



Monografías 152

Las migraciones
internacionales, percepción y
realidad. Un análisis desde la
perspectiva de la seguridad

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA



Monografías 152

Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2017

NIPO: 083-17-159-0 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-303-1 (edición papel)

NIPO: 083-17-160-3 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-27866-2017

Fecha de edición: diciembre 2017

Imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100 % reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	Página
Presentación	
La migración internacional y el debate sobre la seguridad en la Unión Europea.....	9
<i>Anna Terrón Cusi</i>	
Cuatro miradas a la migración internacional.....	14
La gobernanza de la migración internacional y la seguridad, cuestiones abiertas.	23
Capítulo primero	
Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate.....	29
<i>Ruth Ferrero Turrión</i>	
Geopolítica de las migraciones	31
<i>Algunos datos a tener en cuenta</i>	<i>32</i>
<i>Causas y consecuencias de las Migraciones</i>	<i>35</i>
<i>Tipos de Flujos Migratorios</i>	<i>36</i>
Por su naturaleza	37
Forzosas	37
Voluntarias.....	38
Una aproximación teórica al estudio de las migraciones	41
<i>El estudio pionero: Ravenstein (1885).....</i>	<i>41</i>
<i>Teorías de las migraciones internacionales.....</i>	<i>43</i>
La gobernanza global de las migraciones.....	45
<i>Instrumentos legales de la Migración Internacional.....</i>	<i>45</i>
Refugiados.....	46
Trabajadores Migrantes.....	47
Tráfico y Trata de personas	48
<i>Un paso más hacia la gobernanza global de las migraciones. La Declaración de Nueva York 2016.....</i>	<i>49</i>
Migración y Seguridad.....	51
<i>Seguridad y migraciones internacionales</i>	<i>51</i>
<i>Migraciones Internacionales, control fronterizo y seguridad.....</i>	<i>54</i>
<i>Mecanismos de Control Fronterizo desde la Perspectiva de la Seguridad Humana.....</i>	<i>57</i>
A modo de conclusión.....	61

	Página
Capítulo segundo	
Política europea de inmigración y asilo	67
<i>Carmen Pérez González</i>	
Cuestiones introductorias	69
Un marco jurídico internacional para la movilidad humana: Las obligaciones impuestas por el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional de las migraciones	70
La gestión de la inmigración y el asilo en el marco del proceso de integración europea: de las fórmulas extracomunitarias al Tratado de Lisboa	74
<i>Cuestiones generales</i>	74
<i>La regulación de la inmigración y el asilo en el Título IV del TCE: los primeros pasos de la comunitarización</i>	77
Aspectos institucionales y de procedimiento	77
Rasgos básicos de la comunitarización	80
La política común de inmigración	80
<i>Objetivos y alcance de la política común de inmigración</i>	80
<i>Los desarrollos materiales de la política común de inmigración</i>	82
La lucha contra la inmigración irregular	89
La lucha contra la trata de seres humanos	90
El Sistema Europeo Común de Asilo	91
<i>La determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional</i>	91
<i>Las normas comunes sobre procedimientos</i>	96
Las normas comunes para la acogida de solicitantes de protección internacional	97
Normas relativas a los requisitos para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional, así como un estatuto uniforme para las mismas	98
<i>La respuesta común para los casos de afluencia masiva de personas desplazadas</i>	100
La respuesta prevista en 2001	100
Conclusiones	106
Capítulo tercero	
Seguridad global y seguridad interior	109
<i>Juan Luis Pérez Martín</i>	
Políticas relacionadas con la seguridad exterior de la Unión Europea	111
Políticas relacionadas con la seguridad interior de la Unión Europea	117
<i>Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo</i>	119
<i>Grupo de integración, migración y expulsión</i>	119
<i>Grupo de visados</i>	120
<i>Grupo de asilo</i>	120
<i>Grupo de fronteras</i>	120
<i>Grupo de terrorismo</i>	120
<i>Grupo de cooperación aduanera</i>	121
<i>Grupo de cooperación en materia penal</i>	121
<i>Grupo de derecho penal sustantivo</i>	121
<i>Grupo de protección civil</i>	121
<i>Grupo de intercambio de información y protección de datos</i>	122
<i>Grupo de asuntos de interior y de relaciones exteriores</i>	122
<i>Comité de coordinación en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal</i>	122

	Página
<i>Grupo de aplicación de las leyes</i>	123
<i>Grupo de cuestiones de Schengen</i>	123
<i>Grupo de cuestiones generales</i>	123
Instrumentos de las políticas de seguridad exterior	128
<i>Comité político y de seguridad</i>	128
<i>Comité militar de la Unión Europea</i>	128
<i>Comité de aspectos civiles de la gestión de crisis</i>	129
<i>Grupo político militar</i>	129
<i>Dirección de gestión y planificación de crisis</i>	130
<i>Estado Mayor de la Unión Europea</i>	130
<i>Capacidad civil de planificación y conducta</i>	130
<i>Agencia europea de defensa</i>	131
<i>Colegio europeo de seguridad y defensa</i>	131
<i>Instituto de estudios de seguridad de la Unión Europea</i>	132
<i>Centro de satélites de la Unión Europea</i>	132
<i>Centro de operaciones de la UE</i>	133
Instrumentos de las políticas de seguridad interior	134
<i>Agencia de la Unión Europea para la cooperación policial</i>	134
<i>Acuerdo de Schengen</i>	140
<i>FRONTEX</i>	147
<i>Restablecimiento de las fronteras interiores del espacio Schengen</i>	152
Situación actual	154
Capítulo cuarto	
Migraciones, Seguridad Nacional y Seguridad Humana: Un nuevo modelo migratorio para luchar contra el prejuicio como reto a la seguridad global	157
<i>Valeria Bello</i>	
Introducción	158
Las migraciones en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, su lenta convergencia con el tema de las amenazas y el prejuicio como reto a la seguridad global	163
La actual crisis migratoria y las cuatro paradojas de su presente gestión.	169
<i>Las cuatro paradojas de la actual crisis migratoria</i>	172
El concepto de Seguridad Humana para la solución de la actual crisis migratoria y sus paradojas	176
El concepto de frontera como un marco normo-político de matriz socio-cultural y los valores que las permean	179
De la frontera exterior a límites interiores: cómo se mueve y cómo se transforma una sociedad en consecuencias de los cruces del confin.	184
Composición del grupo de trabajo	191
Relación de Monografías del CESEDEN	193

Presentación

La migración internacional y el debate sobre la seguridad en la Unión Europea

Anna Terrón Cusí

*Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna, Universidad Ramon Llull
Presidenta de Instrategies.*

Cerca de doscientos cincuenta millones de personas viven hoy en un país distinto de aquel en el que nacieron, al que han acudido buscando mejores oportunidades. Algunos han emigrado al lugar donde sus carreras profesionales podían llegar al máximo nivel de excelencia, otros donde creen que lograrán mejoras relativas en los ingresos y condiciones de vida para ellos y los suyos, y algunos, los menos, han tenido que salir simplemente para sobrevivir, para dejar atrás situaciones de conflicto u otras que amenazaban seriamente sus vidas. A todos ellos nos referimos de forma genérica con el nombre de migrantes, según la definición que de ellos hace la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Esta cifra está en torno al tres por ciento de la población mundial, es decir, la gran mayoría de nosotros, el noventa por ciento de la población, residimos en el lugar donde nacimos, un lugar que suele ser, para muchos, el que generaciones anteriores, más o menos remotas, eligieron para vivir.

De acuerdo con el derecho internacional, podemos segregar de esta cifra aquellas personas a quienes consideramos refugiados de acuerdo con la Convención de Ginebra (1951), más de sesenta y cinco millones de personas desplazadas según la agencia de Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR, todos ellos protegidos por el Derecho internacional del asilo

El aumento de las cifras de movilidad y los claros déficits en su gobernanza han hecho que Naciones Unidas se haya ocupado por primera vez en una Asamblea General, en setiembre de 2016, de los Refugiados y los Migrantes

internacionales. En el mundo global, se mueven los bienes, los servicios y la información; circulan los capitales; y viajan las personas, en tiempos más cortos y cifras absolutas más elevadas que nunca en la historia. La movilidad de las personas va más allá de las migraciones y los desplazamientos forzados, y no puede comprenderse en toda su magnitud sin considerar sus múltiples formas, nuevas y no tan nuevas. Hoy millones de personas se desplazan por periodos más o menos cortos, y por causas tales como turismo, negocios, consumo, y un largo etc. Algunos lo hacen de forma esporádica, otros mantienen patrones de movilidad constantes y ejercen su actividad profesional en lugares distintos de aquellos en los que «habitan» —a veces en múltiples lugares, a veces en un mismo lugar al que acuden regularmente pero en el que nunca llegan a constar como residentes—; hay personas que viven y trabajan en distintos lados de una frontera; otros están implicados en distintos esquemas de movilidad y residencia, más o menos temporal, relacionados con el número creciente de ciudadanos con más de una nacionalidad, familias transnacionales en las que se mueven los adultos y los menores, no siempre manteniendo la unidad; a ello habría que añadir nuevos hábitos tras la jubilación, nuevas formas de turismo y otros que sería imposible enumerar de forma exhaustiva. Además, hay un número creciente de personas que cruzan legalmente las fronteras para estancias más o menos cortas y trabajan en actividades transnacionales, tanto en marcos regulados como informales —en el límite, en actividades directamente ilícitas—. Las categorías «local o migrante», igual que las categorías «nacional o extranjero», van llenándose de matices y dejando de ser excluyentes.

La gestión de la movilidad implica tanto impedir el cruce de fronteras a personas no habilitadas para ello como facilitar la movilidad de los millones de personas que cada día transitan con títulos que les legitiman para ello, y que son una parte tan consustancial al modelo económico en el que vivimos como lo son el movimiento de bienes y de capitales.

Las políticas de inmigración y las políticas de control de las fronteras son, en este escenario, un reto creciente para los Estados, que deben ser capaces de proteger con ellas bienes jurídicos distintos, no siempre relacionados pacíficamente. La seguridad, tanto la seguridad interior como, cada vez más, aquello que tradicionalmente se había considerado seguridad exterior, es uno de los bienes cuya protección se vincula al control de fronteras. Así mismo, la política migratoria se ve cada vez más impelida a considerar la seguridad, cualquiera que sea la forma en que esta se precise, entre sus propósitos. Más allá de los elementos objetivos que pueden relacionar la seguridad y el control de fronteras, la relación entre las políticas de migración y la seguridad viene muy determinada por percepciones, siempre subjetivas, asociadas a las incertidumbres y miedos que hoy inquietan a nuestra sociedad. Dedicamos este volumen a analizar cómo interactúan la migración, la seguridad y la percepción de inseguridad, cómo los objetivos de seguridad y las percepciones sobre la seguridad han conformado las políticas de

migración en el escenario internacional y en la Unión Europea, y con qué resultados.

Hasta el once de setiembre de 2001, las migraciones se asociaban principalmente a las relaciones económicas y el mercado de trabajo. Los ataques terroristas en suelo estadounidense marcaron un hito en la confusión entre los objetivos de política interior en que se enmarcaban las migraciones y el control de fronteras, y los de política y seguridad exterior. A partir de entonces, la seguridad adquirió centralidad en el discurso político sobre las migraciones, y estas empezaron a aparecer en las agendas de seguridad nacionales e internacionales como un elemento de riesgo.

El estudio de las migraciones se ha ido aproximando a esta cuestión principalmente desde dos puntos de vista: el que pone énfasis en las estrategias de seguridad del Estado y el que se centra en el concepto de seguridad humana, incluyendo la seguridad de los migrantes. Ambas difieren en la definición de los términos seguridad y migración, y en la relación que establecen entre ambas, algo que importa tanto para la descripción y el análisis que nos ofrecen como para las aproximaciones normativas que contienen. La necesidad de abordar las migraciones desde el campo de estudio de las relaciones internacionales y los estudios de seguridad, de mejorar el conocimiento empírico de los flujos y las dinámicas de las migraciones internacionales, y su relación con la seguridad global en sus términos más amplios, incluidos los cambios en la percepción de seguridad en el mundo global, es compartida por la comunidad científica, inmersa hoy en este esfuerzo, aunque de forma muy fragmentada.

El sentimiento de inquietud crece en nuestras sociedades, tanto en relación con el propio bienestar, alcanzado a veces con mucho esfuerzo y hoy no garantizado, como con la percepción de una amenaza latente que se verifica en cada ataque a alguna de las capitales europeas. A la vez, tenemos ante nuestros ojos flujos importantes de personas en búsqueda de una vida decente lejos de conflictos armados, tradicionales o de nuevo cuño, que de un lado generan un alto grado de empatía y compasión, y del otro aumentan la angustia, especialmente cuando la situación no se gestiona de modo ordenado y respetando los distintos bienes que la legislación internacional protege, y los ciudadanos la ven fuera de control. En este contexto, se refuerza el binomio migración y seguridad, sin que quede muy clara, en la gran mayoría de los casos, cómo se relacionan.

Así, la presión hacia aquellos a quienes se encomienda la provisión de seguridad, tanto en el interior de nuestras fronteras como ante amenazas exteriores, aumenta de forma exponencial. Cómo se relacionan, si es que lo hacen, seguridad y migración, quienes son las víctimas que proteger y quienes los agentes de las dinámicas más perversas, de la criminalidad internacional organizada, y de las amenazas a la seguridad, tanto dentro como fuera de nuestro territorio, son preguntas importantes que debemos hacernos. Igual que hacemos cuando desplegamos cualquier política pública, debemos saber cuáles son los objetivos y qué políticas e instituciones necesitamos para

desarrollarlas, teniendo en cuenta los riesgos pero no poniendo estos por delante y la irregularidad en el centro, sino creando un modelo migratorio adecuado al espacio de libre circulación del que formamos parte y coherente con los objetivos que hayamos definido. Solo entonces podremos identificar cuáles son los peligros reales y cómo pueden abordarse, y solo así podremos poner a los responsables de la seguridad interior y exterior en situación de tener éxito en su parte de la misión, proteger los derechos y la seguridad tal como el derecho internacional, nuestro ordenamiento interno y la política de migración lo establecen.

Este volumen se propone presentar los rasgos principales de las migraciones internacionales y la movilidad en nuestro siglo, cuáles son sus características y en qué se distinguen de los movimientos migratorios que se han sucedido a lo largo de toda la historia de la humanidad, y preguntarse cómo estas se relacionan e interactúan con la seguridad tanto en el marco de las relaciones internacionales como en nuestras sociedades.

Una parte importante de esta presentación se dedicará a acotar nuestro objeto de estudio, las migraciones internacionales. Para ello, nos aproximaremos a las definiciones de migración normalmente utilizadas por la literatura académica, así como a las definiciones usadas por las organizaciones internacionales. Igualmente, intentaremos determinar de quienes hablamos cuando nos referimos a los migrantes —o qué características deben concurrir para que podemos considerar inmigrante a un nacional de otro Estado presente en nuestro territorio— y cuáles son las cifras que manejan en este momento las organizaciones internacionales.

Hecho esto, presentaremos las diferentes aproximaciones teóricas sobre la migración en sus distintas dimensiones, poniendo un foco especial sobre los factores que impulsan las decisiones migratorias en las sociedades de origen, y los factores de atracción de las sociedades de destino.

Sin ánimo de dibujar una geografía migratoria mundial, delimitaremos las distintas geografías migratorias en las que estamos inmersos y describiremos las distintas dinámicas de migración internacional y movilidad que estas contienen, así como su impacto en ámbitos como el desarrollo de los países de origen y de acogida, su economía, el mercado de trabajo o la cohesión social. La seguridad en los recorridos migratorios, la criminalidad organizada y los riesgos asociados forman parte de esta aproximación.

Las normas y políticas que pretenden gobernar las migraciones son la otra parte fundamental de este volumen. Partimos de la certeza de que el movimiento de personas es una parte consustancial de lo que llamamos globalización, y de que un gobierno efectivo de la movilidad y las migraciones requiere un alto grado de cooperación internacional. Analizaremos el Derecho internacional de migración y de asilo, sus fortalezas y sus debilidades. Veremos las políticas de movilidad e inmigración en nuestro entorno, centrándonos en los distintos intentos de aproximar la legislación y las políti-

cas migratorias en el seno de la Unión Europea, tras la eliminación de las fronteras interiores y la puesta en marcha de lo que podemos considerar la más desarrollada experiencia internacional de gestión de la movilidad de las personas, el espacio europeo sin fronteras interiores. Las preguntas que intentaremos contestar se refieren a qué dinámicas han hecho que avancemos hacia mayores niveles de integración europea, y cuáles han operado como frenos a la necesidad de abordar de manera común, en un espacio de libre circulación interior, la gestión de las fronteras exteriores, la política de inmigración y la política de asilo. Analizaremos desde la perspectiva del derecho comunitario los logros y los límites del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que los Tratados de la Unión Europea prometen hoy a sus ciudadanos y a quienes residen en el territorio de la Unión.

