

POLICY PAPER

MÁS ALLÁ DE CEUTA

DINÁMICAS MIGRATORIAS, FACTORES ESTRUCTURALES Y RESPUESTAS A LARGO PLAZO EN ESPAÑA, EUROPA Y ÁFRICA

Informe 7/2026

Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM)

ieam
INSTITUTO ESPAÑOL DE ANÁLISIS MIGRATORIO

Resumen ejecutivo

Los días 30 y 31 de julio de 2026, más de 70 000 personas entraron en Ceuta desde Marruecos, según el Ministerio del Interior. El episodio puso de manifiesto un modelo de gobernanza migratoria todavía organizado, en gran medida, en torno a la respuesta de emergencia y no a una preparación institucional sostenida.

Este Policy Paper se basa en un webinario del IEAM celebrado bajo la Regla de Chatham House, que reunió a investigadores, periodistas y actores de la sociedad civil con perspectivas tanto africanas como europeas. Tomando como punto de partida los acontecimientos de Ceuta, identifica las carencias institucionales y operativas que perpetúan un enfoque reactivo y formula recomendaciones para reforzar la preparación antes, durante y después de los periodos de presión. El análisis se articula en torno a tres dimensiones: anticipación, coordinación y cooperación, y continuidad.

Mensajes estratégicos

1. La anticipación depende de actuar ante las señales de alerta, no solo de detectarlas.
Las señales de alerta temprana rara vez son concluyentes por sí solas, pero varios indicadores considerados en conjunto pueden justificar la acción. El seguimiento solo es eficaz cuando está conectado con un proceso de toma de decisiones capaz de actuar antes de que una crisis se agrave.

2. Las tendencias nacionales no son un indicador fiable de la presión local.
Un descenso general de las llegadas puede coexistir con un rápido aumento de la presión en un territorio concreto. Los periodos con menos llegadas deben aprovecharse para reforzar la preparación, y no interpretarse como prueba de que una presión futura sea improbable.

3. Las responsabilidades y los recursos deben asignarse antes de que aumente la presión.
Los planes de contingencia deben definir de antemano quién debe actuar, qué debe aportar cada institución, en qué plazo y con qué recursos. Deben implicar también a las autoridades autonómicas y locales, que suelen soportar la mayor presión.

4. La solidaridad europea debe traducirse en contribuciones tangibles.
Las contribuciones previstas en el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo son obligatorias pero flexibles: los Estados miembros pueden aportar reubicaciones, contribuciones financieras u otras medidas de apoyo. Cada una de estas opciones tiene efectos operativos distintos. La financiación por sí sola no crea de inmediato plazas de alojamiento ni redistribuye las responsabilidades de acogida, y el apoyo asignado a España debe llegar a los territorios y servicios que soportan los costes inmediatos.

5. La cooperación con terceros países es esencial, pero genera dependencias.
Estas varían de una relación bilateral a otra y otorgan a los gobiernos socios distintos grados de capacidad de negociación. La cooperación exterior debe basarse en asociaciones más equilibradas que integren las perspectivas y prioridades africanas, y complementarse con mecanismos de resiliencia que reduzcan la dependencia excesiva de socios concretos.

6. La preparación debe mantenerse entre crisis.
Las revisiones estructuradas posteriores a las crisis, una plantilla estable y una financiación previsible son necesarias para conservar el conocimiento institucional y mantener las capacidades esenciales a largo plazo.

© Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM). Todos los derechos reservados.

Cualquier reproducción, difusión o uso comercial de este documento requiere autorización previa de los editores.

Referencia recomendada:

CABALLERO-VÉLEZ, D., SIMONELLI, F., SICILIANO, M. y GBAGUIDI, R. (2026), «Más allá de Ceuta: dinámicas migratorias, factores estructurales y respuestas a largo plazo en España, Europa y África», Policy Paper 7/2026, Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM).

1. Introducción

1.1 La crisis de Ceuta, un desafío recurrente para la gobernanza migratoria

Los días 30 y 31 de julio de 2026, más de 70 000 personas cruzaron a Ceuta desde Marruecos, según el Ministerio del Interior, lo que ejerció una presión considerable sobre las capacidades de acogida, administrativas y de seguridad de España. El episodio se presentó ampliamente como una crisis migratoria, aunque los aumentos repentinos de llegadas no son nuevos en la ciudad autónoma.[1]

El debate público y político posterior se centró en gran medida en las circunstancias inmediatas de las llegadas. Buena parte de la discusión giró en torno a las responsabilidades, la gestión de la frontera y la rapidez de la respuesta del Gobierno español. Se trata de cuestiones importantes para evaluar una emergencia, pero solo abarcan una parte del problema. Evaluar el desempeño exige datos sobre el personal, la toma de decisiones, las condiciones de acogida y el seguimiento posterior, además del relato del Gobierno sobre su respuesta. Centrarse en el momento de la llegada puede ocultar lo que ocurre antes y después, incluida la capacidad del sistema para anticipar la presión, coordinar una respuesta entre los distintos niveles de gobierno y mantener capacidades suficientes entre crisis.

