérico de “privatización”¹, la creciente participación de actores no públicos en la implantación de esta área de la política, un aspecto que ha tenido menos peso en la literatura sobre control migratorio hasta fechas recientes. A finales de los noventa, Lahav ya describió este proceso de delegación y subcontratación de las funciones del Estado a actores privados destacando la transformación de algunos contratistas en reguladores (Lahav, 1998: 675; Lahav, 2000: 215). En los últimos años los estudios migratorios se han centrado no sólo en mostrar y explicar este cambio paulatino y en ocasiones desapercibido, sino en reflexionar sobre las implicaciones de esta privatización del control migratorio y sus efectos sobre la soberanía, la jurisdicción, la legitimidad o la supervisión pública (Menz, 2011: 116; Bloom, 2015: 151; Kaneff, 2013: 9). El objetivo de esta breve contribución es describir los principales rasgos que esta privatización ha adoptado en el campo del control migratorio y detenerse en las críticas que esta pauta ha despertado entre estudiosos y especialistas, así como en la opinión pública.

2. Privatizando el control migratorio

La privatización - y subcontratación - de los servicios tradicionalmente proporcionados por los Estados ha llegado a convertirse en una práctica habitual en los países occidentales. Aunque se trata de una pauta con un largo recorrido, el debate sobre esta práctica ha resurgido en los últimos años con su extensión a áreas y esferas muy diversas de las políticas públicas, incluidas aquellas consideradas centrales a la soberanía y las relaciones internacionales, como las políticas de seguridad, defensa o de inmigración (Berndtsson & Kinsey, 2016). En la política de control migratorio, este proceso ha adoptado formas diversas. En un creciente número de países los Estados han delegado ciertas funciones a empresas a través del establecimiento de contratos, en los que estas suministran -a cambio de un beneficio económico- servicios, tecnología, equipamiento, conocimiento o infraestructuras que les son propios y sobre los que mantienen la titularidad. Esta alianza entre el sector público y privado ha respondido a diversos motivos. Los Estados han mencionado entre otros, la mejora de la eficacia, la implantación de medidas más flexibles y adaptadas a condiciones coyunturales o el empleo y adquisición de un conocimiento experto externo. En esta colaboración, la rentabilidad económica y las posibilidades de negocio han orientado la participación de empresas privadas. En otros casos esta subdelegación se ha realizado a organizaciones sociales y fundaciones privadas sin ánimo de lucro que a través de contratos y empleando fondos públicos han gestionado distintos recursos. Existe, sin embargo, otra forma de delegación de estas funciones a través de

¹ A pesar de su uso genérico el término privatización resulta demasiado genérico y no siempre adecuado para caracterizar las nuevas reconfiguraciones que han adoptado los vínculos entre los Estados y un creciente número de actores no públicos en la implantación de medidas de control migratorio. En términos económicos el término privatización hace referencia a la transferencia de propiedad del sector público al privado, un proceso que, *stricto sensu*, no es aplicable a la dinámica observada en esta esfera de la política, sino, por expresarlo de forma más certera, la transferencia ejecutiva, parcial o completa, de determinadas funciones. Por ello sería más adecuado hablar de un proceso de delegación, externalización o subdelegación de esta gestión a actores privados.

mecanismos de “incorporación” de estos actores privados en la infraestructura de la acción estatal que los convierte en lo que Lahav denominó “agentes del Estado” (Lahav, 2000: 215). En este tipo de “privatización forzosa” (McNamara, 2013: 319) o de “delegación implícita” (Bloom, 2015: 151), como sucede en el caso de las compañías de transporte de pasajeros (Rodenhäuser, 2014: 223), el Estado emplea las infraestructuras y recursos de estos actores en beneficio propio para conseguir los objetivos que moldean su política de control (Lahav, 1998: 675).