A continuación, analizaremos el actual estado de la cooperación europea en el ámbito de las políticas de interior, en el que se enmarcan las políticas de inmigración, y de la dimensión exterior de estas políticas, adentrándonos también en el actual estado de desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad europea. Acercaremos el foco a sus estructuras jurídicas, a las instituciones a las que el desarrollo de estas políticas ha dado lugar, viendo su lado más operativo. Identificaremos los puntos de contacto y las intersecciones entre los espacios tradicionalmente considerados de seguridad interior y de seguridad exterior, viendo de qué manera se ha puesto en relación la Política Exterior y de Seguridad Común europea con los objetivos de política interior, especialmente con las migraciones internacionales.

Visto el estado de la cuestión en el marco de la Unión Europea, comprenderemos mejor porque nuestro modelo migratorio está muy centrado en la irregularidad y, consecuentemente, en el control fronterizo, y podremos preguntarnos cómo pasar a un mejor gobierno de las migraciones, haciendo que el control migratorio vuelva a ser la forma cómo se encauzan los flujos tal como determinan las políticas de migración y no una mera lucha por la contención de los mismos. También podremos ver qué es propiamente la política de inmigración, qué puede abarcar y qué queda fuera de su ámbito, aunque sean fenómenos internacionales en los que la extranjería es un elemento importante, y aunque tengan una relación perversa con la migración, como sucede con el tráfico y la trata de personas, un ámbito que cae de lleno en el de las políticas de seguridad nacional y exterior.

Por último, analizaremos cómo las dificultades para con el gobierno de las migraciones se relacionan con las líneas divisorias que se construyen en nuestras sociedades, y cómo la migración, el refugio y la movilidad internacional impactan en unas democracias eminentemente nacionales e interactúan con sus dinámicas políticas. Poblaciones, instituciones, y estructuras administrativas y políticas se ven afectadas tanto por la realidad que conforman las migraciones como por los imaginarios que se construyen sobre los migrantes interpretados como la otredad. Veremos qué impacto tiene esto en las políticas de migración y su relación con la seguridad global, ya sea en

la seguridad nacional como en la seguridad humana, cómo estos elementos aterrizan en cada territorio en una sociedad hoy ya intrínsecamente diversa, y cómo se relaciona con nuestra resiliencia ante los retos globales.

Cuatro miradas a la migración internacional

Una vez expuestos los argumentos de fondo que pretendemos desarrollar, vamos a presentar los cuatro textos que configuran el volumen.

Ruth Ferrero-Turrión, profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, nos acerca a la migración internacional empezando por la descripción del objeto al que nos referimos, las migraciones, y los sujetos que las protagonizan, los migrantes. Nos aproxima a las principales teorías de la migración y nos ofrece una descripción geopolítica de las mismas, para adentrarse después en el impacto que la relación entre migración y seguridad está teniendo en el ámbito político institucional, y a las aproximaciones académicas a esta cuestión.

En un área de conocimiento aún poco compartido, y muchas veces oculta tras el velo del prejuicio, es importante delimitar qué entendemos por migración internacional, a quiénes categorizamos como migrantes, cuáles son sus tipologías y qué cualificación reciben dentro del Derecho internacional. Es igualmente importante delimitar los parámetros de las migraciones internacionales en este momento, en el que se desarrolla la segunda gran ola de movilidad humana de los últimos dos siglos, y compararlos con los de anteriores momentos migratorios, lo que nos da una información muy valiosa para contextualizar las migraciones del siglo XXI e interpretar bien la situación actual. Las cifras y datos de la geografía migratoria que se nos presentan relativizan muchas de las asunciones generalmente admitidas como válidas, y señalan tendencias a las que debemos prestar atención, especialmente en relación con los desplazamientos forzados.

En la exposición de las principales teorías de las migraciones internacionales se nos hace notar, ante todo, que las disciplinas desde las que se ha analizado la migración internacional son básicamente la economía, la economía internacional y el desarrollo, y la demografía, disciplinas que se centran en los distintos factores que impulsan la movilidad, tanto los de impulso a la salida como los de atracción. Desde estos enfoques, las referencias a la seguridad son muy escasas, están circunscritas a la seguridad humana o relacionadas con la seguridad interior, y tienen una posición muy marginal. El binomio migración-seguridad, al que ahora estamos tan habituados, no ha penetrado en el ámbito académico, ni siquiera en los estudios de relaciones internacionales y de seguridad, que apenas se han interesado históricamente por las migraciones, sino que se ha forjado desde la política, particularmente a partir de la reacción al Once de Setiembre americano, pri-

mero desde Estados Unidos, después desde la Unión Europea y sus Estados miembros.

La gobernanza de las migraciones internacionales es la siguiente cuestión a la que nos introduce Ruth Ferrero, para mostrarnos cómo desde el ámbito internacional y europeo se aborda la migración, una materia que siempre ha formado parte del núcleo duro de competencias del Estado. Especialmente interesante resulta su aproximación a la experiencia de la Unión Europea, inmersa desde hace décadas en la construcción de una arquitectura político institucional que garantice a la vez la libre circulación interior y un marco de seguridad reforzado —entendido en el diseño original como seguridad interior— a partir de la cooperación. La Unión Europea, dos años antes de la fecha que señalamos anteriormente, Setiembre de 2001, intentaba ya responder a los retos del mundo que se adivinaba ofreciendo a sus ciudadanos la promesa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia previsto en el Tratado de Ámsterdam. A lo largo del texto se analiza su desarrollo, señalando como la relación entre migración y seguridad se ha ido estrechando, cómo la dimensión exterior de la seguridad ha ido adquiriendo fuerza a lo largo de estos últimos años, y cómo esto impacta en el desarrollo de las políticas de inmigración y asilo europeas que, desde finales del siglo pasado, se prevén en los tratados.

En el ámbito internacional, señala el punto de inflexión que implica la declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 en la incorporación de las migraciones en el reino de las relaciones internacionales, y señala la discusión de los dos Acuerdos Globales sobre refugiados y sobre migrantes, que debe culminar el próximo año, como un hito remarcable en el avance hacia una mejor gobernanza internacional de las migraciones, en los términos en que se describen en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ruth Ferrero-Turrión vuelve a la literatura académica para relacionar la inclusión de la migración en las distintas agendas de seguridad españolas, europeas e internacionales con las aportaciones teóricas sobre migración y seguridad exterior, adentrándose en las distintas interpretaciones que desde la academia se han propuesto para analizar la migración internacional, y las distintas propuestas normativas que contienen.

Analiza los cambios ocurridos en el concepto de frontera y en las modalidades de control fronterizo, especialmente la extensión del control fronterizo fuera de la jurisdicción, en un contexto de globalización que aúna la existencia de peligros indeterminados, tanto en sus características como en su ubicación física, con una percepción reforzada de los riesgos. Examina los puntos de vista de quienes se aproximan a esta cuestión desde el paradigma de la seguridad humana y quienes lo hacen desde la seguridad nacional, y expone los diferentes resultados a los que llegan, antes de adentrarse ella misma en una aproximación normativa a la situación actual. La última parte de este volumen volverá a esta cuestión, proponiendo una visión no dicotómica de estas dos perspectivas.

Carmen Pérez González, profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, analiza las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea desde su génesis y su primera evolución extracomunitaria, hasta su posterior incorporación al Derecho primario europeo y su desarrollo en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En primer lugar, nos aproxima al Derecho internacional de las migraciones, señalando la diferencia que este hace entre quienes considera desplazados forzosos y aquellos que son considerados, por defecto, emigrantes económicos, una diferencia que se proyecta sobre la arquitectura jurídica europea de la migración y el asilo.

Explica de modo preciso y muy oportuno el elemento central sobre el que se construye la política de inmigración de una gran mayoría de los Estados: la necesidad de importar trabajadores cuando la propia fuerza de trabajo no puede garantizar la demanda de mano de obra, algo que debe ser demostrado, en algunos países con la identificación previa de un puesto de trabajo concreto imposible de cubrir en el mercado de trabajo nacional. Los Estados consideran una competencia exclusiva determinar quién accede a su territorio, cómo se incorpora a su mercado de trabajo y qué marco de derechos se le aplica, y han opuesto siempre una fuerte resistencia a la cesión de soberanía en estos ámbitos. A pesar de ello, las dificultades de los Estados para gobernar en solitario los flujos migratorios ha permitido al Derecho Internacional ganar espacios que se nos exponen, en la primera parte del texto, con sus logros y con sus muchas debilidades. Estas se trasladan al Derecho de la Unión Europea, que configura, aun con ello, el más avanzado marco jurídico internacional de gestión de la movilidad de personas, tal como se pone de manifiesto a lo largo de este capítulo.

El Derecho internacional de los refugiados, en cambio, cuenta con una sólida base jurídica que reconoce el derecho a solicitar asilo y obtener protección internacional. Ciertamente es, tal como se nos remarca, que la decisión sobre quién merece el reconocimiento de este derecho y cómo este va a hacerse efectivo depende de los Estados, pero sus decisiones están vinculadas al cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Pérez González nos muestra de qué manera este marco jurídico internacional opera como base de la política europea de asilo.

Las políticas de inmigración y asilo europeas se presentan, desde una perspectiva histórica, como la resultante posible -en cada momento dado- de la tensión permanente entre la necesidad de avanzar hacia un marco europeo más integrado, una dinámica impulsada por la Comisión, el Parlamento Europeo y también —es importante señalarlo— por los Estados miembros y el Consejo, y las resistencias que estos mismos Estados han opuesto a cada una de las propuestas en este sentido. Esta tensión se hace más evidente a partir de la realización de la libertad de circulación de personas, que implica

establecer de forma común quién accede a este territorio y qué condiciones debe cumplir para permanecer en él, y la necesidad de establecer medidas de cooperación que garanticen la seguridad interior del espacio europeo. Comprender esta dinámica y ver cómo nace y cómo se configura un espacio de cooperación que incluye fronteras, migración, asilo, seguridad y justicia, y cuál es el rol de las Instituciones europeas y de los Estados miembros en un área donde estos se reservan no pocas prerrogativas, es muy relevante para tener una visión de cómo juegan los elementos de seguridad y de percepción sobre la propia seguridad en relación con la gestión de fronteras, la migración y el asilo. Este capítulo nos permite comprender con todo rigor y amplitud la actual construcción jurídica, institucional y política de la Unión Europea en estos ámbitos.

A continuación, Pérez González analiza específicamente el desarrollo y el alcance de las políticas de inmigración y asilo europeas, poniendo de manifiesto el distinto grado de integración normativa, y los límites de cada una de estas políticas. Toma como punto de partida las ambiciones declaradas por el Consejo Europeo de Tampere, justo después de la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1999, que incluye el objetivo de construir el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia europeo, y en los siguientes programas quinquenales de trabajo adoptados en La Haya y Estocolmo para mostrarnos el desarrollo efectivo del Derecho derivado en dos ámbitos que, según el diseño original, deberían conformar una política europea de inmigración y una política común de asilo, acercándonos con mucho rigor a cada uno de los instrumentos jurídicos, y a las distintas instituciones y organizaciones resultantes.

A lo largo de este ejercicio, pone luz sobre aquellos espacios hoy aún vacíos, especialmente el que debería ser el eje central del sistema migratorio: los procedimientos y requisitos de entrada para la concesión de permisos de residencia y empleo. Las reflexiones de la autora sobre esta cuestión plantean una serie de interrogantes sobre el modelo europeo de migración que resultan muy oportunos, especialmente después de que la Comisión Europea, en 2015, pusiese sobre la mesa una Agenda Europea para la migración que, de algún modo, recupera las ambiciones iniciales sobre una política de migración común.

El texto nos acerca al actual régimen jurídico del asilo en Europa, formado por un conjunto de Directivas que pretende establecer un procedimiento común para procesar las solicitudes, unos criterios compartidos para concederlo y un estatuto uniforme para quienes accedan al sistema de protección, así como unos estándares mínimos en todo el territorio europeo para hacer efectiva la protección de los refugiados. Igualmente, nos ilustra sobre el funcionamiento del Reglamento de Dublín, que determina el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, y el Reglamento Eurodac, que regula la base de datos del Sistema. En el ámbito de la cooperación y el apoyo a los Estados miembros, señala también

la creación de una Agencia Europea de Asilo. Su descripción nos permite comprender la arquitectura jurídica y la política europea de asilo y su grado de desarrollo e integración, en un momento en que la realidad lo ha puesto a prueba de forma dramática.

No puedo dejar de advertir un elemento de detalle no menor que Pérez González menciona especialmente y con mucho tino: el segundo párrafo del artículo 3.2. del Reglamento Dublín III, en el que se impide aplicar el propio Reglamento y trasladar al solicitante de asilo al país miembro designado como responsable para procesar esta solicitud cuando haya razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes por parte Estado miembro, tal como afirman dos sentencias del TEDH y del TJE de 2011. Se nos hace difícil pensar en otra materia en la que una norma común regule en su articulado ni más ni menos que la suspensión de su aplicación y el comportamiento a seguir por parte de un Estado miembro en caso de producirse por parte de otro Estado miembro el incumplimiento sistemático, ni más ni menos, que de la Carta de Derechos Fundamentales.

Carmen Pérez acierta también al poner el foco en una pieza de la arquitectura jurídica del asilo de la Unión Europea que hoy, sin que nadie haya dado una explicación sobre el porqué, sigue siendo un instrumento inutilizado: la Directiva de normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, que vio la luz en 2001, en el contexto de la crisis de los Balcanes para intentar evitar la estéril discusión entre países que sufren una mayor presión en la frontera y países con un sistema tradicionalmente robusto de asilo a los que finalmente acuden las personas necesitadas de protección, y evitar los impactos negativos sobre la Unión.

A esta descripción precisa del actual estado de la política de asilo común y del Sistema Europeo Común de Asilo, fruto de la reforma de 2013 y actualmente en fase de revisión, se acompaña de una visión más normativa sobre la gestión de la actual crisis humanitaria, sobre qué ha fallado y qué debería hacerse para garantizar una política a la altura de las ambiciones iniciales del proceso de creación del ELSJ, hoy quebrado en muchos de sus principios.

Juan Luis Pérez Martín, general de Brigada de la Guardia Civil y doctor por la Universidad de Salamanca, nos presenta las políticas e instrumentos de que la Unión Europea se ha venido dotando, en las últimas décadas, para hacer operativas las decisiones tomadas tanto en el ámbito de la seguridad interior como de la seguridad exterior, y que tramos quedan por recorrer. Constata una separación cada vez más tenue entre ambas esferas, aunque cada una de ellas se desarrolle a partir de políticas e instrumentos operativos diferenciados. Tras el análisis que hace de las políticas vinculadas hoy al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por un lado, y de las políticas de seguridad exterior enmarcadas en la Política Europea de Seguridad Común

por otro, así como de la exposición de aquellos elementos que conforman sus estructuras operativas y de cooperación, podemos ver claramente cuáles son las prioridades de cada una y cuáles los espacios de especialización, pero también descubrir los espacios de intersección entre ambas. La perspectiva histórica que adopta para el análisis y presentación de partes muy importantes del desarrollo de ambas políticas nos permiten comprender las dinámicas, no siempre pacíficas, como ya hemos visto anteriormente, entre la defensa de bienes tales como la libre circulación y la seguridad, así como las dinámicas competenciales entre Unión Europea y Estados miembros.

El autor subraya el hecho de que la construcción europea, desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, aunque revista la forma de acuerdos de cooperación económica tiene como razón de ser la seguridad y la paz. El éxito en el logro de este objetivo dentro de la Unión es evidente. Esta lógica de cooperación en búsqueda de la seguridad y la paz que subyace aún en la construcción europea nos permite pensar hoy, desde una Europa pacificada y a partir de su experiencia, en la seguridad global.

La cooperación no es un concepto político abstracto sino que se verifica, como vemos a lo largo del texto, de manera concreta. La tupida red de instrumentos que hacen posible esta cooperación en unos ámbitos que, como vimos en el anterior capítulo, son de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros y afectan al núcleo duro de competencias de los mismos, nos sirve para darnos cuenta del alto grado de integración de la Unión Europea, no siempre fácil de percibir, de hecho, solo perceptible cuando algunos de los mecanismos que nos ofrece fallan.