Los acontecimientos de julio plantean dos cuestiones distintas: con qué eficacia movilizó España recursos durante la emergencia y si existían de antemano capacidades y mecanismos de decisión adecuados. Una evaluación completa debe examinar ambas, en lugar de considerar la movilización de emergencia como prueba de una preparación institucional duradera.

El webinario, organizado por el Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM) el 14 de septiembre de 2026, tuvo como objetivo ir más allá de las circunstancias inmediatas de los acontecimientos de Ceuta, tomándolos como punto de partida para reunir a los participantes en torno a un diagnóstico compartido de las carencias institucionales y operativas que condicionan el sistema actual. Asimismo, se propuso examinar cómo España y la UE podrían pasar de un enfoque predominantemente reactivo a un modelo de gobernanza migratoria más coherente y sostenible, a partir de perspectivas españolas, europeas y africanas.

1.2 Metodología

Este Policy Paper se basa en los debates mantenidos durante el webinario, que se desarrolló bajo la Regla de Chatham House. Por ello, las ideas se presentan sin atribución individual, con el fin de preservar la libertad de expresión de los participantes.

---

[1] Ministerio del Interior, comunicado del 4 de agosto de 2026, que cifra las llegadas en 72 000.

El webinario reunió a un grupo de actores con perspectivas tanto africanas como europeas, entre ellos investigadores, periodistas y actores de la sociedad civil especializados en gobernanza migratoria y dinámicas de movilidad.

El documento se articula en torno a tres dimensiones abordadas durante el webinario:

- **Anticipación**, entendida como la capacidad de vincular los indicadores de alerta temprana de una presión creciente con un proceso de toma de decisiones antes de que una crisis se agrave;
- **Coordinación y cooperación**, entendidas como el reparto efectivo de responsabilidades entre las autoridades nacionales, autonómicas y locales a lo largo de las distintas fases de la respuesta;
- **Continuidad**, entendida como la capacidad de mantener un sistema plenamente operativo y conservar el conocimiento institucional a largo plazo.

2. Anticipación: de la respuesta de emergencia a la preparación institucional

Cuando una situación se agrava, una respuesta rápida es fundamental. Su eficacia debe evaluarse en función de los recursos desplegados, la rapidez de las decisiones y las condiciones en los servicios de acogida. Incluso una respuesta de emergencia eficaz no demostraría, por sí sola, una preparación adecuada.

Por tanto, el análisis debe ir más allá de la fase más visible de la crisis y examinar cómo funcionó el sistema en el periodo previo al pico de llegadas. Debe prestarse especial atención a las medidas preparatorias que podrían haberse iniciado antes, incluidas las decisiones institucionales, la organización del personal y los recursos que permitirían al sistema absorber mejor la presión.

Sin esta distinción clara, las respuestas al aumento de los flujos migratorios corren el riesgo de basarse principalmente en medidas de emergencia a corto plazo, con recursos movilizados solo cuando las capacidades existentes ya están sometidas a tensión. Esto puede alimentar un ciclo recurrente de gestión de crisis en lugar de una preparación institucional sostenida.

2.1 Vincular las señales de alerta con una acción temprana

Anticipar eficazmente una crisis depende, en primer lugar, de contar con un sistema de alerta capaz de identificar las señales de una emergencia en desarrollo. Las señales de alerta temprana rara vez son concluyentes por sí solas, pero varios indicadores considerados en conjunto pueden ofrecer una base suficiente para justificar la acción. Entre ellos, debe prestarse atención a:

- La creciente presión sobre los centros de acogida;
- Los cambios en el volumen y las pautas de llegada;
- La información procedente de las zonas fronterizas.

La publicación por el Gobierno, el 9 de septiembre de 2026, de 40 informes y comunicaciones ofrece una base para reconstruir la cronología de las alertas. En particular, deben examinarse los avisos emitidos entre el 27 y el 29 de julio para determinar qué autoridades los recibieron, cuándo se adoptaron las decisiones y qué preparativos se pusieron en marcha antes de los cruces.[2]

Sin embargo, recopilar y supervisar información no es suficiente. La cuestión clave es cómo se evalúa esa información y cómo se traduce en decisiones. No es necesario conocer el momento exacto ni la magnitud de las próximas llegadas. Lo importante es garantizar que las señales de alerta lleguen con rapidez a los responsables de movilizar recursos y que estos puedan actuar reforzando la preparación en la frontera, la capacidad de acogida, la prestación de servicios y la coordinación antes de que las capacidades existentes lleguen a su límite.