3. Los efectos de la privatización: la influencia del sector privado en la modulación de la política migratoria y su incidencia en los derechos fundamentales

Esta delegación de parte de las funciones del control de la movilidad a actores privados, muchos de ellos con ánimo de lucro, ha generado un intenso debate público y académico más allá de la clásica y recurrente polémica, a veces demasiado simplista, sobre los vínculos entre privatización y eficiencia (López-Sala & Godenau, 2017). Un gran número de críticas se ha centrado en el poder de las empresas de seguridad y de tecnología en el denominado mercado del control migratorio y en su capacidad para ampliar la demanda e influir en la toma de decisiones (Lemberg-Pedersen, 2013: 152; Flynn, 2016). La literatura sobre la privatización y la industria de la migración han subrayado además la influencia que el sector privado ha llegado a adquirir en la reestructuración de la gobernanza global de la movilidad humana, tanto a nivel nacional como internacional, a pesar de que su papel ha sido generalmente obviado bajo la asunción de que la migración es, primordialmente, como diría Betts, “una modalidad estatista de gobernanza” (Betts, 2013: 47). Algunos expertos han destacado además los denominados “efectos de captura” del regulador que provocan una autoperpetuación de este modelo de gestión e impulsan la irreversibilidad de la privatización más allá de coyunturas o gobiernos de uno u otro color político (Menz, 2011: 116). Estas críticas han evidenciado, en definitiva, la consolidación y vigor de la industria migratoria del control y su capacidad para moldear las políticas de acuerdo con sus intereses (Rodier, 2012; Lemberg-Pedersen, 2018: 239).

Otros análisis han subrayado los efectos de esta privatización en el progresivo desplazamiento del conocimiento experto fuera del ámbito estatal, lo que implica que los Estados reformulen sus estrategias y técnicas de control en base a una especialización y conocimiento que necesariamente debe ser provisto por actores externos (Bloom, 2015:155), un aspecto que les llevaría a depender del sector privado para cumplir sus objetivos. En este sustrato ha surgido también una interesante discusión en torno a si estas prácticas suponen una menor implicación del Estado en la regulación migratoria. Así mientras que inicialmente se sostuvo que estos procesos suponían una “retirada” o una “retracción del Estado” (Guiraudon & Lahav, 2000: 163), más recientemente ha primado la tesis contraria. Menz, por ejemplo, ha sostenido de forma contundente que resulta erróneo afirmar que los Estados hayan perdido su capacidad de influencia en el diseño y aplicación de las políticas de control migratorio a través de esta subdelegación de funciones al sector

privado. Lo observado responde, en su opinión, al desarrollo de nuevas fórmulas de gestión que implican nuevas tácticas, nuevos canales y nuevos mecanismos entre los que destacan nuevas formas de partenariado público-privado (Menz, 2013: 108). Estas críticas muestran, en cualquier caso, una preocupación en torno a los efectos de esta privatización no tanto para el propio Estado, sino para el conjunto de la política migratoria a través, en última instancia, del peso y la presión que la búsqueda de beneficios empresariales ha ejercido en la expansión de las medidas de control, vigilancia fronteriza e internamiento (Gruberg, 2015).

Las críticas en torno a los procesos de privatización del control migratorio también han alcanzado a las organizaciones sociales y fundaciones privadas que, en colaboración con el Estado, a través de acuerdos, han suministrado recursos y gestionado “centros de acogida”. En la literatura sobre los estudios migratorios se ha subrayado cómo esta colaboración puede poner en entredicho los fines y valores de estas organizaciones sociales por el trabajo que realizan, especialmente en los dispositivos de internamiento, convirtiéndose indirectamente en cómplices de políticas injustas y crueles. Además, se ha destacado los potenciales efectos de este tipo de acuerdos en la autonomía y la independencia de las organizaciones sociales. Los análisis se han detenido en los peligros de la cooptación y en la creciente dependencia de fondos públicos de una parte de estas organizaciones (Tyler et al., 2014: 3).