Juan Luis Pérez hace en su artículo un repaso histórico de la política de seguridad exterior en el que señala la fuerte tensión que ha habido desde los inicios entre quienes querían hacer más evidente la dimensión política y de seguridad de la construcción europea, y quienes expresaban fuertes reticencias a ello por considerar que esta vía llevaba a una pérdida de soberanía inaceptable para el Estado. Nos ilustra sobre el uso de la vía extracomunitaria para avanzar en la cooperación en la seguridad exterior, hasta llegar al Segundo Pilar de Maástricht y más tarde al Tratado de Ámsterdam, momento en que tienen lugar, dicho en sus palabras, los primeros cambios de transformación. De esta época es la creación del puesto de alto representante de la Política Exterior y de Seguridad, entonces asignada al secretario general del Consejo, así como la creación de distintas unidades ubicadas en esta Institución, cuya evolución se nos hará ver más adelante. Hay que destacar aquí las coincidencias que hay, salvando las diferencias que también existen, entre este recorrido y el de la integración de las políticas de interior, tanto en los tiempos como en la forma en que se desarrollan. El análisis histórico de las políticas de interior, desde el Tratado de Maástricht los tratados actuales, pasando por el Tratado de Ámsterdam que incorporó al derecho primario el llamado acervo de Schengen, nos aproxima a los cambios que ha habido en la capacidad de gestión de los asuntos de interior en el seno

de la Unión Europea —siempre de acuerdo con los Estados y descansando en ellos prácticamente toda la capacidad operativa—. Dentro del marco de las políticas de interior, vemos desde la perspectiva de la seguridad lo que en el capítulo anterior habíamos visto desde el prisma de las políticas de migración: la relación intrínseca entre la realización efectiva de la libre circulación de personas y las políticas de interior, entre las que el tratado incluye las políticas de inmigración y asilo. Esto es así porque las políticas de interior de la Unión se conciben como medidas compensatorias a lo que se entiende que puede comportar una pérdida de control sobre el propio territorio. El acervo de Schengen, hoy integrado en los tratados, no solo es el instrumento que permite un espacio de libertad de circulación en la Unión, sino también un instrumento de cooperación en materia de seguridad. Las políticas de inmigración y asilo, así como las que determinan las condiciones para el cruce de fronteras comunes ya sea para estancias de corta duración o para residencia, son indispensables en la construcción de este espacio sin fronteras interiores.

En la exposición que se nos ofrece de los instrumentos de seguridad interior y de seguridad exterior, podemos identificar los ejes políticos que se entienden de interés común, ver cuáles son los aspectos de la seguridad que se priorizan, cuál es su enfoque, cómo se interrelacionan entre ellos, y que aspectos operativos comparten en relación con el control de las fronteras exteriores comunes y otros aspectos que se relacionan con la política de inmigración y asilo.

Este texto nos ayuda a comprender como se ha articulado la política común de inmigración y asilo, como se relaciona con el resto de las políticas destinadas a garantizar la libertad, la seguridad y la justicia que la Unión pretende ofrecer a sus ciudadanos, y cómo se relaciona con la política de seguridad exterior. El desarrollo de ambas políticas tiene en el Tratado de Ámsterdam un punto importante de inflexión.

Las políticas europeas de interior han roto los marcos nacionales y han establecido un nuevo marco común de cooperación, no sin dificultades y aún con debilidades políticas y operativas importantes. Pero también han traspasado las fronteras exteriores, desarrollando intereses y estrategias propias. A su vez, los instrumentos de la seguridad exterior europea, mucho menos desarrollados que los primeros, se han aproximado a objetivos relacionados con la seguridad interior que tradicionalmente le eran ajenos. Tras el análisis de ambos, y la exposición de cuáles son los objetivos que pretende la Unión Europea, y cuales los desarrollos institucionales y operativos para lograrlos, Juan Luis Pérez nos expone sus conclusiones y avanza el camino por el que podría seguir esta política.

Valeria Bello, con su contribución «Migraciones, Seguridad Nacional y Seguridad Humana: Un nuevo modelo migratorio para luchar contra el prejuicio como reto a la seguridad global», aporta a este volumen una sugerente vi-

sión de la relación entre seguridad y migración, en sus acepciones más amplias. En el centro de su trabajo está la seguridad, tanto la seguridad humana como la seguridad nacional tal como tradicionalmente se ha formulado. Al lado del concepto de seguridad, sitúa el de interculturalidad como su corolario, circunscribiéndose a la definición que Naciones Unidas hace de ambos.

Este trabajo que parte de la sociología política, recurre a la historia para analizar dos periodos durante los cuales el desplazamiento forzado y las migraciones movieron en Europa cifras de seres humanos más elevadas de las que tenemos hoy, la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, y la Guerra de los Balcanes. Nos narra de modo muy agudo el papel que la percepción del otro y los movimientos de población desempeñaron en ambos conflictos, y señala el prejuicio como uno de los factores que los alimentó. Pone en relación el concepto de seguridad vigente entonces con el que manejamos en la era de la globalización, en la que debemos hacer frente a peligros indeterminados y difíciles de localizar, asistimos a conflictos que traspasan las fronteras y se proyectan de diferentes maneras tanto en el interior del Estado como en el escenario internacional, y vemos como las seguridades en las que se había asentado la sociedad europea durante las últimas décadas se tambalean. En este recorrido histórico, incluye también el terrorismo europeo de las últimas décadas del siglo pasado y lo compara con las actuales amenazas terroristas.

Analiza la gestión actual de las migraciones en relación con su eficacia para con el problema que pretende enfrentar y los objetivos que declara perseguir, el control de las fronteras y un gobierno de las migraciones que garantice la seguridad en el sentido que tradicionalmente le asignamos y también la seguridad humana, incluida la de los propios migrantes. Explica cómo el control del cruce de fronteras y lo que sucede de forma irregular se sitúa en el centro de las políticas de inmigración. La frontera es hoy móvil, no se encuentra solo en los confines del territorio que delimita sino que se despliega también dentro de él, en los puertos, aeropuertos y allí donde las zonas de cruce se establecen. El rol real y simbólico de estas fronteras es muy relevante. En ellas se produce el primer contacto entre el extranjero y el Estado cuyos límites pretende franquear y viceversa, y la experiencia que allí se tenga perdurará en las percepciones tanto de los migrantes como las poblaciones de los lugares de destino. En muy poco tiempo, muchos de estos migrantes pasan de ser extranjeros sin título de acceso a ser sujetos de derecho a quienes las políticas migratorias que se ocupan de la acogida y la integración pretenden acompañar en su recorrido hacia la inclusión social, habiendo pasado entretanto, no pocas veces por situaciones de confinamiento en el territorio europeo de llegada. El texto nos muestra la relación problemática entre estas distintas facetas de la política de inmigración, que se reclaman ambas pilares de la seguridad en el de gobierno de las migraciones.

Tanto la seguridad como la migración son materias en las que las percepciones cuentan: su relación con la realidad es estrecha y dinámica, y no siempre

es fácil discernir hasta qué punto estas son fruto de la realidad o esta última va tomando forma a partir de percepciones presentes con anterioridad, es decir, prejuicios. Valeria Bello transita por el difícil terreno en el que se relacionan los hechos y las percepciones con rigor, dibujando los recorridos circulares que produce una gestión de las migraciones en permanente estado de emergencia, es decir, incapaz de gobernarse. Para ello, usa la figura de la paradoja y presenta cuatro grupos de elementos que interactúan de modo tal que, en vez de reforzar el marco de seguridad que los Estados y la Unión Europea persiguen, tienden a debilitarlo.

La relación con los países de tránsito y origen de los migrantes es un aspecto de las políticas de migración que el texto analiza. Como hemos visto en anteriores trabajos, los Estados europeos tratan de controlar los flujos a partir de acuerdos con los Estados de origen o tránsito. Algunos de estos Estados presentan una serie de características identificadas, en mayor o menor grado, como factores de expulsión de los migrantes, y hasta de desplazamiento forzoso. El efecto que a medio plazo puede tener la transferencia de flujos de dinero y otros recursos en la consolidación o incluso el incremento de las dinámicas de expulsión, y la posición en la que nos situamos ante algunos de estos Estados, es una de las cuestiones que nos hace observar.

La interpretación de la frontera, una mirada a los efectos a medio y largo plazo del control de la migración como objeto de las relaciones exteriores, y una llamada de atención sobre las percepciones y la construcción de los prejuicios, y su impacto en la seguridad global son aspectos relevantes sobre los que se pone el foco. Nos alerta de los efectos de un modelo centrado en la irregularidad, teniendo en cuenta su relación con la criminalidad internacional organizada y la red de relaciones que esta establece a un lado y otro de la frontera, así como de la vinculación entre formas a veces extremadamente violentas de criminalidad internacional, del negocio de la trata y su relación con negocios perfectamente tolerados en algunos países de destino, como la explotación sexual, la masa de dinero que todo ello genera, su interacción con sistemas o subsistemas corruptos en países de origen, tránsito y destino. Estas dinámicas contribuyen a romper la barrera entre la seguridad interior y la seguridad exterior consolidan la percepción ciudadana de estar sometida a riesgos indeterminados en cuya existencia la inmigración está siempre presente, aunque los inmigrantes no sean el peligro sino las víctimas. Valeria Bello entra en el terreno normativo para señalar la necesidad de volver a situar en el centro del sistema la regularidad, apuntando que recursos serían necesarios para abordar el reto de la movilidad de personas en el presente siglo, atendiendo tanto a los factores que impulsan las salidas como aquellos que desde nuestras sociedades actúan como factores de atracción, saliendo del «estado de emergencia permanente» en materia de inmigración para mejor atender los objetivos de una migración ordenada. La relación positiva entre seguridad e interculturalidad que Bello plantea se va desplegando a lo largo del texto para ofrecernos una visión pragmática

sobre qué elementos podrían contribuir a romper las paradojas del actual sistema, y como se podría avanzar hacia una gobernanza real de las migraciones que, a su vez, permitiese aumentar la resiliencia de nuestras sociedades ante las amenazas globales reales y percibidas.

La gobernanza de la migración internacional y la seguridad, cuestiones abiertas.

Como veremos a lo largo de este volumen, la migración ha estado durante muchos años ausente del estudio de las Relaciones Internacionales. Las teorías sobre migración la han relacionado con la seguridad de forma tangencial, focalizada en el control de frontera y vinculada a cuestiones de seguridad interior. En la Unión Europea, el camino hacia la realización de la libre circulación conllevó un largo y profundo debate sobre qué medidas podían compensar la supresión de las fronteras exteriores y reforzar la seguridad interior. No fue hasta el primer gran atentado del terrorismo internacional en suelo norteamericano en 2001 que la seguridad en su sentido más duro relacionado con la seguridad exterior se asoció con las migraciones y el control de frontera. Desde entonces hasta ahora mucho se ha escrito —y poco se ha estudiado— sobre esta cuestión. En este terreno tenemos más interrogantes que certezas y, desde luego, un largo camino que debemos recorrer si queremos ser capaces de gobernar la migración y la movilidad de personas en un mundo en el que esta se acelera, garantizar los derechos y la seguridad de los ciudadanos en unas sociedades crecientemente diversas, y abordar los retos de la seguridad global. Manejar las percepciones y luchar contra prejuicios que actúan como amenazas contra la seguridad es parte de esta agenda. Sin más intención que ayudar a definir este recorrido, terminaremos esta presentación con algunas consideraciones y preguntas abiertas que nos puede servir para seguir trabajando esta cuestión.

En primer lugar, es importante aclarar los términos que usamos al abordar esta cuestión. Qué entendemos por migrante, qué es y qué puede ser una política migratoria, qué podemos exigirle y qué no, son cuestiones que debemos plantearnos. Desde mi punto de vista, hay un elemento de confusión importante entre migración y gestión de frontera que debemos abordar. No todos los nacionales de un tercer país que cruzan la frontera con la intención de permanecer en el territorio al que acceden son inmigrantes, si nos centramos en la definición que de ellos da la literatura académica y las Organizaciones Internacionales. La confusión entre extranjero e inmigrante es especialmente dañina cuando hablamos de seguridad interior y de amenazas exteriores como lo es el terrorismo internacional. Quien cruza la frontera con el objetivo de cometer un delito o de reclutar a otros para que lo hagan escapa a toda definición de migrante, aunque intente amparar su situación en el país con las herramientas que los procedimientos de migración le proporciona y hasta conseguir permiso de residencia si está en sus

manos, como intentará conseguir cualquier otro bien o servicio que le haga más fácil su propósito. Solo desde una política de seguridad, tanto de seguridad interior como de su dimensión exterior, puede abordarse la criminalidad internacional organizada en cualquiera de sus expresiones, pero no desde la política migratoria. La política de inmigración se centra en definir las razones que legitiman a ciudadanos de terceros países a entrar y residir en nuestro territorio, y a remover los obstáculos que puedan dificultar su plena inclusión en nuestra sociedad. Establecido este marco, una parte de la política de seguridad debe ocuparse de garantizar el cumplimiento del conjunto de normas que configuran la política de inmigración, como hace en cualquier otro ámbito. Aunque dicho así suene muy obvio, no es poca la confusión que hay entre qué puede pedirse a la política migratoria y qué no, y qué rol tiene la seguridad en ella.

Hemos visto anteriormente algunas de las razones del grado de confusión entre migración y seguridad. En los últimos años hemos asistido a muchas y distintas situaciones a las que hemos llamado crisis migratorias. Independientemente de sus cifras, los términos con que las hemos descrito y las reacciones que ha habido ante ellas han sido siempre las mismas. Baste comparar la situación creada tras la revolución tunecina, después de la llegada de poco más de veinte mil personas no documentadas a las costas de Italia, con la llegada de más de un millón de refugiados al territorio europeo después de dos mil quince. Alrededor de ambos momentos, a pesar de sus diferencias en volumen y alcance, se desplegaron las alarmas sobre los posibles riesgos para la seguridad, las probabilidades de infiltración criminal en los flujos, la incapacidad de la sociedad para asumir las cifras de llegada, reaparecieron brotes de xenofobia y racismo, y se hizo evidente la debilidad del sistema europeo. En ambos casos las fronteras interiores europeas reaparecieron y a día de hoy, en buena parte de la Unión, siguen cerradas. Además de estos dos casos, hemos visto, otros largos de enumerar y que todos tenemos presentes, a sur y a este en Europa.. Uno podría afirmar que la normalidad en materia de migración es la crisis. Que un fenómeno previsible se trate reiteradamente como una emergencia nos dice que tenemos problemas importantes en el sistema.

A estas situaciones especialmente visibles y reconducidas al ámbito de lo excepcional, se añade la dificultad que tenemos para operar con las categorías jurídicas existentes en el ámbito de la inmigración. Legitimamos la inmigración, es decir, la posibilidad de que un ciudadano de un país tercero resida habitualmente en nuestro territorio, a partir de la posibilidad de que este encuentre un empleo predeterminado y pueda desempeñarlo, del mismo modo como se hacía en la sociedad industrial del siglo pasado. ¿Es esto posible en la sociedad de la inseguridad laboral, el autoempleo, y el «precarizado» para los empleos menos cualificados? Una simple comparación entre los sectores que el sistema señala como aquellos en que los empleos son de difícil cobertura y los puestos de trabajo que efectivamente van cubriendo

los inmigrantes que se incorporan a nuestra sociedad nos permite comprender que las vías de entrada formales se ven, la mayoría de las veces, desbordadas por las vías extraordinarias. La adquisición de permisos de empleo y residencia tiene una parte remedial tan importante o más que la prevista formalmente. Las decisiones -racionales- de los migrantes, las decisiones de nuestros propios empleadores -comprendidas las familias en esta categoría- sobre los migrantes y su papel en el mercado laboral, y las normas de extranjería, se compadecen mal. No es este el lugar donde desarrollar esta cuestión, pero baste lo dicho para poder afirmar aquí que, como se ha visto a lo largo de estas páginas, la excepción y la emergencia, en el ámbito de la migración, son norma. Tanto, que es el único ámbito político al que reservamos el extraño adjetivo de «legal» para referirnos a lo que debería ser propiamente la política de inmigración. Así sucede en la Unión Europea, dónde ha habido una disparidad muy notable en el grado de integración de los distintos elementos de las políticas migratorias, llevándose la peor parte, como veremos, lo que debería ser norma y base del modelo migratorio europeo, mientras la llamada lucha contra la inmigración irregular, que abarca un amplio espacio desde la situación de irregularidad administrativa en la que se encuentran algunos inmigrantes y sus familias hasta las formas de criminalidad internacional más graves, ha sido objeto de un mayor desarrollo, con todos los problemas que ello implica.