Por tanto, un sistema de alerta solo es eficaz cuando la recopilación de información está conectada con un proceso institucional de toma de decisiones. De lo contrario, las instituciones pueden tener una comprensión relativamente buena de la situación en curso sin llegar a actuar antes de que se agrave.

2.2 Tendencias nacionales y capacidad local

Hacer seguimiento de una situación cambiante exige vincular la evolución en la frontera con la capacidad de respuesta de los servicios locales de acogida. Un mismo volumen de llegadas puede ser asumible en un contexto y ejercer una presión considerable sobre los servicios en otro, en función del personal y los recursos disponibles.

Además, las tendencias nacionales por sí solas no ofrecen una indicación fiable de la presión que soportan los servicios locales. Un descenso general de las llegadas puede coexistir con un rápido aumento de la presión en un territorio concreto, donde las capacidades locales pueden estar ya al límite.

Esto pone de relieve la necesidad de organizar la preparación en función tanto de las tendencias nacionales como de las condiciones locales. Los periodos con menos llegadas deben considerarse una oportunidad para revisar los procedimientos, reforzar las capacidades y subsanar las carencias existentes en los servicios locales, y no una prueba de que una presión futura sea improbable.

3. Cooperación, coordinación y capacidad institucional

La presión generada por un aumento repentino de las llegadas pone de manifiesto cómo se organizan las responsabilidades, los recursos y la coordinación en el conjunto del sistema.

---

[2] Gobierno de España, Informes y comunicaciones sobre la situación en Ceuta, publicados el 9 de septiembre de 2026.

3.1 La capacidad de acogida bajo presión

Los debates del webinario pusieron de relieve varios desafíos de capacidad a los que se enfrentan los sistemas migratorios, en particular durante periodos de presión repentina e intensa:

- **Concentración de la responsabilidad**

Los países de primera entrada asumen una parte desproporcionada de la responsabilidad durante las fases iniciales de la acogida, cuando las necesidades de alojamiento, atención sanitaria, información y registro son más acuciantes. Con frecuencia, los recursos necesarios para atenderlas superan la capacidad del país de primera entrada.

- **Fragmentación entre las distintas fases de la respuesta**

Las distintas fases de la respuesta, desde el rescate y el desembarco hasta la primera acogida, la evaluación y la reubicación, están estrechamente interconectadas. Por ello, un retraso en una fase puede afectar a las siguientes. Por ejemplo, cuando se retrasan las derivaciones posteriores, las personas pueden permanecer más tiempo en los centros de primera acogida, lo que aumenta la presión sobre el sistema y limita su capacidad para acoger nuevas llegadas.

- **Capacidad de respuesta a las necesidades individuales**

Los sistemas de acogida deben atender a personas con circunstancias y necesidades diversas, que pueden requerir interpretación, atención médica urgente, protección de la infancia o asistencia jurídica. Bajo presión, la escasez de personal, de tiempo o de servicios especializados puede dificultar la identificación de estas necesidades, lo que a su vez puede afectar tanto a la rapidez como a la calidad de la respuesta.

- **Mantenimiento de la capacidad en el tiempo**

Los aumentos rápidos de las llegadas pueden ejercer una presión simultánea sobre las capacidades físicas, administrativas, institucionales y profesionales. Otro desafío consiste en mantener la capacidad de acogida más allá de los periodos de presión inmediata, con mecanismos que permitan ampliar los servicios cuando sea necesario.

3.2 Coordinación multinivel e interdependencia institucional

La gobernanza multinivel es inherente a la gestión migratoria, ya que las responsabilidades se reparten entre distintas instituciones y niveles territoriales. Por tanto, una coordinación eficaz tiene dos dimensiones:

- Coordinación vertical, entre las autoridades nacionales, autonómicas y locales;
- Coordinación horizontal, entre ministerios y departamentos.

La falta de coordinación puede dar lugar a una respuesta fragmentada, en la que cada institución se ocupa de su parte del proceso sin una conexión suficiente con las demás.

En esos casos, una institución puede estar preparada para actuar, pero no poder hacerlo porque está a la espera de información, financiación o una decisión de otra instancia. Esto puede provocar una parálisis administrativa, incluso cuando el sistema dispone de la capacidad necesaria.