El debate también ha prestado atención a los efectos de esta privatización en la protección efectiva de los derechos, en el bienestar y la integridad física de los migrantes. Los objetivos de maximización de beneficios y reducción de costes pueden potencialmente deteriorar la calidad de los servicios y bienes suministrados hasta niveles no acordes con los estándares necesarios especialmente en condiciones de detención e internamiento. Este deterioro puede afectar a elementos tan básicos como la calidad de la comida, de la asistencia sanitaria o las condiciones de habitabilidad y la seguridad de los centros. La reducción de costes suele implicar, además, falta de personal, y especialmente, de personal especializado. Los casos de abusos en centros de detención gestionados por compañías privadas han sido ampliamente documentados en los últimos años. En Estados Unidos, uno de los países donde esta vinculación entre privatización y quiebra de los derechos fundamentales ha sido objeto de mayor controversia pública, las investigaciones han revelado de forma recurrente situaciones de hacinamiento, condiciones de habitabilidad inseguras e insalubres, excesivo uso de fuerza incluyendo detenciones en condiciones de aislamiento o trabajo obligatorio no remunerado (Gruberg, 2015; Luan, 2018). A pesar de las iniciativas que puedan desarrollarse para supervisar los servicios y equipamientos externalizados, el estatuto privado de estas empresas y los argumentos sobre la confidencialidad comercial pueden limitar en gran medida el acceso a información tanto por parte de la opinión pública, como, potencialmente, de los gobiernos, lo que propicia la falta de transparencia y la opacidad. Esto, sin embargo, podría limitarse, a través de condiciones especiales de supervisión y auditoría por parte de las administraciones públicas aseguradas contractualmente en el momento de realizar las licitaciones. Cabe preguntarse, por tanto, si esta privatización beneficia en exclusiva a las empresas o responde también a

un interés político más allá del recurso discursivo que alude a la reducción de costes y la mejora de la eficacia.

Un gran número de especialistas ha sostenido a partir de sus estudios de caso que estas prácticas de delegación del control migratorio difuminan la responsabilidad legal de los Estados, y alejan sus acciones del escrutinio público y de la supervisión institucional (Bacon, 2005; Fernandes, 2007; Humphris & Sigona, 2019: 312). Es más, los análisis han llevado a los expertos a apuntalar la idea de que parte de la explicación de esta deriva hacia la privatización en muchos ámbitos del control migratorio es la creencia de que a través de la delegación de la autoridad a actores del sector privado los Estados pueden desprenderse de, o más bien podríamos decir evitar, de facto o de iure, las obligaciones legales a las que están conminados (Gammeltoft-Hansen, 2011; Gammeltoft-Hansen, 2013:128; Gammeltoft-Hansen, 2016, 2017). Esta privatización podría ser vista, por tanto, como una estrategia adicional de los Estados para esquivar sus responsabilidades legales en esta materia; una forma, podríamos decir, de circunvalar sus obligaciones delegando esta responsabilidad a otros, bien a otros Estados - como a través de lo que en la literatura especializada se conoce como externalización del control migratorio -, bien a otros actores, como empresas privadas. Este aspecto, por tanto, afecta directamente al ámbito de la jurisdicción, es decir, ¿cómo se concreta esta delegación a empresas privadas en el ámbito del cumplimiento de las obligaciones legales de un Estado? La pregunta, aunque simple, no resulta en absoluto baladí por las implicaciones que supone de cara especialmente a la supervisión y el control del Estado como actor en el que descansa y reside el cumplimiento de las obligaciones sobre la protección de los derechos fundamentales de migrantes y refugiados.