La emergencia permanente y la irregularidad en el centro dificultan extraordinariamente tanto la gestión de la migración como la provisión de seguridad. Hay un amplio consenso en la Unión Europea, desde el Consejo de Tampere en mil novecientos noventa y nueve, sobre la necesidad de una política europea de migración. También lo hay sobre la necesidad de encontrar un nuevo modelo común de inmigración. Pero las dificultades en la inclusión de la migración en la deliberación política nacional, y las resistencias que hemos visto de los Estados a compartir competencias con la Unión Europea, y aún más con la posibilidad de desarrollar el Derecho internacional de los migrantes y el papel de las Organizaciones Internacionales en el sistema, lo vienen haciendo prácticamente imposible. En el intento de hacer cumplir un marco normativo quebrado desde hace tiempo, el papel de la seguridad se hace especialmente difícil, tanto dentro como fuera del territorio, y de manera muy visible en el control de las fronteras. La pregunta más importante que tenemos hoy planteada es sobre cuál debe ser nuestro modelo migratorio y su gobierno, en un espacio europeo de libre circulación interior. El Consejo de Tampere ya citado identifica las relaciones con los países de origen y tránsito como una parte fundamental de la gestión de las migraciones. Este es un terreno en el que debe avanzar, sin duda, pero teniendo en cuenta las dificultades que presenta. . En primer lugar, la asimetría entre nuestra visión y la suya. Para la mayoría de países de origen, la emigración no es un problema en su agenda política, al contrario, es una salida a muchos de sus problemas. Por otro lado, el cambio profundo que está sufriendo la geografía migratoria en los últimos años hace que las categorías origen, tránsito y destino sean menos claras y, desde luego, no excluyentes.

Algunos de los países tradicionalmente de origen se han convertido en países de tránsito, especialmente en nuestro entorno inmediato. Desde luego, que estos países desarrollen su propia política migratoria y de control de frontera es deseable para ellos, tanto para controlar el acceso a su territorio como la salida del mismo, pero sus políticas migratorias no tienen por qué coincidir con las europeas. La pretensión de extender el control de frontera fuera de nuestra jurisdicción y los términos en los que el diálogo político con estos países se produce para lograr tal cosa está planteando algunos problemas no menores, que entran de lleno en la agenda de la seguridad exterior y en su convergencia con la seguridad interior. Un grupo de problemas está relacionado con la seguridad de los migrantes, como hemos visto, y muy especialmente con los solicitantes de protección internacional y el ejercicio del derecho a solicitar asilo. Otro tiene que ver con la nueva situación de debilidad en la que se sitúan los países de destino en su relación con los países de origen y tránsito, en el uso de las migraciones como un elemento de negociación y en las dificultades de la sostenibilidad a largo plazo de determinados acuerdos. A ello se añade la pretensión de los países de origen, señalada reiteradamente e incluida en algunos acuerdos entre la Unión Europea y estos Estados, de asegurar su rol en relación con lo que ellos entienden como su «diáspora» y la exigencia de que se facilite esta relación entre el Estado de origen y sus nacionales en nuestro territorio, con los efectos que puede tener esto en nuestras sociedades. A las preguntas sobre nuestro modelo migratorio y sobre el gobierno de los flujos, debemos añadir nuevas preguntas que, veinte años después, puedan hacernos avanzar hacia un diálogo internacional sobre las migraciones que atienda a los diferentes elementos que contienen.

Abordar las causas profundas de las migraciones es una de las vías que la Unión Europea se plantea en su acción exterior. Los instrumentos que tenemos para ello son los de la cooperación al desarrollo, pero la literatura académica explica que esta, por sí sola, no puede dar como resultado a corto plazo la reducción de los flujos, aunque los objetivos de desarrollo sean siempre deseables y loables. La migración es, en sí, un factor de desarrollo, tal como reconoce hoy Naciones Unidas, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de definir políticas de desarrollo. Comprender los flujos y sus dinámicas, e intervenir allí donde se puedan desarrollar acciones disruptivas que ayuden a romper círculos viciosos, especialmente cuando concurren en ellos actos criminales, y poner esto en relación con el desarrollo local puede tener efectos a medio plazo. Debemos preguntarnos en este ámbito cuál es el papel de la cooperación en materia de seguridad y cuáles sus límites, como desarrollar de forma eficaz la lucha contra el tráfico y la trata, y cómo combinar la lucha contra la migración no deseada con iniciativas que puedan asegurar la supervivencia de los potenciales migrantes, con el establecimiento de circuitos de movilidad y migración regular.

Los conflictos internacionales están en el centro de los movimientos forzados de las poblaciones. Los desplazados de guerra, pero también quienes

escapan de conflictos prolongados y situaciones de violencia, sean o no reconocidos como refugiados, forman una parte importante de los flujos. Poco puede hacerse desde el ámbito de las migraciones en este terreno, más allá de garantizar el cumplimiento formal y efectivo de la obligación de protección que se deriva del Derecho internacional de asilo. Desde la perspectiva de la seguridad, debería considerarse el desplazamiento de civiles en los conflictos armados como un elemento relevante, y hacerse las preguntas pertinentes sobre esta cuestión. La emergencia no puede ser el Estado desde el que se aborde algo que, ya antes de producirse, es perfectamente previsible: la huida de los civiles de las zonas de guerra y su intento de recomponer sus vidas en países seguros cuando la situación se prolonga para ellos y sus hijos de forma intolerable.

El terrorismo internacional se relaciona con viejos y nuevos conflictos en el Mediterráneo y en África, y hace que los mismos salten las fronteras, con acciones criminales que quienes las perpetran vinculan con los mismos de diferentes maneras. Las extraordinarias dificultades para identificar los distintos elementos que concurren en él hace muy difícil articular una respuesta. No es este el lugar en el que desarrollar una aproximación a esta nueva amenaza. Sí de plantear algunas preguntas sobre su relación con las migraciones. En primer lugar, y cómo es evidente, hay que considerar que los refugiados y los migrantes son, en su inmensa mayoría, prácticamente en su totalidad, ajenos a estos hechos, cuando no han sido víctimas, en sus países de origen, de las mismas. Los escasos estudios que tenemos en Europa sobre este fenómeno nos identifican dos elementos a considerar: individuos vinculados directamente al terrorismo internacional, que deben ser objeto de atención —y lo son, sin duda— de los cuerpos de seguridad tanto en el interior como en el exterior, una actividad que exige altos niveles de cooperación internacional, que la Unión Europea debe impulsar con mayor determinación aún, tanto en su interior como con la comunidad internacional; por otro lado, hay otro nivel de protagonistas nacidos o por lo menos crecidos en nuestro territorio y que suele disponer de nacionalidad, más o menos inmersos en una red global que les proporciona, de entrada, un marco ideológico que sirve de base para su captación. Algunos autores se aproximan a este fenómeno focalizándose en la radicalización del Islam o las derivas sectarias del mismo, y otros hablan de la «islamización de la radicalidad», tal como hace Olivier Roy para definir el fenómeno en Europa. La política de migración tal como la definimos, como las políticas encaminadas a establecer las razones que legitiman a ciudadanos de terceros países a residir en nuestro territorio y los procedimientos para hacerlo, y la eliminación de los obstáculos que puedan dificultar su plena inclusión en nuestra sociedad, no tiene instrumentos para abordar esta cuestión. La gestión de la diversidad en nuestras sociedades, donde crece un colectivo diverso transnacional, dentro un mundo global en el que el interior y el exterior son conceptos cada vez más difusos escapa a las políticas de migración y debe abordarse transversalmente y en todos los niveles de gobierno, empezando por el local.

Asociar al diferente con los peligros que se perciben asociados a la globalización es tan sencillo como peligroso. Las preguntas que debemos responder en este ámbito son muchas, y es urgente hacerlo. Las preguntas que hacerse desde la seguridad humana y desde la seguridad interior y exterior son también muchas, y nos seguirán ocupando en el futuro inmediato.

Sirvan las páginas que presentamos como una aportación a este debate necesario. Agradezco mucho a los autores su contribución que, sin duda alguna, sirve para enriquecerlo.

Capítulo primero

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate

Ruth Ferrero Turrión
Profesora de Ciencia Política
UCM

Resumen

Existen ya unos 244 millones de migrantes internacionales (3,2 % de la población mundial) y 740 de desplazados internos en un mundo de más 6 billones de personas, con estas cifras se puede afirmar que el fenómeno migratorio afecta a todos los rincones del planeta y se ha convertido en el principal asunto internacional. Casi todos los países están preocupados por la movilidad humana bien sea como emisores, receptores o países de tránsito. Las categorías clásicas de migración, económica, política, familiar, etc. ya no sirven, puesto que la personas transitan de unas a otras a lo largo de su vida. Si la primera ola migratoria se dio entre 1880 y 1920, nos encontramos ahora ante la segunda gran ola de movilidad humana de la historia, facilitada o como consecuencia de la globalización. Se ha incrementado la movilidad y se han reducido los costes, y las nuevas tecnologías acercan espacios geopolíticos antes distantes y desconocidos, ahora cercanos y familiares. Desde estas páginas se quieren ofrecer algunas de las claves que permitirán aproximarse al fenómeno migratorio, sus causas y consecuencias de manera informada y precisa.

Palabras clave

Migraciones Internacionales, Gobernanza de las Migraciones, Naciones Unidas, Refugio, Asilo, Trabajadores Migrantes, Trata y Contrabando de Personas

Abstract

With an estimated 244 million international migrants and 740 million internal migrants in a world of more than 6 billion inhabitants, migration now affects the whole planet and has become a major international issue. Nearly all countries are concerned by human mobility, as sending, receiving or transit states. Categories of economic, political or family migrants are no longer strictly defined, as the same people may change legal or social status several times during their life. Over the last thirty years, the world has entered a second major wave of migration, after the first that took place between 1880 and 1920 we are facing the second big wave of human mobility because of the globalization process. Mobility has been increasing and the costs have been diminished. Besides new technologies keep geopolitical spaces closer. These chapter want to describe and analyze some of the key issues that will allowed the reader to approach in a comprehensive way to the migration phenomena, causes and consequences in a well-informed manner.

Keywords

International Migration, Migrations governance, United Nations, Refugee, Asylum, Migrant Workers, Trafficking and Smuggling

Geopolítica de las migraciones

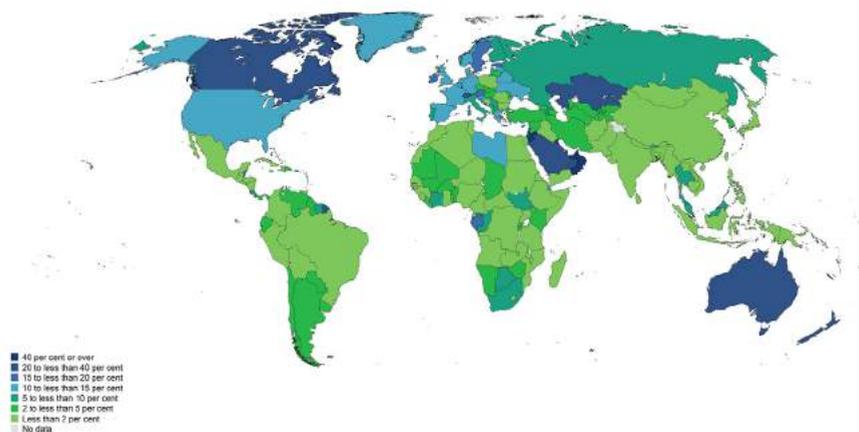
Los desplazamientos humanos no son nuevos. Desde el principio de los tiempos han existido movimientos de población, bien de manera voluntaria, bien de manera forzosa. En tiempos más recientes y ya a partir del siglo xx se identifican distintas olas migratorias coincidentes con las dos guerras mundiales, con la caída del muro, y más recientemente con la crisis económica, ambiental y bélica en Asia y África.

Sin embargo, y pasando por alto determinadas situaciones coyunturales, se puede afirmar que las migraciones internacionales son uno de los máximos exponentes de la globalización. Según la Organización Internacional de Migraciones la migración se define como «un movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política». Estos movimientos pueden tener un carácter voluntario o forzado. Si bien la intención de la mayoría de los migrantes es desplazarse durante breves periodos de tiempo, en lo que se conoce como migraciones circulares, lo cierto es que esta intencionalidad puede verse alterada por causas ajenas a la propia voluntad del migrante, como pueden ser, por ejemplo, las políticas restrictivas en materia de visados lo que hace cierta la afirmación «cuanto más se cierran las fronteras, más personas se instalan de manera definitiva».

La Unidad de Población de Naciones Unidas señalaba que en 2015 se alcanzaron los 244 millones, de los que 20 son considerados refugiados, y que componen en torno al 3,2 % de la población mundial (Mapa 1). Esto equivale a la quinta nacionalidad de mundo, con un volumen de población similar a Brasil. Una cantidad muy escasa de personas en movimiento si se tiene en consideración el enorme volumen de mercancías, capitales y servicios que también se desplazan por todo el planeta¹. Pero no solo se habla de movilidad de las personas, también ha aumentado la movilidad laboral en gran medida como consecuencia del descenso de la fecundidad en países desarrollados lo que ha hecho disminuir la edad activa y un incremento de la demanda de trabajadores. En 2013, 81,9 millones de migrantes de un país en vías de desarrollo vivían en uno desarrollado Sur-Norte, mientras que 82,3 millones se correspondían con desplazamientos Sur-Sur.

Siempre que se analizan los movimientos migratorios es imprescindible tener en cuenta los factores de atracción (pull) y expulsión (push). Ambos son complementarios y no excluyentes. A lo largo de este capítulo se realizará una aproximación por las distintas teorías, tipos y normativas internacionales que ayudarán a comprender y, sobre todo, analizar de manera sistemática las causas y consecuencias de los movimientos migratorios.

¹ <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wall-chart/index.shtml> (consultado 15 de julio 2017).



Mapa 1. Migrantes Internacionales como porcentaje de la población total
Fuente: División de Población de Naciones Unidas, DESA

Algunos datos a tener en cuenta

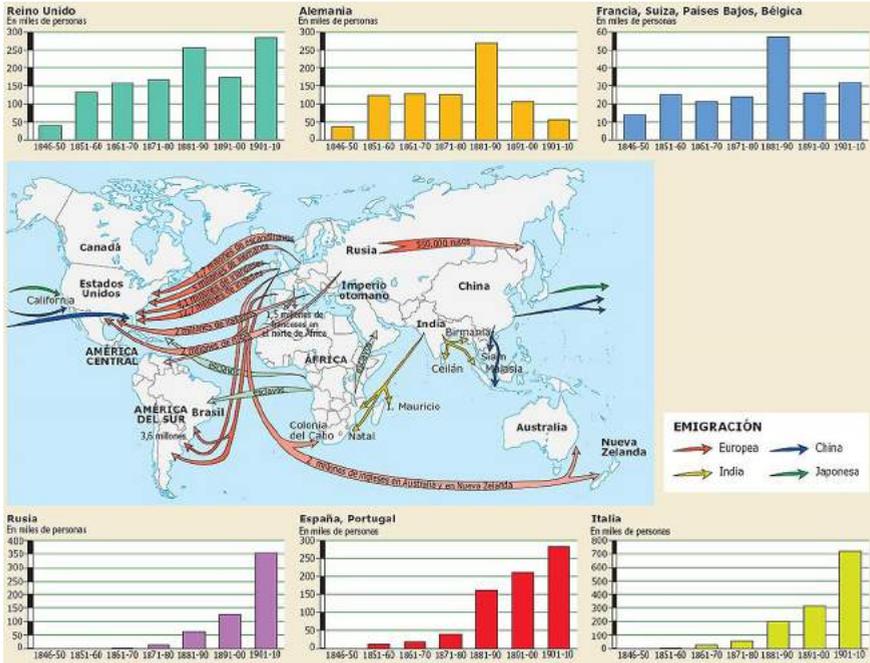
Una de las primeras cuestiones que habría que cuestionarse es la razón por la que los movimientos humanos son, en la actualidad, figuras prioritarias en todas las agendas políticas globales. Si los movimientos de personas han sido en momentos históricos anteriores más numerosos ¿por qué ahora la cuestión parece más relevante? Y quizás, una de las respuestas la encontremos en que la clave no esté en el volumen de los flujos, sino en la generalización de los mismos a lo largo y ancho del planeta.

Como se ha mencionado anteriormente es imposible explicar los flujos migratorios sin tener en cuenta el contexto de globalización económica actual, donde el acceso a la información y los transportes están jugando un papel esencial en los desplazamientos humanos. Otro de los factores que ayudan a comprender las dinámicas actuales de los flujos migratorios es el hecho de que si a principios del siglo xx, 9 de cada 10 migrantes internacionales era de origen europeo y se dirigía a los llamados países tradicionales de inmigración: Estados Unidos; Argentina; Brasil; Canadá y Australia (Mapa 2), en la actualidad la mayoría de migrantes internacionales provienen de Asia, América Latina y África, y se han incorporado nuevos destinos migratorios (Mapa 3).

Las principales consecuencias de lo anterior son unos niveles muy elevados de movilidad externa, un incremento en el número de países de origen y destino; la diversificación de las direcciones de los flujos: Sur-Norte, Norte-Norte, Norte-Sur, Sur-Sur (Fig.1) y, por último, las múltiples formas de desplazamiento que van desde las migraciones circulares, de retorno, reemigración o tránsito, entre otras.