Lo que se necesita, por tanto, es un reparto de responsabilidades que favorezca una acción coherente entre los distintos niveles de gobierno, tanto vertical como horizontalmente, de modo que las decisiones puedan adoptarse y aplicarse antes de que una crisis se agrave.

Ceuta ya ofrece un precedente concreto. El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, designó al ministro de Política Territorial como autoridad funcional encargada de coordinar la respuesta a la crisis, preservando las competencias y cadenas de mando existentes. Sin embargo, este mecanismo se limita a la emergencia de Ceuta. Una autoridad nacional permanente necesitaría un mandato para prepararse y actuar antes de que tales mecanismos de emergencia resulten necesarios.

España debería crear esa autoridad permanente en forma de agencia estatal con autonomía administrativa y presupuesto propio. Su ámbito de actuación debería vincular la preparación en materia de acogida y fronteras con el empleo, la integración y la cooperación con los países de origen y de tránsito. Su norma de creación debería facultarla expresamente para declarar alertas migratorias, activar planes de refuerzo acordados y coordinar su ejecución entre ministerios y administraciones territoriales. Debería establecer cómo se resuelven las discrepancias y cómo rinde cuentas la agencia de sus decisiones y gastos, respetando las competencias legales de las instituciones participantes. La prueba de la reforma sería que una alerta dé lugar a una actuación financiada dentro de un plazo acordado.

3.3 Planificación previa: asignar responsabilidades y recursos

El artículo 32 de la Directiva refundida sobre condiciones de acogida ya obliga a los Estados miembros a elaborar planes de contingencia para la acogida de solicitantes de protección internacional, incluidos los menores no acompañados. La cuestión es, por tanto, si esos planes están financiados, se han puesto a prueba y pueden activarse. Las responsabilidades y los recursos deben asignarse con claridad antes de que aumente la presión. Un plan de contingencia debe establecer de antemano:[3]

- **Las instituciones** que deben actuar y lo que cada una debe aportar;
- **El plazo** en el que debe prestarse cada respuesta;
- **El personal, la financiación y la información** asociados a cada responsabilidad;
- **La autoridad** encargada de resolver los desacuerdos cuando la responsabilidad no esté clara o sea compartida entre instituciones.

La Directiva prevé la consulta a las autoridades locales y regionales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, según proceda.

[3] Directiva (UE) 2024/1346, artículo 32, planes de contingencia en materia de acogida.

Su participación es esencial para la preparación operativa: las autoridades autonómicas y locales suelen soportar la mayor presión durante los aumentos repentinos de llegadas y están en mejor posición para identificar sus propios límites operativos. La planificación nacional debe tener en cuenta esos límites y precisar cómo se aportará capacidad adicional.

Un protocolo permanente debería abarcar inicialmente Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares, con la posibilidad de activarse en otros territorios. Cada plan territorial debería fijar umbrales de alerta basados en las llegadas, las plazas de acogida ocupadas y disponibles y los plazos de tramitación. Debería mantener actualizada una relación de equipos de refuerzo e identificar quién libera la financiación de emergencia, organiza el transporte y confirma la acogida posterior. Las autoridades territoriales deberían poder solicitar la activación antes de que se agote la capacidad y recibir una decisión en un plazo acordado. Deberían realizarse ejercicios periódicos para comprobar si el personal y las plazas comprometidos pueden ponerse realmente a disposición.

3.4 Hacer operativa la solidaridad europea

Una capacidad sostenible no puede depender únicamente de mecanismos nacionales. La gestión migratoria no es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la UE, lo que convierte la cooperación europea en un componente esencial de la preparación.

El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo, cuyas principales normas son aplicables desde el 12 de junio de 2026, establece un mecanismo de solidaridad obligatorio pero flexible para corregir el reparto desigual de responsabilidades entre los Estados miembros. Los Estados miembros deben contribuir, aunque pueden elegir entre reubicaciones, contribuciones financieras y medidas alternativas, incluido el apoyo operativo. En determinadas condiciones se aplican también compensaciones de responsabilidad, por las que otro Estado miembro asume la responsabilidad de examinar solicitudes que, de otro modo, corresponderían al Estado beneficiario.[4]

Para que estos mecanismos ofrezcan un apoyo eficaz, los compromisos deben responder a las necesidades y los plazos de los territorios sometidos a presión, en particular mediante: plazas de acogida adicionales; personal operativo y especializado; financiación plurianual; traslados y reubicaciones en plazos adecuados.