La legislación en materia de protección de derechos fundamentales se ha conformado bajo la asunción de que son los Estados y no las empresas - u organizaciones sociales y fundaciones privadas - las que ejecutan poderes soberanos (o intrínsecos a la soberanía) en las fronteras externas e interiores. Este desplazamiento funcional y regulatorio, supone en la práctica, barreras adicionales al control de la acción estatal cuando esta vulneración se produce en dispositivos que se encuentran en “manos privadas” porque en ese caso, debe demostrarse que fue el Estado, y no las empresas o sus trabajadores los que quebrantaron la ley (Gammeltoft-Hansen, 2016, 2017). A ello hay que añadir los efectos que este tipo de regulación tiene en términos de reputación e impacto sobre la imagen del Estado. Esta delegación a empresas y otros actores privados alimenta la percepción de que la gestión migratoria es privada, y, por tanto, ajena al propio Estado. Como subraya de forma muy expresiva Gammeltoft-Hansen, en este contexto el control migratorio parece operar bajo un “velo corporativo” (Gammeltoft-Hansen, 2013: 128) que altera y reestructura las relaciones entre el Estado, las empresas, la opinión pública y los propios migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacon, C. (2005): “The Evolution of Immigration Detention in the UK: The involvement of private prison companies”, en *Working Papers Series*, n. 27.
- Berndtsson, J. & Kinsey, C. (eds.) (2016): *The Routledge Research companion to security outsourcing*, London, Routledge.
- Betts, A. (2013): “The migration industry in global migration governance”, en Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg-Sorensen, N. (eds.). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London, Routledge.
- Bloom, T. (2015): “The Business of Migration Control: Delegating migration control functions to Private Actors”, en *Global Policy*, n. 6.
- Fernandes, D. (2007): *Targeted: Homeland Security and the Business of Immigration*, New York, Seven Stories Press.
- Flynn, M. (2016): “Capitalism and Immigration Control: What Political Economy Reveals about the Growth of Detention Systems”, en *Global Detention Project Working Paper*, n. 16.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011): *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2013): “The rise of the private border guard. Accountability and responsibility in the migration control industry”, en Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg-Sorensen, N. (eds.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London, Routledge.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2016): “Private Security and the migration control industry”, en Abrahamsen, R. & Leander, A. (eds.), *Routledge Handbook of Private Security Studies*, London, Routledge.
- Godenau, D. & López-Sala, A. (2016): “Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management”, en *Journal of Borderland Studies*, n. 31, 2.
- Gruber, S. (2015): *How For-Profit Companies Are Driving Immigration Detention Policies*, Washington, Center for American Progress.
- Guiraudon, V. & Lahav, G. (2000): “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control”, en *Comparative Political Studies*, n. 33, 2.
- Humphris, R. & Sigona, N. (2019): “Outsourcing the best interests of unaccompanied asylum-seeking children in the era of austerity”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 45, 2.
- Kannef, D. (2013): “Privatizing the borders. Human rights and the British visa regime”, en *Anthropology Today*, n. 29, 2.

- Lahav, G. (1998): “Immigration and the state: The devolution and privatization of immigration control in the EU”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 24, 4.
- Lahav, G. (2000): “The rise of non-state actors in migration regulation in the United States and Europe: Changing the gatekeepers or bringing back the State”, en Foner, N. et. al. (eds.), *Immigration Research for a New Century: Multidisciplinary Perspectives*, New York, Russell-Sage Foundation.
- Lemberg-Pedersen, M. (2013): “Private security companies and the European bordescapes”, en Gammeltoft-Hansen, T. y Nyberg Sorensen, N. (eds.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. London, Routledge.
- Lemberg-Pedersen, M. (2018): “Security, Industry, and Migration in European Border Control”, en Weinar, A., Bonjour, S. & Zhyznomirska, L. (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London, Routledge.
- López-Sala, A. & Godenau, D. (2016): *Non-State Actors and Migration control in Spain. A Migration Industry Perspective*. Digital CSIC. <http://hdl.handle.net/10261/136847> (acceso 4 de mayo de 2019).
- López-Sala, A. & Godenau, D. (2017): “Delegando el control migratorio. Una aproximación a las prácticas del *outsourcing* en España”, en Id., *Estados de contención, Estados de detención. El control de la inmigración irregular en España*, Barcelona, Anthropos.
- Luan, L. (2018): *Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention*, Washington, Migration Policy Institute.
- McNamara, F. (2013): “Member State Responsibility for Migration Control within Third States. Externalization Revisited”, en *European Journal of Migration and Law*, n. 15.
- Menz, G. (2011): “Neoliberalism, Privatisation and the Outsourcing of Migration Management: A Five Country Comparison”, en *Competition and Change*, n. 15, 2.
- Menz, G. (2013): “The neoliberalized State and the growth of the migration industry”, en Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg-Sorensen, N. (eds.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London, Routledge.
- Rodenhäusen, T. (2014): “Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control”, en *International Journal of Refugee Law*, n. 26, 2.
- Rodier, C. (2012): *El negocio de la xenofobia*, Madrid, Clave Intelectual.
- Tyler, I., Gill, N., Conlon, D. & Oepfen, C. (2014): “The business of child detention: charitable co-option, migrant advocacy and activist outrage”, en *Race and Class*, n. 56, 1.
- Wolff, S. (2016): “The politics of negotiating EU Readmission Agreements: insights from Morocco and Turkey”, en Zaiotti, R. (ed.), *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the spread of remote control practices*, London, Routledge.

Zaiotti, R. (ed.) (2016): *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the spread of remote control practices*, Londres, Routledge.

Zolberg, A. (2003): “The Archaeology of Remote Control”, en Fahrmeir, A., Faron, O. & Weil, P. (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghahn Books.