Si se observan los datos encontramos que Asia y Europa albergan a dos tercios de todos los migrantes internacionales en 2015, con 76 millones vivien-

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...



Mapa 2. Flujos Migratorios siglo XIX y principios siglo XX
Fuente: <https://www.lahistoriaconmapas.com>

do en Europa y 75 millones en Asia, América del Norte, 54 millones, África 21 millones, América Latina y Caribe 9 millones y Oceanía 8 millones. Por género, las mujeres conforman ya el 48 % del stock migratorio global, el 42



Mapa 3. Flujos migratorios de finales del siglo XX.
Fuente: <https://www.lahistoriaconmapas.com>

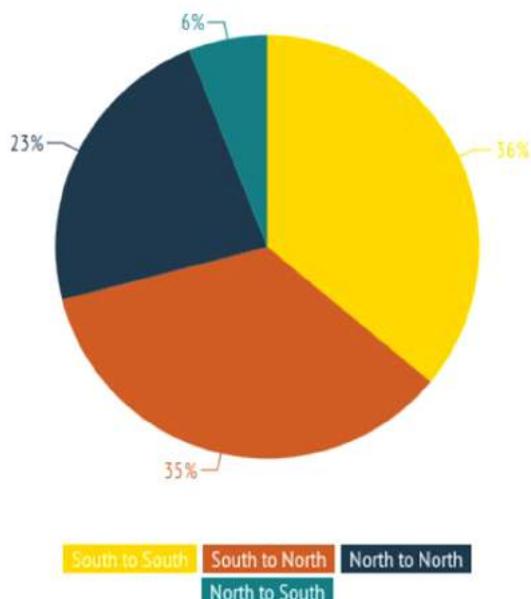


Fig. 1. Migrantes por origen y destino.
Fuente: Population Facts n° 2013/3, Naciones Unidas

% en Asia, mientras que son mayoría en Europa (52,4 %) y en América del Norte (51,2 %)².

Una de las tendencias más llamativas es, quizás, el continuo incremento de las migraciones Sur-Sur, si la comparamos con los movimientos Sur-Norte. En 2015, 90,2 millones de migrantes internacionales procedentes de países en desarrollo vivían en otro país del Sur Global, mientras que 85,3 millones nacidos en el Sur, residían en países del Norte Global³.

Otros datos relevantes serían que casi la mitad de los migrantes nacieron en Asia, un continente del que salieron 26 millones de personas en los últimos 15 años, que más del 65 % de los migrantes viven en apenas 20 países, y que Estados Unidos es el que tiene el mayor número de habitantes extranjeros, seguido por Alemania, Rusia y Arabia Saudita. Por otra parte, India es el país con la mayor diáspora, 16 millones, y México ocupa el segundo lugar, con 12 millones de nacionales viviendo fuera. Entre 1990-2015 el número de migrantes internacionales creció en 91 millones, un 60 %. Fue especialmente relevante el crecimiento entre 2000 y 2010 cuando se registraron una media de 4,9 millones de migrantes anuales, frente a los 2 millones de los años 90

² Migration FactSheet 2015, IOM.

³ Ibídem.

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...

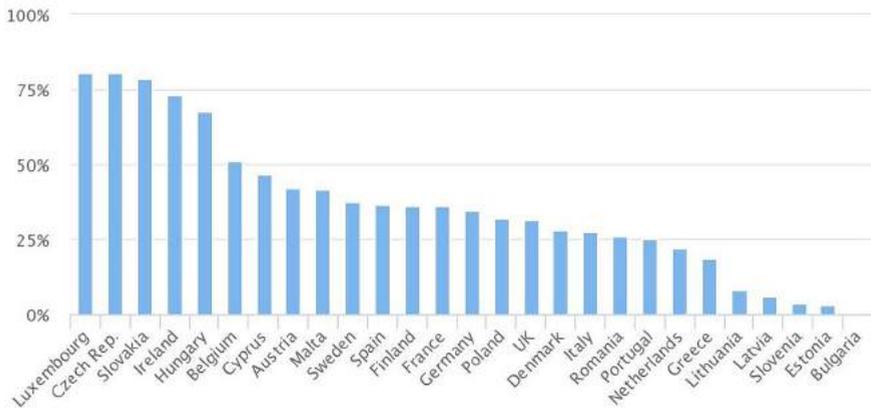


Figura 2. Porcentaje del stock migratorio que representan los migrantes comunitarios en otro Estado Miembro, 2010.

Fuente: www.migrationobservatory.ox.ac.uk con datos de la Matriz de Migraciones Bilaterales del Banco Mundial

por años y los 4,4 entre 2010-2015. Es reseñable que de los 140 millones de migrantes internacionales que viven en el norte, 85 millones (61 %) procedían del sur, mientras que 55 millones (39 %) lo hacían desde el norte.

Existen, además, corredores regionales que determinan gran parte de los movimientos humanos. El más importante de ellos sería el Asia-Asia con un volumen de desplazamientos de 59 millones de personas y que crece a una media de 1,5 millones anuales. El segundo sería el Europa-Europa, con 40 millones de personas en movimiento, aunque la tendencia ha ido en descenso entre el 2010 y 2015 (Fig. 2).

Otro de los datos que hay que tener presente es la creciente crisis humanitaria que se está viviendo desde la segunda mitad del año 2015 con el mayor número de desplazamientos forzados a nivel global desde la Segunda Guerra Mundial, y con un incremento importante en el número de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos en varias regiones del mundo (África, Oriente Medio y Asia). A mediados de 2015 había 15,1 millones de refugiados en el planeta, lo que representa un 45 % de incremento en relación con los cuatro años anteriores (Figura 3)⁴.

Causas y consecuencias de las Migraciones

Las causas de los movimientos de población son diversas. Si hubiera que proponer una clasificación quizás la más clara sería aquella que distingue entre migraciones políticas, culturales y socioeconómicas. Mientras que las dos primeras estarían asociadas a movimientos forzados vinculados a la

⁴ Para más información y datos: Migration FactSheet, OIM, 2015.



Figura 3. Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados, 1997-2016.
Fuente: ACNUR

ausencia de libertad ideológica, identidad de género, identidad religiosa o identidad cultural y, por tanto, bajo las causas recogidas en los Convenios de Ginebra, la tercera sería de carácter voluntario y estaría ligada, fundamentalmente, pero no solo, al ámbito del trabajo y búsqueda de oportunidades.

Es interesante en este punto mencionar el debate abierto en relación con los movimientos de personas que se desplazan por causas medioambientales (hambrunas, sequías, etc.). Si bien a priori entrarían en el grupo de desplazados por razones socioeconómicas voluntarias, en los últimos tiempos se está debatiendo con vehemencia, y no sin razones de peso, su inclusión como colectivos susceptibles de protección internacional, y, por lo tanto, dentro de la categoría de refugiados⁵.

Tipos de Flujos Migratorios

Además de una aproximación al volumen y distribución de los migrantes internacionales, también es imprescindible distinguir los distintos tipos de desplazamientos de los mismos para poder llevar a cabo una gestión adecuada, así como prever las necesidades de estas personas en movimiento. En esta sección se expondrán brevemente las principales características de esta tipología de manera breve con el fin de facilitar la posterior comprensión del texto. Así, según su naturaleza y temporalidad⁶ (Tabla 1).

⁵ Dun, Olivia, y Gemenne, François, "Definir la migración por motivos medioambientales" en *Forced Migration Review*, nº31, octubre 2008.

⁶ En este documento no se entrará a describir las migraciones en función del ámbito espacial en que se produzcan dado que se asume que las migraciones internacionales se corresponden con las externas y no con los desplazamientos internos.

Tabla 1. Tipología de las Migraciones Internacionales

TIPOS DE MIGRACIONES	
Naturaleza	Forzosa
	Voluntaria
Temporalidad	Temporal
	Permanente

Fuente: Elaboración propia

Por su naturaleza

Forzosas

Refugiados, solicitantes de asilo y desplazados

En la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, se define como refugiado a «toda persona que alegando estar perseguida por razón de su raza, de su religión, de su nacionalidad, de su pertenencia a un cierto grupo social o de sus opiniones políticas, se encuentre fuera del país del que posee la nacionalidad y no pueda o no quiera reclamar la protección de ese país». El “solicitante de asilo”, por su parte es aquella persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no se ha resuelto⁷.

Según datos de ACNUR durante los últimos 20 años la población mundial con necesidad de protección internacional ha pasado de los 33,9 millones de personas en 1997 hasta la cifra récord de 65,6 millones en 2016. De estos, 22,5 millones son refugiados (que incluyen los palestinos registrados a través de la UNRWA), un escalofriante 65 % más de incremento durante los últimos cinco años. En cuanto a los solicitantes de asilo alcanzaron los 2,8 millones, un millón más de personas desde 2004. Los desplazados internos, por su parte, descendieron en medio millón de personas, pasando en 2015 de 40,8 millones a 40,3 millones en 2016. De todos ellos, el 55 % proceden de solo tres países: Siria 5,5 millones, Afganistán 2,5 millones y Sudán del Sur, 1,4 millones. En cuanto a los principales receptores de refugiados destaca Turquía que con casi tres millones de personas es el país que mayor número de personas acoge. Le siguen Pakistán (1,4 millones), Líbano (1 millón), Irán, Uganda y Etiopía serían los siguientes con cifras que oscilan entre los 790.000 y los 980.000 refugiados⁸.

Personas víctimas de trata

Se entiende por trata de personas el delito que explota a mujeres, niños y hombres con distintos propósitos, entre otros el trabajo forzoso y el sexo. La OIT

⁷ 7ACNUR, 2016 <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>

⁸ Datos ACNUR, 2016.

calcula que 21 millones de personas en el mundo son víctimas del trabajo forzoso, de los que 1,8 millones en América Latina y el Caribe. Estas personas son explotadas por empresas e individuos. El 70 % de estas personas son obligados a trabajar en sectores como la agricultura, construcción o los empleos domésticos. 4,5 millones son explotados sexualmente. Las mujeres y las niñas son las principales víctimas de la explotación, 11,5 % frente a los 9,5 millones de hombres y niños, si bien los niños componen el 26 % del total (5,5 millones).

El cierre de fronteras ha construido una economía de transporte clandestino que se ha transformado en un tráfico mafioso de inmigración, de papeles falsos y de mano de obra. Las redes transnacionales de la economía de la inmigración clandestina se alimentan del cierre de fronteras, que han convertido en una fuente de riqueza y que conduce a formas de esclavitud moderna (cita). Según datos de Naciones Unidas si combinamos el tráfico a larga distancia con el contrabando transfronterizo tendríamos un comercio de seres humanos de al menos 4 millones de personas anualmente. Por su parte, Interpol afirma que solo el comercio de personas mueve entre 6.000 y 9.000 millones de euros a lo que habría que sumar los beneficios obtenidos del tráfico de migrantes que se estima en 39.000 billones de dólares al año, casi la misma cantidad que se obtiene del tráfico de armas y de drogas.

Voluntarias

Migraciones Laborales

Las migraciones laborales se definen como el movimiento de personas desde el país de origen a otro país con el objeto de trabajar (OIM). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba en 2013 que alrededor de 150 millones de personas trabajan en un país distinto al de nacimiento. En la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por la que los Estados se comprometían de cara al 2018 a concluir dos pactos globales uno sobre refugio y otro sobre una migración segura, regular y ordenada⁹ lo que demuestra la preocupación de los gobiernos por la cuestión de la gobernanza global de los flujos migratorios. Tal y como establece la Declaración de Nueva York es imprescindible el establecimiento de unos «principios, compromisos y entendimientos entre los Estados miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones», incluyendo los humanitarios, derechos humanos, cooperación, etc. En esta línea, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está dedicada casi en su totalidad a la necesidad de crear «trabajo decente para todos» y se reconoce «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible»¹⁰.

⁹ OIT «Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza». Abril 2017, pp.2.

¹⁰ Naciones Unidas: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, documento A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015 cit. en OIT, 2017, op. cit. pp. 2.

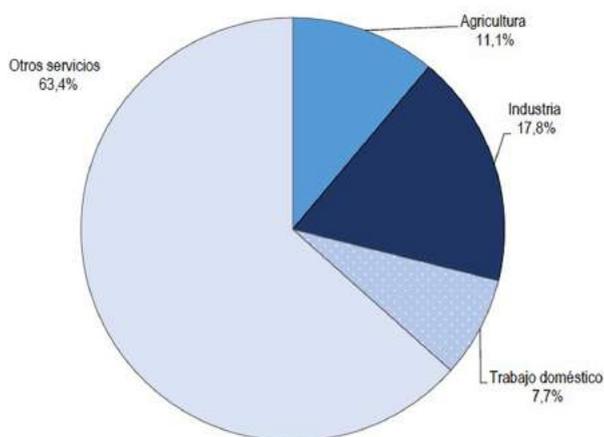


Fig. 4. Distribución mundial de trabajadores migrantes, por rama de actividad económica, 2013 (%). Fuente: OCDE, *International Migration Outlook 2016*, en OIT, 2017 op. cit. pp 13.

Las migraciones laborales tienen lugar en, entre, de y hacia las distintas regiones del planeta. En algunos de los corredores de migración (de Asia a los Estados Árabes y en Asia Sudoriental), el número de migrantes internacionales se ha triplicado desde 1990. Del total de los migrantes laborales el 55,7 % son varones y el 44,3 % mujeres. Si la migración internacional total conforma el 3,3 % del total de la población, los trabajadores migrantes componen el 4,4 % de la fuerza de trabajo mundial¹¹. Un dato de interés es el porcentaje de mujeres migrantes en la fuerza de trabajo es mayor que el de las mujeres no migrantes que lo hacen (67 % y 50,8 %), en el caso de los varones las proporciones son las mismas en ambos casos.

Quizás es importante conocer la distribución sectorial de los trabajadores migrantes dada la concentración por ocupaciones de estos. Según datos de la OIT, en 2013 dos terceras partes (71,1 %) de los trabajadores migrantes lo hacían en el sector servicios, y de ellos el 7,7 % lo hacía en el servicio doméstico, el resto se distribuyen en el primer y segundo sector de forma simétrica (Fig. 4)¹².

De nuevo, este tipo de migración puede distinguirse en función del tiempo (temporales/permanentes) y en función de la cualificación (altamente cualificados o no cualificados). De ellos, en torno al 60 % son permanentes por mor de su cualificación laboral, lo que les hace mantener un estatus de residencia y trabajo legal. Si bien no se puede establecer una relación causal, es cierto que las vulneraciones de derechos suceden más frecuentemente en el ámbito de los trabajos de baja cualificación y mayor temporalidad, algo que también es la norma en relación con los mercados de trabajo de los países de destino.

¹¹ OIT, op. cit. pp. 7.

¹² Para más datos e información sobre trabajadores migrantes véase, Informe IV, Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza, OIT, 2017.

Por otra parte, los problemas de las migraciones cualificadas son de otra naturaleza y pueden llegar a estar asociadas a la «fuga de cerebros», donde las elites cualificadas de un país se dirigen hacia destinos más atractivos para la realización de un proyecto profesional, económico, cultural o personal y familiar. En los países de destino existe una competencia clara para atraer mano de obra cualificada facilitando los procesos de administrativos de acceso a la residencia y al trabajo con el fin de acelerar las contrataciones. Ejemplos de este tipo de estrategias se encuentran en el Reino Unido, Alemania o Francia. La principal competencia por la atracción del «talento» se encuentra entre Estados Unidos y la Unión Europea, siendo esta última la que va más retrasada en este sentido. Solo tras el Consejo de Lisboa 2009 se propuso la creación de una Carta Azul para privilegiar la contratación de mano de obra cualificada en todos los países de la Unión (Directiva 2009/50/CE del Consejo)¹³.

Otras migraciones

Por último, dentro del grupo de la migración voluntaria encontramos las migraciones familiares y las diásporas. La migración familiar tiene como causa principal del desplazamiento el acompañamiento y/o responsabilidad para ir con un miembro de su familia residente en otro país. La reagrupación familiar constituye el 8 % del total de los motivos migratorios globales, siendo mayoritariamente femenina. Por su parte, las diásporas tienen sus propias peculiaridades. Se habla de diáspora cuando un mismo grupo nacional o étnico se reparte en distintos países de acogida y tienen un fuerte sentimiento comunitario, redes transnacionales funcionando entre los miembros del grupo y asociaciones que defienden sus intereses colectivos. Junto con diásporas muy asentadas como la china o la india, existen otras diásporas más recientes producto de hambrunas (filipinos) o conflictos políticos graves y guerras (armenios o exyugoslavos).