Estas contribuciones no son intercambiables desde el punto de vista operativo. El apoyo financiero puede reforzar las capacidades con el tiempo, pero no proporciona de inmediato alojamiento ni alivia la presión sobre un servicio local de acogida. Las reubicaciones y el personal adicional dependen también de decisiones rápidas, del transporte y de los mecanismos disponibles en destino. Por tanto, la forma y el calendario de entrega del apoyo deben ajustarse a las presiones identificadas.

[4] Comisión Europea, Sistema eficaz de solidaridad y responsabilidad para la gestión del asilo y la migración en la UE, 26 de octubre de 2026.

España puede beneficiarse de la reserva de solidaridad de 2026. El apoyo europeo asignado a España requiere también mecanismos internos que dirijan la financiación, el personal y las responsabilidades de acogida hacia los territorios y servicios que soportan los costes inmediatos. Una solidaridad eficaz depende del reparto de responsabilidades tanto entre los Estados miembros como dentro de España. De lo contrario, la participación nacional en los mecanismos europeos puede coexistir con una saturación local persistente.[5]

3.5 Coordinar la experiencia especializada

La eficacia de la gestión migratoria depende también de cómo se coordina la experiencia especializada a lo largo de sus distintas fases. Los equipos de acogida, entre ellos intérpretes y mediadores interculturales, profesionales sanitarios, psicólogos, trabajadores sociales, especialistas en protección de la infancia y asesores jurídicos, desempeñan un papel importante en la identificación, evaluación y atención de las necesidades individuales.

Por ello, su intervención debe coordinarse entre los distintos servicios, sobre todo cuando las personas pasan de un centro a otro. La información pertinente sobre las necesidades individuales debe compartirse de conformidad con la normativa de protección de datos, a fin de garantizar la continuidad de la atención.

Del mismo modo, se necesitan dotaciones de personal y medios estables de la Policía Nacional y la Guardia Civil en los principales puntos de presión, como Ceuta, Melilla, las islas, el estrecho de Gibraltar y los grandes aeropuertos. Los puestos permanentes deberían complementarse con equipos de refuerzo designados, cuyo despliegue y logística se acuerden de antemano. Los planes de personal deberían abarcar la vigilancia fronteriza, la identificación y las investigaciones, junto con un número suficiente de intérpretes, personal sanitario, asesores jurídicos y especialistas en protección de la infancia. Más agentes no reducirán un retraso en el registro si no se dispone de interpretación ni de acogida posterior. Por ello, cada plan territorial debería identificar el personal y los medios necesarios en cada fase, incluida la tramitación del asilo y la documentación para el retorno.

4. La dimensión exterior de la gestión migratoria

La cooperación con terceros países es una parte cada vez más importante de la gestión migratoria de los Estados miembros, en particular de los situados en las fronteras exteriores de la UE en el sur de Europa. Adopta diversas formas, entre ellas:

- Cooperación fronteriza y policial;
- Readmisión y retorno;
- Intercambio de información y coordinación operativa.

[5] Consejo de la Unión Europea, Migración y asilo: los Estados miembros acuerdan la reserva de solidaridad, 8 de diciembre de 2025; Decisión de Ejecución (UE) 2025/2642 del Consejo.

Estos acuerdos operan en distintos niveles, y los marcos de la UE coexisten con un número creciente de acuerdos bilaterales entre Estados miembros y países no pertenecientes a la UE.

Por tanto, la gestión de fronteras se ha convertido en una parte integral de la política exterior, y la migración, en una dimensión central de las relaciones entre la UE y África.

4.1 La externalización, un instrumento central de la gestión de fronteras

La externalización se ha convertido en un instrumento de gestión migratoria ampliamente utilizado en toda la Unión Europea. Consiste en transferir parte de las responsabilidades de gestión de fronteras a las autoridades de terceros países, con el fin de prevenir o gestionar los movimientos migratorios antes de que lleguen al territorio de la UE.

España e Italia ilustran este enfoque, aunque mediante acuerdos bilaterales distintos. España se apoya en gran medida en la cooperación con Marruecos, mientras que Italia ha desarrollado una amplia cooperación con países como Libia y Túnez. Sus posiciones geográficas y sus contextos políticos difieren considerablemente; sin embargo, ambos Estados miembros han convertido la cooperación exterior en un componente central de su gestión de fronteras.

Esto sugiere que la externalización se ha integrado en la arquitectura más amplia mediante la cual la UE gestiona la presión migratoria en sus fronteras exteriores.