Finalmente, encontramos las migraciones circulares o las migraciones de retorno. Las migraciones circulares se han definido como la «repetición de migraciones legales por la misma persona entre dos o más países». En el caso de la Unión Europea se pueden encontrar definición y ejemplos de este tipo de migraciones en la Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países¹⁴, en todo caso, las definiciones de circularidad migratoria todavía se encuentran en periodo de discusión. En relación con las anteriores, y como parte del

¹³ Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. [<https://www.boe.es/doue/2009/155/L00017-00029.pdf>]

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM [2007] 248) en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM \(2007\) 248 final](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM (2007) 248 final).

debate teórico-normativo, las migraciones de retorno son difíciles de clasificar. Según la División de Población de Naciones Unidas las migraciones de retorno serían unas «corrientes migratorias asociadas a movimientos de sentido contrario y de menor intensidad», además, el retorno ha de ser a su país de origen y su estancia fuera debe superar el año (2008). La ambigüedad de esta definición no clarifica de manera contundente este tipo de movimiento. Antes de la adopción de la misma el debate teórico había sido sustantivo¹⁵. Por un lado, autores como King las definen como aquellas en las que la persona migrante decide regresar a su país tras un periodo de tiempo sustantivo, otros como Pascual de Sans (1983), simplemente apuntan a que se trata de un retorno al lugar de origen (no necesariamente su país); y otros como Bustamante (1996) la vinculaban a una de las fases de la circularidad migratoria. Probablemente, una de las aproximaciones más concretas sea la que realizó J.P. Cassarino en 2007, la migración de retorno como el «acto de regresar al propio país de origen, a un país de tránsito o a un tercer país».

Una aproximación teórica al estudio de las migraciones

Durante los últimos años, especialmente desde el comienzo de la globalización, a finales del siglo pasado, se han venido desarrollando diversas aproximaciones teóricas al estudio de la movilidad humana. Causas y consecuencias de la migración han intentado ser tipificadas y analizadas por distintas escuelas de pensamiento y disciplinas, si bien, quizás la más extendida, por el momento, sea la que vincula migración y economía. En todo caso como afirman Massey *et al.* (1993) no existe un corpus teórico «coherente», sino «sólo un conjunto de teorías fragmentadas que han sido desarrolladas de forma aislada entre sí y a veces, pero no siempre, segmentadas por los límites propios de cada disciplina»¹⁶. De este modo, nos encontramos ante la ausencia de una aproximación comprensiva de un fenómeno, que, si bien no es algo nuevo, sí es ahora cuando se ha comenzado a abordar tanto de forma empírica como normativa.

El estudio pionero: Ravenstein (1885)

El primer estudio empírico de las migraciones internacionales se corresponde con E.G. Ravenstein que en 1885 publica «las leyes de las migraciones»¹⁷ son, cómo apunta Zelinsky¹⁸, «un conjunto de proposiciones empíricas generales, vagamente relacionadas entre sí, que describen relaciones migrato-

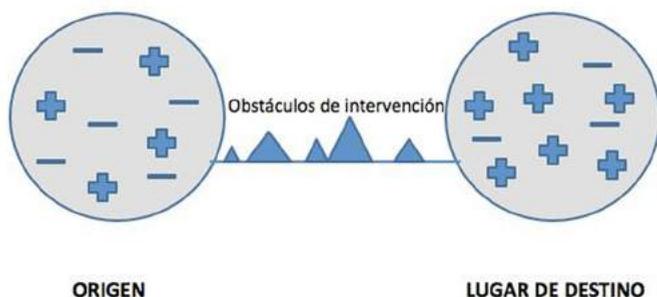
¹⁵ King, 1986.

¹⁶ Massey et al (1993).

¹⁷ Arango (1985) Las "Leyes de las Migraciones" de E.G. Ravenstein, cien años después. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 32, pp. 7-26.

¹⁸ W. Zelinsky "The Hypothesis of Mobility Transition" The Geographical Review, 61, 2 (abril 1971), pp. 219-220 en J.Arango (1985) op.cit.

La Teoría de Empuje y Atracción



Teoría del Empuje y Atracción

rias entre orígenes y destinos». Este primer intento de sistematización fue posteriormente criticado y muchas de sus leyes desmentidas, aunque sin duda puede ser considerado el primer estudio que intenta encontrar «regularidades empíricas en los movimientos migratorios»¹⁹ y es considerado como «la primera manifestación del moderno pensamiento científico-social sobre las migraciones»²⁰. Así, las Leyes de Ravenstein se pueden sintetizar en doce²¹ puntos sobre los que el resto de aproximaciones empíricas y teóricas han construido su corpus explicativo:

- La principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, siendo el móvil económico el predominante entre los motivos de la migración.
- La mayor parte de las migraciones son de corta distancia.
- Si son de larga distancia, el destino es preferentemente a los grandes centros industriales y comerciales.
- Los movimientos migratorios se producen de forma escalonada.
- El proceso de dispersión migratorio es el inverso del de absorción, pero posee las mismas características.
- Cada corriente migratoria produce una contracorriente compensadora.
- Hay más emigración desde núcleos rurales que desde núcleos urbanos.
- En las migraciones de corta distancia predominan las mujeres, en la de larga distancia los varones.
- La mayoría de los migrantes son adultos.
- Las ciudades crecen por causa de la inmigración.

¹⁹ J. Arango, *ibídem* pp. 8.

²⁰ J. Arango, *ibídem* pp.8.

²¹ J. Arango, *ibídem* pp. 12 y ss.

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...

- Las principales olas migratorias son las que tienen origen en el mundo rural y destino los grandes centros industriales.
- El desarrollo económico, la tecnología y los transportes favorecen las migraciones internacionales.

Teorías de las migraciones internacionales

A partir de las propuestas de Ravenstein, se han ido desarrollando distintas teorías sobre las migraciones internacionales que van desde aproximaciones liberales, pasando por enfoques de corte neomarxista, tanto en su versión individual como colectiva y de redes.

Quizás la teoría más conocida sea la del neoclasicismo económico tanto en su versión micro como en su versión macro. En esta interpretación la migración se produce como consecuencia de la oferta y la demanda de mano de obra, así como por las diferencias salariales existentes, siendo el mercado de trabajo el principal mecanismo de regulación de los flujos²². Junto con esta explicación macro, también encontramos el modelo micro de elección racional individual donde el actor realiza un cálculo del coste-beneficio²³, por tanto, según este postulado, «las características individuales, las condiciones sociales o tecnológicas que reducen el coste de desplazamiento incrementan los beneficios netos a la migración y aumentan la probabilidad de los movimientos migratorios»²⁴. De este modo, se combinan factores de expulsión (ausencia de oportunidades económicas, servicios o infraestructuras) con factores de atracción de los países de destino. Una de las críticas que se le puede realizar es que, aunque es útil para explicar la decisión de migrar, sin embargo, no lo hace en relación a los no-migrantes, es decir, aquellos que deciden quedarse en su lugar de origen.

Otra de las teorías más extendidas es la Teoría del Mercado Laboral Dual o Fragmentado según la cual los migrantes serían imprescindibles para cubrir nichos laborales donde la población autóctona no querría trabajar. En este sentido, la migración laboral es una migración complementaria al mercado de trabajo de la sociedad de acogida, y, por lo tanto, no hay competencia con los trabajadores nativos. Su posición es contraria a aquellas teorías neoclásicas que plantean que las decisiones se toman por los individuos a partir de intereses personales, ya que expone que la migración internacional tiene su origen en la demanda de la fuerza de trabajo por parte de las sociedades modernas e industriales (y posindustriales) por lo que se encuentra una

²² Los principales referentes de esta corriente son Sjaastad, 1962; Todaro, 1969, 1976, 1989; Todaro y Maruszko, 1987 en Massey et al (1993) pp. 5.

²³ Borjas, 1990 en Massey et al (1993), op.cit. 8.

²⁴ Massey et al (1993), ibidem pp. 7.

dualidad entre capital y trabajo. En este enfoque se pueden destacar a autores como Piore (1975), Arango (2003) o Durand y Massey (2003)²⁵.

La siguiente aproximación sería la del teórico Immanuel Wallerstein con su Teoría de Sistemas, heredera directa de las teorías de la dependencia. En esta teoría se plantea la división del mundo en Centro versus Periferia. Su línea argumental plantea cómo las naciones periféricas, herederas del proceso colonizador, enviarían migrantes como fuerza de trabajo a las naciones centrales con las que tienen un mayor contacto y que son sus antiguas metrópolis. Ejemplos empíricos de esta teoría se encuentran en las migraciones latinoamericanas hacia España, las caribeñas, indias, etc., hacia el Reino Unido o las magrebíes hacia Francia. Representantes de esta corriente de análisis serían Sassen (1988) y Portes y Walton (1981)²⁶, entre otros.

Además de las anteriores, también se encuentra la *Teoría de Redes*, desarrollada en los años ochenta en el marco de una corriente revisionista de las teorías clásicas que aportaron novedades en el enfoque y metodología del estudio y los movimientos de personas. Gracias a esta nueva aproximación metodológica con un enfoque micro, se pudieron identificar determinados flujos que actuaban de manera autónoma sin ninguna vinculación a determinados contextos económicos. Fue a partir de estos estudios, cuando se incorporaron al estudio de los flujos enfoques sociológicos y antropológicos que aportaban datos cualitativos a los estudios de los movimientos migratorios. Desde estos postulados se reivindica la capacidad subjetiva del migrante que decide por sí mismo plantear una estrategia de supervivencia o cambio a mejor²⁷. Esto es el contacto de los migrantes con amigos y familia a los que cuentan sus experiencias, lo que atrae más migrantes al mismo lugar.

Por su parte la *Teoría de Sistemas Migratorios* inicia su andadura con estudios sobre migraciones interiores campo-ciudad siendo su impulsor es el geógrafo nigeriano Mabogunje (1961). Posteriormente este enfoque se trasladó al campo de las migraciones internacionales. Una buena descripción de la misma se encuentra en Arango (2000)²⁸ «los sistemas de migra-

²⁵ Piore, M. J. (1979) *Birds of Passage: Migrants labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press; Arango, J. (2003), «La explicación Teórica de las migraciones: luz y sombra», *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre; Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

²⁶ Sassen, S. (1988). *The mobility of Labor and Capital*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 224; Portes, A. y Walton, J. (1981). *Labor, class, and the international system*. Academic Press, Inc, Printed in the United States of America, p. 230.

²⁷ Devoto, F., 1992, *Movimientos Migratorios: historiografía y problemas*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, pp. 96; Hareven, T. 1995, *Historia de la familia y la complejidad del cambio social*. Boletín de la Asociación de Demografía Histórica, 1995, vol. XIII, n.º 1, p. 117-118, son algunos de los representantes más señalados de esta corriente.

²⁸ Arango, J (2000). *Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración*. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No 165, septiembre, pp. 47.

ción son espacios caracterizados por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen. Tales asociaciones no son mero resultado de las corrientes migratorias, sino que se ven reforzadas por conexiones y vínculos de distinta naturaleza: estos vínculos y sus asociaciones múltiples, constituyen el contexto más adecuado para el estudio de la migración». El estudio del comportamiento de estos sistemas/organismos dinámicos fue desarrollado ya en 1982 por Kritz y Zlotnik que plantearon la necesidad de establecer una metodología específica para su estudio donde se tuviera en cuenta el contexto político, social, económico, demográfico y otros que pudieran aportar conexiones relevantes²⁹.

La *Teoría de la Acumulación Causal o Causación Cumulativa*, según explica Arango (2000)³⁰ fue acuñada por Mirdal (1959) y posteriormente rescatado por Massey (1998), según este enfoque la migración por sí misma modifica la realidad sobre la que opera. Se centra en el impacto que se produce en los países receptores y expulsores en la estructura ocupacional, movilidad social, etc. Además, tal y como proponen Massey y otros (1998) existen otros factores que coadyuvan a esta situación tales como el tener una cultura de la migración, la estigmatización de determinados trabajos, etc.

Sin duda en esta breve aproximación se puede apreciar la variedad de enfoques y metodologías que se han ido proponiendo para el estudio de los movimientos migratorios, lo que es muestra más que evidente de la fragmentación de los mismos y la ausencia de un corpus teórico propio que lejos de ser un hándicap enriquece a la propia disciplina.

La gobernanza global de las migraciones

Instrumentos legales de la Migración Internacional

El marco normativo internacional sobre las migraciones incluye instrumentos sobre los derechos humanos, derechos laborales y la protección de los refugiados, así como instrumentos destinados a combatir la trata y el contrabando de personas. Estos instrumentos han sido ratificados en distinta medida por los EE.MM. de las NN.UU. En octubre de 2015, los instrumentos diseñados para proteger a los refugiados o para combatir el tráfico de personas ya estaban ratificados por más de tres cuartas partes de los Estados, mientras que los instrumentos relacionados con la adquisición de derechos alcanzan tan solo a un tercio de los Estados miembros.

²⁹ Kritz, M. y Zlotnik, H (1982). Global interactions: migration system, processes and policies. pp. 1-16. En: Kritz, M.; Lim, L. y Zlotnik, H., Clarendon (eds.). International migration systems a global approach. Edited by Oxford University Press, p. 368.

³⁰ Arango, J. (2000). Op. Cit.

Tabla 2. Situación de Ratificación de los instrumentos del Derecho Internacional relativos a las Migraciones

Instrumento	Año	Estados Parte	
		Número	Porcentaje
Refugiados			
1951 Convención Refugiados	1954	145	74 %
1967 Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	1967	146	75 %
Trabajadores Migrantes			
1949 Convención OIT sobre Migración para el Empleo	1952	49	26 %
1975 Convención OIT sobre Migraciones y Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades	1978	23	12 %
1990 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los miembros de sus familias	2003	48	25 %
2011 Convención OIT en relación con el Trabajo Decente de los empleados domésticos	2013	22	12 %
Contrabando y Trata			
2000 Protocolo para la Prevención, Supresión y Penalización de la Trata de personas, especialmente mujeres y niños	2003	167	86 %
2000 Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por tierra, mar y aire	2004	140	72 %

Fuente: Treaty Collection, Naciones Unidas (<http://treaties.un.org>) y NORMLEX, Sistema de Información de Estándares Internacionales del Trabajo (<http://www.ilo.org/>)

Refugiados

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, están relacionados con el Estatuto de los Refugiados y son elementos centrales en el régimen internacional de la protección internacional. La Convención de 1951 define el término refugiado, enumera los derechos de los refugiados y el establecimiento de las obligaciones legales de los Estados para proteger a los refugiados.

La Convención prohíbe la expulsión o el retorno forzado de las personas de acuerdo al estatuto del refugiado: ningún refugiado puede ser retornado de ninguna forma a un país en el que su vida o libertad puedan estar en peligro, principio de no-devolución/non-refoulement.

El Protocolo de 1967 amplía la aplicación de la Convención a aquellas personas que puedan ser consideradas refugiadas después del 1 de enero de 1951 sin ninguna limitación geográfica. En octubre de 2015 esta normativa

internacional había sido ratificada por 145 Estados en un caso, y por 146 en el otro, con 143 que han ratificado los dos. Estos Estados acogían de manera colectiva 9,5 millones de refugiados en 2015 menos de la mitad del global total.

Trabajadores Migrantes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO) ha adoptado tres instrumentos legalmente vinculantes que están directamente vinculados con la protección de los trabajadores migrantes: la Convención para la Migración Laboral (revisada), 1949 (No. 97), la Convención concerniente a las Migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y trato para los trabajadores migrantes (Provisiones suplementarias), 1975 (No. 143), y la Convención relativa al Trabajo Decente para Trabajadores Domésticos, 2011 (No. 189). Estos tres instrumentos tienen a su vez otras recomendaciones no vinculantes. La Convención de 1949 (No. 97) entiende sobre las condiciones de la contratación y promueve los estándares en relación con las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Establece el principio de igualdad de trato entre trabajadores migrantes y nacionales en relación con las leyes, reglamentos y prácticas administrativas relativas a las condiciones de vida y trabajo, remuneración, seguridad social, impuestos y acceso a la justicia. La Convención de 1975 (No. 143) fue el primer intento multilateral de regulación de la migración irregular y de imponer sanciones contra los traficantes de seres humanos. Estipula que los Estados miembros están obligados a respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes, incluyendo aquellos en situación irregular. Además, indica que tanto los trabajadores migrantes como sus familias no solo estarán en igualdad de trato, sino también en igualdad de oportunidades, por ejemplo, en el acceso no discriminatorio al trabajo y la ocupación, el derecho a sindicación, acceso a derechos culturales, así como a la libertad individual y colectiva. La Convención de 2011 (No. 189), que entró en funcionamiento en 2013, ha sido el primer instrumento multilateral en establecer estándares laborales globales para los trabajadores domésticos, garantizándoles los mismos derechos que al resto de trabajadores. Esta Convención establece que los trabajadores domésticos, independientemente de su estatus migratorio, tienen los mismos derechos laborales básicos que otros trabajadores, incluyendo un número razonable de horas de trabajo, un límite del pago en especie e informaciones claras sobre las condiciones y términos del trabajo a desempeñar. Los empleadores deben respetar los principios fundamentales y los derechos laborales de sus empleados, lo que incluye la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. En octubre de 2015, habían ratificado la Convención 97, 49 Estados miembros; 23 la n.º 143 y 22 la Convención 189. De los 186 miembros de la OIT, solo tres han ratificado estos tres instrumentos del Derecho Internacional: Italia, Filipinas y Portugal. Estos Es-

tados representan menos del 2 % del total de miembros, y acogen menos del 3 % de todos los trabajadores migrantes a nivel global (6,8 millones) en 2015.