4.2 Dependencia y capacidad de presión en la cooperación exterior

La cooperación exterior genera dependencias que varían de una relación bilateral a otra. La dependencia de España respecto de Marruecos difiere de las relaciones de Italia con Libia y Túnez, y la capacidad de negociación de los socios depende de la geografía, de las alternativas disponibles y de intereses políticos más amplios. Un país de tránsito puede utilizar su papel en la gestión migratoria para negociar sus propias condiciones, una dinámica a menudo descrita como «condicionalidad inversa». En el caso de España, la cooperación con Marruecos se inscribe además en una relación diplomática más amplia, marcada por Ceuta y Melilla y por la posición adoptada por Madrid en 2022 sobre el Sáhara Occidental. Estas relaciones pueden reforzar la gestión de fronteras, pero también generan vulnerabilidades cuando la cooperación se vuelve incierta o se vincula a otras prioridades diplomáticas.[6]

4.3 De la dependencia exterior a la resiliencia operativa

Los debates del webinario subrayaron la importancia que sigue teniendo la cooperación con los gobiernos africanos, al tiempo que insistieron en la necesidad de desarrollar mecanismos de resiliencia para cuando dicha cooperación sea insuficiente o se vea interrumpida.

[6] Declaración conjunta España-Marruecos, 7 de abril de 2022.

Por tanto, el objetivo es mantener asociaciones sólidas sin generar una dependencia excesiva. En este sentido, la resiliencia puede reforzarse mediante:

- Acuerdos bilaterales previsibles, para aportar mayor estabilidad a la cooperación con los socios africanos;
- Un intercambio de información eficaz, para anticipar mejor las situaciones emergentes y coordinar las respuestas;
- Una planificación de contingencia, para garantizar que las interrupciones no se traduzcan de inmediato en carencias operativas.

Al mismo tiempo, una cooperación más sostenible exige abordar los factores estructurales de la migración e incorporar las perspectivas y prioridades africanas. El Marco de Política Migratoria para África y su Plan de Acción 2018-2030, de la Unión Africana, promueven la movilidad dentro del continente y advierten de que los acuerdos de retorno y readmisión no deben socavarla. Por ello, las asociaciones deberían evaluar si las medidas destinadas a reducir la migración irregular hacia Europa restringen también la movilidad laboral regional legítima, el comercio o los vínculos familiares.[7]

La cooperación policial debería incluir una presencia de enlace sostenida en los países de origen y de tránsito e investigaciones conjuntas sobre las redes de tráfico de migrantes. La información procedente de la vigilancia marítima, aérea y por satélite debería orientar los preparativos cuando cambien las rutas. Las investigaciones deberían seguir la pista de los organizadores, de los flujos financieros y de los proveedores que apoyen a sabiendas operaciones delictivas mediante embarcaciones, motores, combustible o equipos de comunicación. Los fiscales y los investigadores necesitan medios para preservar testimonios, grabaciones y pruebas financieras que puedan utilizarse ante los tribunales. Este trabajo requiere continuidad entre los picos de llegadas y procedimientos acordados para el intercambio de pruebas con los países socios.

Los efectos de la cooperación exterior deberían evaluarse en el conjunto de las rutas y a lo largo del tiempo, incluidas sus consecuencias para la seguridad de las personas y el acceso a la protección. Un descenso de las llegadas en un punto puede reflejar una reducción de los desplazamientos, viajes aplazados o un desvío hacia otra ruta. Estas posibilidades tienen implicaciones distintas y deberían diferenciarse antes de considerar una reducción local como prueba de éxito.

5. Sostener la respuesta: de la emergencia a la continuidad institucional

Una vez que termina la fase de emergencia, la atención pública puede disminuir, pero los desafíos operativos e institucionales de fondo persisten.

[7] Unión Africana, Marco de Política Migratoria para África y Plan de Acción 2018-2030, sección 5.3, p. 55.

Por ello, el periodo posterior ofrece una oportunidad para evaluar la respuesta, identificar carencias y conservar las lecciones aprendidas durante la crisis.

Este enfoque contribuye a construir un sistema plenamente operativo, capaz de mantener las capacidades esenciales a largo plazo.

5.1 Revisión estructurada: conservar el aprendizaje institucional

Una vez concluida la respuesta a una emergencia, una revisión estructurada debe examinar las actuaciones realizadas para evaluar qué funcionó, dónde se bloquearon las decisiones y qué carencias surgieron. La revisión debe incluir a las autoridades nacionales, autonómicas y locales, así como a los profesionales de la acogida que participaron directamente en la respuesta.

Es fundamental que la revisión dé lugar a un seguimiento concreto. Las carencias identificadas deben traducirse en acciones específicas, con responsabilidades, recursos y plazos claros. De lo contrario, el sistema puede disponer de la información necesaria para subsanar estas carencias, pero carecer de la capacidad institucional para hacerlo antes de la próxima crisis.