La Convención Internacional para la Protección Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 1990, es el Tratado Internacional más comprensivo relacionado con los derechos de los migrantes. En él se establecen definiciones internacionales por categorías de trabajadores migrantes y se formalizan las responsabilidades de los Estados en el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. La Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos es el responsable de la supervisión del cumplimiento y el encargado de impulsar su ratificación. En octubre de 2015, apenas 45 Estados habían ratificado la Convención, lo que afectaba unos 18 millones de migrantes en 2015, en torno al 7 % del total. Ninguno de estos países son Estados receptores de migración de manera masiva. Del total, 93 Estados han ratificado al menos uno de los cuatro instrumentos internacionales en relación con los trabajadores migrantes, lo que afecta al 35 % de total de la población de migrantes internacionales, 85 millones.

Tráfico y Trata de personas

Existen dos protocolos que tratan de detener la migración irregular se refieren a la trata de personas y el tráfico de migrantes, como complemento a la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional. El Protocolo para la Prevención, Supresión y Penalización del Tráfico de Personas, especialmente mujeres y niños del año 2000 con efecto en 2003, a fecha de octubre de 2015 había sido ratificado por 167 Estados miembros de Naciones Unidas. El Protocolo define el tráfico de seres humanos como la adquisición de gente a través de medios impropios como la fuerza, el fraude o el engaño con el ánimo de explotarles. El Protocolo tiene la intención de prevenir y combatir el tráfico de personas, de proteger y asistir a las víctimas de tráfico, especialmente mujeres y niñas, para perseguir a los artífices de estos crímenes, así como promover la cooperación entre los Estados. En 2004 se aprobó el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por tierra, mar y aire que ha sido ratificado por 140 Estados miembros a fecha de octubre de 2015. Según este Protocolo el contrabando de migrantes incluye la obtención de beneficios financieros o materiales de la entrada ilegal una persona en un Estado del que no es ni nacional ni residente permanente. Este Protocolo ha demostrado ser una herramienta efectiva para combatir y prevenir el contrabando de personas. De este modo, queda claro que la inmigración no es en sí misma un crimen, y que los migrantes pueden ser víctimas con necesidad de protección. La institución encargada de ayudar a los Estados a poner en marcha estos protocolos es la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNDOC).

Tabla 3. Porcentaje de Ratificación de los Estados Partes de los Instrumentos Jurídicos Relacionados con las Migraciones Internacionales (%)

	Estados miembros de los instrumentos de Naciones Unidas					Estados miembros de los instrumentos de la OIT		
	Convención Refugiados 1951	Protocolo Refugiados 1967	Convención Trabajadores Migrantes 1990	Protocolo sobre Trata de Personas 2000	Protocolo sobre Contrabando 2000	Migración para el Empleo No 97 1949	Trabajadores Migrantes No 143	Trabajadores Domésticos, No 189, 2011
Mundo	74	75	25	86	72	26	12	12
África	89	89	35	91	74	19	13	4
Asia	40	40	21	75	50	16	9	2
Europa	95	95	5	95	91	40	28	18
América Latina y Caribe	82	82	52	100	91	45	3	36
América del Norte	50	100	0	100	100	0	0	0
Oceanía	57	57	0	36	29	8	0	0

Fuente: Treaty Collection, Naciones Unidas (<http://treaties.un.org>) y NORMLEX, Sistema de Información de los Estándares Internacionales de Trabajo (<http://www.ilo.org/>)

Una prueba de la creciente preocupación de los Estados en esta materia se ve en la rapidez de la ratificación de estos protocolos, si bien existen discrepancias regionales sustantivas. Por ejemplo, en el caso de las ratificaciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 en relación con el estatuto de refugiado, la tasa de ratificación es baja en Asia (40 %) y en Oceanía (57 %), mientras que en el resto de regiones asciende hasta el 80 %. En relación con los protocolos del tráfico y el contrabando de migrantes el porcentaje de ratificación alcanza el 100 % en América del Norte, y el 100 % y 91 % respectivamente en el caso de América Latina y el Caribe, en Europa este porcentaje se reduce al 95 % y 91 % respectivamente. Por tanto, el porcentaje de ratificación de los dos protocolos es mayor entre los países de las regiones más desarrolladas que entre aquellas en vías de desarrollo. Asimismo, los cuatro instrumentos aquí descritos relacionados con los derechos de los migrantes muestran unos porcentajes de ratificación si los comparamos con otros instrumentos relacionados con la migración en todas las regiones. En todo caso, es América Latina y el Caribe la región con un mayor número de países que han ratificado al menos uno de estos instrumentos mientras que los países de América del Norte no han ratificado ninguno.

Un paso más hacia la gobernanza global de las migraciones. La Declaración de Nueva York 2016

La Declaración de Nueva York sobre la cuestión de los refugiados e inmigrantes de agosto de 2016 y su posterior adopción por 193 Jefes de Estado,

de Gobierno y otros representantes de los Estados Miembros de Naciones Unidas en la Cumbre sobre refugiados y migrantes del día 19 de septiembre del mismo año, ha supuesto un hito sin precedentes en el gobierno de las migraciones. Esta es la primera vez, en los 71 años de historia de Naciones Unidas, que se realiza una reunión específica en materia de refugio y migraciones. También es la primera vez que se presenta una declaración política en la que los Estados reconocen que «ningún gobierno puede gestionar por sí solo movimientos de refugiados a gran escala» y donde «la única forma de seguir avanzando es la cooperación internacional». Con esta declaración de intenciones, no vinculante, se ha renovado el compromiso de los Estados con los principios básicos del derecho internacional de los refugiados y las personas migrantes, pero también se ha reconocido la necesidad de afrontar el reto de la gobernanza migratoria desde las responsabilidades compartidas, lo que es un hecho sin precedentes en este ámbito. Esto parece que puede llegar a constituir la base sobre la que construir políticas integrales y coordinadas en relación con los flujos migratorios internacionales. Se abre, por tanto, una ventana de oportunidad para reforzar la gobernanza de las migraciones a través de la creación de un sistema responsable de respuesta a los desplazamientos de personas migrantes y refugiados.

Así, en la Declaración de Nueva York se realizan una serie de compromisos que incluyen:

- La protección de los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición. Esto incluye los derechos de las mujeres y las niñas, así como la promoción de su participación plena, fructífera y en pie de igualdad en la búsqueda de soluciones.
- Asegurar que todos los niños refugiados y migrantes estén estudiando en un plazo de unos meses después de su llegada.
- La prevención de la violencia sexual y por razón de género, y responder ante ella.
- La prestación de apoyo a los países que rescaten, reciban y acojan a un gran número de refugiados y migrantes.
- Trabajar para poner fin a la práctica de detener a los menores con el fin de determinar su estatus migratorio.
- La condena enérgica de la xenofobia contra los refugiados y los migrantes, y el respaldo a una campaña mundial para combatirla.
- Reforzar la importante contribución positiva de los migrantes al desarrollo económico y social de los países de acogida.
- La mejora de la prestación de asistencia humanitaria y para el desarrollo en los países más afectados, en particular mediante modalidades innovadoras de soluciones financieras multilaterales, con el objetivo de subsanar todos los déficits de financiación.
- La aplicación de una respuesta integral para los refugiados, sobre la base de un nuevo marco que establezca la responsabilidad de los Estados miembros, los asociados de la sociedad civil y el sistema de las

Naciones Unidas, cuando se produzca un gran desplazamiento de refugiados o exista una situación prolongada de refugiados.

- Ayuda a la facilitación de viviendas para todos los refugiados que la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados haya considerado que necesitan reasentamiento; y ampliar las oportunidades de los refugiados para reasentarse en otros países mediante, por ejemplo, planes de movilidad de la mano de obra o programas educativos.
- El apoyo al fortalecimiento de la gobernanza mundial de la migración incorporando a la Organización Internacional para las Migraciones en el sistema de las Naciones Unidas.

La reafirmación de estos principios generales, y especialmente el reconocimiento de la necesidad de apoyo a aquellos países donde mayoritariamente llegan las personas refugiadas muestra la voluntad política por parte de los Estados de comenzar a trabajar en este ámbito. Sin embargo, las disputas entre las distintas posiciones a adoptar no fueron menores. Tanto la Unión Europea como la Federación Rusa no quisieron que apareciera ningún compromiso concreto sobre la posibilidad de favorecer la apertura de corredores humanitarios, concesiones de visados humanitarios, etc., o cualquier otra herramienta que pudiera facilitar las vías seguras a los refugiados. En el caso de Estados Unidos la cuestión se centró en las detenciones de los menores en frontera, por lo que tampoco existe un punto específico sobre esta cuestión. De este modo en el documento no aparece ningún compromiso concreto por parte de los gobiernos en estos y otros temas tales como la protección de los desplazados internos lo que ha hecho que su importancia estratégica haya quedado muy diluida, obviando el hecho de que se trata de una declaración ratificada por un notable número de países y que refuerza la exigibilidad y la rendición de cuentas en estos asuntos.

El hecho cierto es que, quizás, los efectos más positivos de esta declaración estén todavía por llegar, puesto que también se establecen los pasos a seguir tras su aprobación. De este modo, se ha previsto la creación de dos *Compacts* o *Pactos Globales* que quedarán constituidos en el año 2018. En estos *Compacts* estarán integrados Estados, organizaciones civiles y sociales, representantes del sector privado y organismos internacionales que trabajarán para conseguir fijar principios y compromisos firmes entre los Estados, tanto en el ámbito del refugio, como en el de la migración internacional.

Migración y Seguridad

Seguridad y migraciones internacionales

Como se ha ido viendo a lo largo de este capítulo, los movimientos migratorios no son un fenómeno nuevo ni extraordinario. De hecho, hasta comienzos del siglo XXI, estas migraciones, en su mayoría económicas, fueron analizadas política y académicamente desde perspectivas de racionalidad económi-

ca, pero nunca desde el paradigma de la seguridad. Nunca antes los refugiados o los migrantes económicos fueron asociados a categorías «peligrosas» para las sociedades de acogida, sino más bien al contrario. Por tanto, lo que realmente resulta novedoso es el establecimiento del binomio, migración y seguridad.

La asociación entre ambos conceptos no aparece de un día para otro, aunque su entrada oficial en la agenda de seguridad internacional se produjo como consecuencia de los atentados del 11 de setiembre de 2001. Efectivamente, el fin del mundo bipolar y de la Guerra Fría hicieron que en el ámbito internacional se comenzara a reflexionar sobre los cambios a realidad en el concepto de seguridad. Sin guerra, el concepto de seguridad dura, entendida esta como política de defensa, estrategia militar y política exterior, quedaba desfasada al no tener un enemigo claro contra quien activar los procedimientos y estructuras vigentes hasta entonces.

Y será en este contexto cuando comiencen a aparecer los primeros estudios y análisis en los que se hace especial referencia a los retos a la seguridad que suponían los movimientos de personas procedentes del este y su papel como actores sociales movilizados en países en proceso de cambio político. Así, Myron Weiner realizó una defensa cerrada de la interpretación de los procesos migratorios internacionales en el marco de esos procesos de cambio³¹.

Otro de los ejes novedosos donde aparecen enmarcadas las migraciones internacionales es el proceso de transformación de las fronteras como un mecanismo de control migratorio que vincula de manera inextricable y paradójica la globalización y la securitización de esa frontera. En esta misma línea, trabajos como los de Whitol de Wenden³² plantean la influencia de las comunidades migrantes, y también como su mera presencia ha hecho que se busquen desde las sociedades de acogida respuestas no siempre adecuadas

³¹ Esta perspectiva considera el cambio político en el seno de los Estados como un determinante fundamental de los movimientos migratorios y de los flujos de refugiados y a ambos procesos como causa y consecuencia de los conflictos internacionales. Este enfoque, que a simple vista puede ser visto como un planteamiento alternativo al de la economía política que considera la movilidad internacional como el resultado de la desigualdad a escala global y de los vínculos económicos entre países de origen y de destino, tiene, sin embargo, en opinión de Weiner, importantes elementos en común; especialmente su visión macro-estructural y el establecimiento de vínculos entre movilidad internacional y globalización (Weiner, 1992). Weiner describe también cinco situaciones en las que migrantes y refugiados pueden constituir una amenaza tanto para las sociedades de origen como para las sociedades de destino (o las relaciones entre ambas): cuando se oponen al régimen político en su país; son percibidos como un peligro para el mantenimiento del sistema político en el lugar donde residen; son percibidos como una "amenaza cultural", un problema económico o social para la sociedad receptora, o cuando son utilizados por las sociedades receptoras como una arma arrojadiza o un "instrumento del miedo" contra el país originario (en Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012).

³² Whitol de Wenden, 2003.

a dicha presencia. En el caso europeo es realmente significativo cómo se está utilizando este hecho para favorecer la movilización y representación política de partidos de extrema derecha, alentados, en muchos casos, por intelectuales y académicos que plantean la presencia de «colectivos no integrables» y, por tanto, peligrosos para la sociedad en su conjunto³³.

En todo caso, los estudios internacionales y los estudios sobre seguridad consideraron durante muchos años el análisis de las migraciones internacionales como un proceso que apenas afectaba al ámbito internacional ya que se trataba de un fenómeno a ser gestionado de manera interna por los Estados afectados. No será hasta el año 2006, cuando vio la luz el trabajo de Adamson en donde quedaban inextricablemente vinculados los flujos con el cada vez más potente proceso de globalización y, por tanto, también con todo lo que tiene que ver, no solo con la seguridad nacional, sino con la seguridad humana en su conjunto.

Estos primeros apuntes teóricos, no hicieron sino adelantar la inclusión de la cuestión migratoria en documentos internacionales vinculados a la seguridad en un sentido amplio. Quizás el primer documento oficial que incluyó a las migraciones internacionales en su ordenamiento fue el Concepto Estratégico de la OTAN de 1989. Siguiendo en la escena internacional, aparecen también como riesgos en el Global Strategic Assessment de 2009, el documento programático de la seguridad en EE.UU., se mencionan los flujos migratorios resultantes de la pobreza, el cambio climático y los Estados frágiles, como causa y síntoma del conflicto en muchas zonas del mundo³⁴.

También fueron incorporadas en la Agenda Europea de 2003, donde figuran como nuevas amenazas la delincuencia internacional organizada y vinculada al tráfico ilegal de personas. Sin embargo, en ese documento se planteaba la necesidad de estabilización política, contención demográfica y la cohesión social en los países vecinos de la UE, como remedio a esta situación.

En el caso español, el Ministerio de Defensa en el documento «La Revisión estratégica de la Defensa» de 2003, añadía como uno de los riesgos para la seguridad nacional, los movimientos migratorios no controlados³⁵. Con posterioridad, los flujos migratorios no controlados serían de nuevo identificados como riesgos y amenazas para la seguridad en la Agenda Española de Seguridad. Este documento estaba previsto que tuviera una vigencia de diez años, aunque con revisiones periódicas cada cinco. Este documento fue coordinado por Javier Solana y en él se afirmaba que «el impacto de

³³ Sartori, G (2000) *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros* es un claro ejemplo, donde se plantea la incapacidad de la integración social del colectivo magrebi en las sociedades europeas.

³⁴ Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012, Cronin 2009.

³⁵ Díaz y Abad, 2008.

la inmigración masiva puede generar conflictividad social, guetos urbanos, explotación económica, o la desestabilización de algunos sectores productivos. Su prevención pasa por la colaboración entre las Administraciones, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas de inmigración regular e integración social, así como por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos» (Documento Estrategia Española de Seguridad).