Cada revisión debería documentar los niveles de personal, los plazos de decisión, las condiciones de acogida y el tiempo necesario para abrir plazas de acogida, completar el registro y organizar los traslados posteriores. Debería comparar las medidas anunciadas con su ejecución, identificar qué recursos comprometidos no llegaron y asignar medidas correctoras. El seguimiento debería realizarse a lo largo del siguiente ciclo de personal y presupuestario.

5.2 La ciudad receptora como parte de la respuesta

La situación de la ciudad receptora debe formar parte de la revisión de la respuesta. Las crisis fronterizas ejercen una presión considerable sobre las organizaciones locales y los residentes, que a menudo intervienen para prestar formas de apoyo improvisadas.

Por tanto, la revisión debe examinar lo que estos actores tuvieron que asumir y si recibieron un apoyo institucional suficiente. Comprender estas presiones es importante para desarrollar un sistema que ofrezca a los actores locales mayor previsibilidad y mecanismos más claros, especialmente durante los aumentos repentinos de llegadas.

5.3 Mantener la capacidad del personal y la práctica profesional

El trabajo de los servicios de acogida continúa incluso después de que haya disminuido la presión en la frontera. Las personas que llegaron durante la emergencia pueden seguir necesitando una evaluación de su situación antes de pasar a la siguiente fase. Si los servicios se reducen demasiado rápido, estas personas pueden permanecer en una situación de incertidumbre prolongada.

Por tanto, un sistema de acogida sostenible requiere también una plantilla estable y fiable en tiempos ordinarios, con la capacidad de ampliar los servicios según evolucione la situación. Una práctica profesional eficaz no puede depender únicamente del personal movilizado durante una crisis.

Mantener esta capacidad exige invertir en formación, supervisión y personal. Estos factores ayudan a retener al personal con experiencia y el conocimiento institucional más allá del final de la emergencia.

6. Recomendaciones operativas

Las siguientes recomendaciones proponen medidas prácticas para ayudar a España y a la UE a pasar de un enfoque predominantemente reactivo a un modelo de gobernanza migratoria más coherente y sostenible.

6.1 España

Nivel nacional

1. Clarificar las responsabilidades institucionales en materia de gobernanza migratoria

- Definir las responsabilidades respectivas de las autoridades nacionales, autonómicas y locales en el marco de los mecanismos de coordinación existentes;
- Revisar el reparto de responsabilidades entre ministerios y departamentos en el marco de la evaluación posterior a la crisis, para identificar dónde los mecanismos generaron retrasos o incertidumbre;
- Crear una autoridad nacional permanente en materia migratoria, con presupuesto propio, competencias explícitas de alerta y coordinación y la obligación de informar sobre la ejecución de las medidas acordadas.

2. Reforzar los planes de contingencia existentes

- Garantizar que los protocolos actuales determinen de antemano quién puede activarlos, sobre la base de qué indicadores de alerta, qué actores deben intervenir, qué debe aportar cada uno y en qué plazo;
- Vincular cada responsabilidad al personal, la financiación y la información necesarios para cumplirla;
- Establecer procedimientos claros para resolver los desacuerdos entre instituciones cuando las responsabilidades no estén claras o sean compartidas;
- Incorporar a la planificación de contingencia la transición de la respuesta de emergencia a los servicios ordinarios;
- Acordar umbrales territoriales de activación, plazos de despliegue y mecanismos de financiación de emergencia; mantener una relación de equipos y plazas de acogida disponibles y poner a prueba el protocolo mediante ejercicios conjuntos. Registrar los resultados de estos ejercicios y financiar las medidas correctoras, de modo que pueda distinguirse la mera existencia de un plan de una preparación demostrada.

3. Convertir las señales de alerta temprana en acción anticipatoria

- Reforzar la comunicación entre las autoridades que supervisan las señales de alerta temprana y los responsables de movilizar recursos;
- Definir criterios más claros, basados en una combinación de indicadores, para activar los mecanismos de contingencia o desplegar recursos adicionales;
- Garantizar un seguimiento continuo de la evolución en la frontera y de la capacidad local de acogida, también durante los periodos con menos llegadas.

4. Garantizar una financiación suficiente y previsible para la continuidad de los servicios

- Cubrir tanto las estructuras de los servicios como el personal, también en tiempos ordinarios;
- Permitir que los servicios amplíen su capacidad a medida que evolucionen las circunstancias, antes de que alcancen sus límites;
- Revisar las necesidades de financiación en el marco de la evaluación posterior a la crisis para ajustar las asignaciones futuras;
- Financiar puestos permanentes y medios de la Policía Nacional y la Guardia Civil, junto con los equipos de acogida y tramitación; mantener una reserva independiente para despliegues temporales, transporte y alojamiento adicional. Acordar mecanismos previsibles para dirigir el apoyo europeo y nacional hacia los territorios y servicios que soportan la mayor presión.

Nivel autonómico y local

1. Supervisar la capacidad local de acogida e informar sobre ella

- Garantizar que la información sobre la capacidad local de acogida y las presiones emergentes se comparta sistemáticamente con las autoridades nacionales;
- Identificar dónde el personal y la capacidad de los servicios locales son insuficientes, para que puedan movilizarse a tiempo financiación y recursos adicionales.

2. Integrar la experiencia local en la evaluación posterior a la crisis

- Garantizar que la evaluación posterior a la crisis tenga en cuenta las aportaciones de las autoridades locales, los profesionales de la acogida, las organizaciones locales y los residentes;
- Reflejar las lecciones identificadas a nivel local en la actualización de los planes de contingencia.

6.2 Unión Europea

1. Garantizar una solidaridad efectiva entre los Estados miembros

- Ajustar las contribuciones de solidaridad a las necesidades identificadas, combinando según proceda reubicaciones en plazos adecuados, apoyo financiero y asistencia operativa, antes de que la capacidad de acogida se vea desbordada;

- Facilitar el acceso a personal operativo y especializado adicional durante los periodos de mayor presión.

2. Construir asociaciones más sólidas y equilibradas con terceros países

- Invertir en programas que aborden los factores estructurales de la migración;
- Mejorar la comunicación y el intercambio de información con los países de origen y de tránsito para anticipar mejor las presiones emergentes;
- Integrar las perspectivas y prioridades africanas en la política migratoria de la UE, protegiendo la movilidad laboral regional legítima, el comercio y los vínculos familiares al diseñar la cooperación en materia de retorno y readmisión;
- Diversificar la cooperación para reducir la dependencia excesiva de determinados países socios y limitar la capacidad de presión que esta puede generar; evaluar sus efectos en el conjunto de las rutas y a lo largo del tiempo, incluidos la seguridad, el acceso a la protección y el posible desvío de los trayectos.

7. Conclusión

Reaccionar con rapidez ante una crisis es esencial. No obstante, un enfoque reactivo no puede seguir siendo el modelo por defecto para gestionar la presión migratoria.

Los acontecimientos de Ceuta ponen de relieve la necesidad de evaluar la movilización de emergencia junto con las capacidades existentes antes de la crisis y el apoyo mantenido después. Un sistema centrado en la movilización excepcional no puede garantizar una preparación fiable a largo plazo. La prioridad es convertir las lecciones de una presión recurrente en mecanismos institucionales financiados, puestos a prueba y duraderos.

Por tanto, el objetivo debe ser construir un modelo de gobernanza capaz de anticipar una presión creciente y gestionarla antes de que estalle una crisis. Ello exige reforzar la coordinación y la cooperación entre los actores institucionales que intervienen a lo largo de todo el proceso, dentro de España, en el conjunto de la UE y con los socios africanos, garantizando al mismo tiempo que el conocimiento institucional y la capacidad operativa se mantengan en el tiempo.

Un enfoque más integral debe mirar más allá de los episodios concretos para considerar lo que ocurre antes y después de ellos. Esto no eliminará el riesgo de emergencias. Sin embargo, contribuirá a construir un sistema mejor preparado para gestionar la presión migratoria de forma coherente y sostenible.

SOBRE LOS AUTORES

Diego Caballero-Vélez
Investigador postdoctoral en la Universidad de Letonia
diego.caballerovelez@unime.it

Filippo Simonelli
Doctorando en la Universidad de Siena
Investigador del Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
f.simonelli@iai.it

Michela Siciliano
Analista de políticas migratorias en el Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM)
Máster en Estudios Globales y Relaciones Internacionales, Northeastern University (Boston)
michelamsiciliano@gmail.com

Dr. Roméo Gbaguidi
Profesor en la Universidad Antonio de Nebrija
Presidente y director de investigación del Laboratorio de Estudios de las Migraciones Africanas (LemAfriQ)
rgbaguidi@lemafriq.org

Agradecemos sinceramente a todas las personas que participaron en el seminario web, así como a las instituciones a las que representan, el tiempo dedicado a los debates y sus valiosas contribuciones, que han ayudado a orientar la elaboración de este Policy Paper.