Migraciones Internacionales, control fronterizo y seguridad

Existen distintas aproximaciones teóricas que vinculan el triángulo migraciones, control y seguridad. Dos de ellas combinan aspectos internos y externos de seguridad y otras donde solo tienen relevancia cuestiones domésticas. En el primer grupo, un enfoque sería aquel que establece una relación entre soberanía, seguridad nacional y migraciones, donde los Estados son los responsables de la regulación de los flujos migratorios y de quien puede quedarse en su territorio o no. El segundo enfoque estaría orientado hacia las políticas contra el crimen organizado y el subsecuente control policial de las poblaciones. Las aproximaciones que solo contemplan cuestiones internas se centran en cuestiones que afectan a la identidad de la comunidad política y el mantenimiento de sus lealtades, aquí tendrían cabida las políticas de diversidad y de integración social como herramientas de construcción de un sujeto político. Aquí estarían contempladas cuestiones que tienen que ver con la aparición de «nuevas amenazas», incluyendo a los movimientos extremos que pudieran aparecer en la sociedad (terrorismo, radicalización religiosa, etc.). También quedarían incorporadas en este bloque aquellas cuestiones que tienen que ver con la distribución del bienestar y las potenciales tensiones que pueden surgir entre foráneos y autóctonos. En todo caso, a lo largo de las páginas siguientes, nos centraremos en el primer grupo de cuestiones, aquellas que combinan cuestiones internas y externas de seguridad en relación con los flujos migratorios y los movimientos de personas.

Quizás una de las cuestiones más interesantes en el estudio de las migraciones internacionales sea el observar y analizar cómo los Estados intentan reafirmar su capacidad de control sobre su territorio a través de la frontera y su acceso en un contexto de globalización económica no limitada. Es una de las últimas formas que tienen los Estados Nación de protección de la soberanía nacional y demostrar el poder estatal sobre, en términos weberianos, el territorio (y su población), la frontera y los recursos (mercado de trabajo, estado social)³⁶. Este intento de reafirmación del poder estatal entra en colisión clara con la necesidad de alcanzar acuerdos en el ámbito internacional entre distintos actores con el fin de llevar a cabo una gestión más eficaz y

³⁶ Ferrero-Turrión y López-Sala (2012).

un control más estricto de los flujos migratorios. Y, por tanto, influyen en la desviación «natural» de dichos flujos llegando a provocar desequilibrios en diversos ámbitos, también en el de la seguridad. Un ejemplo de lo anterior se puede observar en cómo se han ido desplazando los flujos migratorios procedentes de Siria en función de la mayor o menor porosidad de los países de tránsito y destino. Esa porosidad se gradúa como consecuencia de los acuerdos internacionales alcanzados por los actores estatales involucrados. El Acuerdo entre Turquía y la UE ha tenido dos consecuencias: de un lado la disminución de las entradas de desplazados internacionales por la frontera greco-turca; de otro el aumento del número de muertos y desaparecidos al intentar cruzar hacia la UE a través de Libia, un punto de acceso menos controlado por acuerdos entre Estados.

En efecto, son los Estados los únicos que deciden sobre quién puede entrar en su territorio y quién puede residir y trabajar en él y cómo hacerlo a través de sus leyes y normas de gestión migratoria y control fronterizo. Su capacidad de control tan solo está limitada por un reducido número de provisiones en el derecho internacional, así como por las obligaciones en materia de Derechos Humanos. En todo caso, no todos los movimientos de personas son vistos como una amenaza, tal y como sucede en las migraciones intracomunitarias³⁷ o con las migraciones de trabajadores altamente cualificados. Por tanto, cuando se establece una vinculación directa entre migración y seguridad no se hace en relación con cualquier tipo de migración. La migración considerada como una amenaza a la seguridad es aquella que se refiere a la denominada inmigración clandestina, ilegal, irregular, etc.³⁸. Sin embargo, el número total de inmigrantes en situación irregular globalmente por su naturaleza solo puede ser estimado. La OIM indicaba en 2010 que «la gran mayoría de los flujos migratorios es totalmente autorizada» y «estimaba que el porcentaje de migración irregular se encontraba entre el 10 y el 15 % del total»³⁹. Tal y como expone Kahlid Koser «la percepción de la migración como una amenaza a la seguridad nacional se ha incrementado durante los últimos años, en parte como respuesta al rápido incremento del número de migrantes internacionales, y especialmente el de migrantes en situación irregular»⁴⁰.

³⁷ Ferrero-Turrión, R. (2015), «Migraciones intracomunitarias» BICE Eurasia, Ministerio de Economía (...).

³⁸ OIM define la inmigración irregular "desde la perspectiva del país de destino, está centrada en la entrada, estancia o trabajo en un país sin las correspondientes autorizaciones o documentos requeridos según las leyes de inmigración. Desde la perspectiva del país de origen, la irregularidad se ve en aquellos casos donde la persona cruza una frontera internacional sin un pasaporte válido, un documento de viaje o no cumpla con los requisitos administrativos para abandonar el país" en Key Migration Terms <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration>

³⁹ OIM, World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change, p. 29. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf.

⁴⁰ Koser, K., 2011. When is Migration a Security Issue? Brookings, 31.3. < <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>.

Por supuesto, existen otros factores que intensifican la amenaza a la seguridad nacional, incluso vinculándola al movimiento de personas, hechos como la intensificación de las llegadas durante los periodos de recesión económica o durante momentos de crisis política, donde podrían servir como excusa para desviar la atención mediática. Además, se pueden llegar a establecer vínculos, sean estos reales o imaginarios, con el terrorismo internacional, con el crimen organizado o con amenazas a la salud pública, contra las que las políticas públicas deben continuar luchando. Sin embargo, es importante señalar que, en muchos casos, sin justificación o prueba alguna se carga contra el migrante porque «are also different: they bring new lifestyles and languages, traditions and values. Throughout human history, the outsider, the “other”, has been the focus of suspicion and often hatred»⁴¹.

Esto ha hecho que las prioridades del control fronterizo se hayan transformado de manera radical durante los últimos años. La frontera ya no solo tiene utilidad como método de defensa y protección frente a potenciales enemigos. En la actualidad, las fronteras ya no solo pretenden evitar el acceso físico de «personas no deseadas», sino que también sirven para construir otro tipo de frontera simbólica que separa a «los nuestros» y a «los otros»⁴². La proliferación de vallas, muros y concertinas crea, frente a la opinión pública, una sensación de vulnerabilidad y peligro frente a la que hay que responder.

En esta ocasión, además, esa defensa va a acompañada de la “internacionalización del peligro” y, por tanto, de la necesidad de incrementar el control y vigilancia de las personas que pretenden acceder al territorio. Para lograr estos objetivos se ha incrementado la cooperación intergubernamental y se han incorporado las tecnologías más avanzadas para permitir la identificación y la coordinación entre los Estados. Esto hace que, lo que hasta ahora era una competencia exclusiva de los Estados, las políticas de control y de seguridad, ahora puede operar fuera de su jurisdicción gracias a la puesta en marcha de redes de control transnacionales con el objetivo de incrementar la seguridad nacional y la pervivencia de un modelo social que se cree que en peligro.

En este sentido, y tal y como apuntan algunos autores⁴³, el vínculo entre migración y seguridad puede tener dos enfoques. De un lado, el que se centra en una perspectiva de seguridad nacional, tal y como se ha descrito en los párrafos anteriores, de otro lado la perspectiva de la seguridad humana. Mientras que la primera se centra en la gestión de los retos que plantea el control de fronteras para la soberanía estatal, la segunda, toma como protagonistas a los migrantes como aquellos que son amenazados y, por tanto, susceptibles de protección. El modo en que interpretemos el vínculo entre

⁴¹ International Council on Human Rights Policy, 2010. Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, p. 1-2.

⁴² Boaventura de Sousa.

⁴³ Is migration a Security Issue? Pp. 69.

seguridad e inmigración impactará en el tipo de políticas públicas que se diseñen en función del tipo de amenaza que se quiera evitar⁴⁴. Si el enfoque es el de la seguridad nacional, se podrá justificar una mayor militarización y vigilancia, un incremento de las deportaciones y detenciones, y una legislación más restrictiva en relación con los movimientos de personas. Paradójicamente, la adopción de este tipo de enfoque, mayoritario en nuestro entorno, ha agravado la situación de la seguridad humana de los migrantes que se ven obligados a utilizar otras vías de acceso a los países de destino, en muchos casos, poniendo en peligro sus vidas y enriqueciendo a las redes de tráfico de personas. Por otro lado, el enfoque de seguridad nacional puede incrementar la creación de estereotipos y la aparición de sentimiento antinmigración.

Mecanismos de Control Fronterizo desde la Perspectiva de la Seguridad Humana

Las nuevas técnicas de control fronterizo persiguen la construcción de una «nueva arquitectura de las fronteras»⁴⁵, que afectan tanto al ámbito doméstico, como a la esfera exterior. El objetivo es la combinación de diversas herramientas: nuevas tecnologías, mejor y más eficaz tratamiento de la información y una mayor inversión en equipos y recursos humanos. Se trata de alcanzar el equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad, en un sistema en el que la nacionalidad ya no es la causa principal de exclusión de entrada a un país, sino que se fundamentará en las características particulares de cada individuo. La conjunción de tecnologías y cooperación interestatal pretende transformar el modelo de «fortaleza» fronterizo en un «organismo más complejo», holístico y no aislado del resto de políticas, en el que la seguridad fronteriza consiga enlace con otros mecanismos de manera que puedan mantener la integridad de los Estados. Conseguir llegar al equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad debiera ser el objetivo a alcanzar en un sistema en el que la nacionalidad/ciudadanía ya no es (será) el principal motivo de exclusión de entrada en un país, sino que irá en función de las características particulares de cada individuo. Y es en este contexto dónde surge el concepto de securitización. Se entiende por securitización el proceso mediante el que las percepciones de los problemas de seguridad emergen y evolucionan como resultado de los actos discursivos. La consecuencia de lo anterior es la inclusión de las migraciones en las agendas de seguridad, pero, sobre todo, en las acciones que llevan a cabo los Estados.

De este modo, se identifican varios mecanismos que ayudan a ofrecer una explicación más estructural y cardinal de la construcción de esta nueva arquitectura fronteriza. Existen distintas dimensiones que permiten dibu-

⁴⁴ Koser, When is Migration a Security issue? Op..cit.

⁴⁵ Papademetriou y Collett, 2011.

jar esta nueva arquitectura de las fronteras: la seguridad cooperativa, la seguridad fronteriza (control en frontera y control remoto) y la seguridad informativa/identificativa⁴⁶.

Estas tres dimensiones tienen especial sentido en el caso europeo donde los gobiernos de los Estados miembros tienen como objetivo prioritario asegurar la integridad de las fronteras exteriores de la Unión para prevenir la inmigración irregular, al tiempo que se promueve la movilidad intracomunitaria. Estas dos prioridades han complejizado sobremanera las herramientas y políticas que debían ponerse en marcha, lo que incluye, fundamentalmente, la colaboración multilateral y la innovación en la gestión de fronteras.

La **Seguridad Cooperativa** se sostiene sobre el proceso globalizador, sobre la internacionalización de la cuestión migratoria. Los Estados han sido conscientes que para ser más eficaces en la gestión de sus fronteras es imprescindible colaborar con el resto de países. Esta colaboración no se limita al control de la frontera en sentido estricto, sino que también incluye el intercambio de información, la sospecha de amenazas y la coordinación del mantenimiento de fronteras virtuales. De este modo, quedarían incorporados a este tipo de seguridad todo tipo de acuerdos bilaterales entre Estados cuyo objetivo sea el control y/o seguimiento del movimiento migratorio, acuerdos de readmisión, asociaciones de movilidad, memorandos de entendimiento, etc., serían algunas de las formas que podría adoptar. La idea de que la cooperación entre Estados es la única manera para salvar las dificultades del movimiento humano (especialmente el que se considera irregular) ha hecho florecer asociaciones regionales, acuerdos multilaterales, etc., entre los países de destino, tránsito y origen de los flujos migratorios. En el caso de la Unión Europea este modelo se ha combinado. Junto con la creación de un espacio de libre circulación (o espacio Schengen) de cooperación intracomunitaria, se refuerza la frontera exterior de la UE en sentido amplio. De este modo, se construye una suerte de «frontera difusa» que se construye en círculos concéntricos y que no está limitada a la frontera física, sino que se extiende hacia lo que se podría denominar «Europa amplia» donde predominan los procesos de externalización y securitización fronteriza, que incorpora a todos los países incluidos en la Política Europea de Vecindad (frontera sur y este) y a los países candidatos y que constituye el denominado EURO-SUR, Sistema Europeo de Vigilancia Exterior. Sin embargo, ya la luz de los

⁴⁶ La seguridad Cooperativa: Parte de la premisa de que ningún mecanismo se puede poner en marcha de manera eficaz sin la cooperación real entre estados. La colaboración internacional y los acuerdos de movilidad juegan, y van a seguir jugando, un importante papel en el control y gestión de la frontera. La seguridad Fronteriza: la más clásica. Aquella que se pone en marcha a través de dos mecanismos: El control en frontera a través de agencias como FRONTEX y de instrumentos especializadas como el SIVE y el control remoto ex ante a través de la política de visados. Por último, la seguridad Informativa/Identificativa: los gobiernos están poniendo cada vez más énfasis en la recopilación de datos de los viajeros internacionales antes de su llegada a frontera. (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012).

acontecimientos parece claro que el principal objetivo de la Comisión Juncker es reforzar la frontera exterior de la UE con la incorporación al Espacio Schengen de todos aquellos países que no estén ya incorporados, con una especial mención a Croacia, Rumania y Bulgaria, quizás el flanco más débil⁴⁷. Pero para lograrlo parece que hará falta que la confianza mutua vuelva a reinar entre los Estados Miembros, puesto que sin un buen entendimiento la reforma del Código Schengen no se podrá consensuar. A las dificultades clásicas de la cesión de la soberanía en el control fronterizo se sumaría la ausencia de una clara voluntad política para conseguirlo.

Por otro lado, la cooperación exterior de la UE sí que está dando algunos frutos en lo que hace al control de los flujos migratorios. La puesta en marcha de un conjunto de herramientas normativas de negociación y acuerdo entre Bruselas y los países terceros, especialmente los de su vecindad, ha sido especialmente novedosa. La idea primigenia de este planteamiento surge en el Consejo Europeo de Sevilla en el año 2002, donde se propuso vincular la ayuda al desarrollo con el control de los flujos migratorios y la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y los países terceros. Y este modelo se ha ido perfeccionando a lo largo de los años. Se han ido firmando acuerdos de movilidad con países como Cabo Verde y Moldavia, acuerdos de readmisión con Turquía y Pakistán, pero también se han realizado declaraciones de intenciones (como el famoso acuerdo entre la UE y Turquía) memorandos de entendimiento, etc., sin efecto legal, pero sí político. Gracias a este tipo de acuerdos se ha conseguido la colaboración de estos países con las operaciones de FRONTEX, así como una mayor eficacia en materia de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de personas o el fraude documental, y más recientemente, poniendo freno a los flujos de personas en busca de protección internacional en la frontera turca. A cambio de esta colaboración estos terceros Estados reciben apoyo técnico para la modernización de las administraciones, infraestructuras, etc., pero también ayudas financieras muy importantes⁴⁸.

La Seguridad Fronteriza es el mecanismo de control tradicional cuyo principal objetivo es la protección de las fronteras del territorio. Esta protección se realiza a través de dos herramientas: la presencia de las fuerzas policiales y el régimen de visados. En el caso español y el resto de países de nuestro entorno este tipo de seguridad está influida y orientada por las medidas que se han ido adoptando por parte de la UE y que se han materializado

⁴⁷ Juncker, SOTEU 2017, 13 de septiembre.

⁴⁸ En la Declaración del año 2016 entre Turquía y la UE se concedía un aporte de 6.000 millones de € a Ankara para que cumpliera su parte del acuerdo (en https://elpais.com/internacional/2016/04/03/actualidad/1459718006_987997.html). Asimismo, la UE en la Cumbre de La Valeta también acordó una importante aportación de fondos para los países africanos firmantes a cambio de un mayor control de los flujos con origen o tránsito en sus territorios (en <http://www.rtve.es/noticias/20151112/cumbre-malta-ue-se-queda-corta-fondo-ayuda-emergencia-para-africa/1252921.shtml>)

en cuatro políticas específicas las sanciones a los transportistas (1986), los procedimientos comunes para la expedición de visados (2002), la detención y la deportación (Directiva 2008/115/CE conocida como Directiva de Retorno, 2008⁴⁹) que se aplican a través de las agencias e instrumentos europeos dedicados a estas cuestiones (FRONTEX, SIVE, SIS II-Sistema de información Schengen, y VIS-Sistema de Información de Visados) . En el control en frontera, a pesar de que los mecanismos tradicionales de control en las llegadas siguen estando vigentes y son competencia de los Estados Miembros (patrulleras y vallas) estos se han ido complementando con la inserción de nuevas tecnologías como radares, equipos de visión nocturna, cámaras termales o detectores de movimiento. Muchos Estados europeos, fundamentalmente los fronterizos en el Este y en el Sur son aquellos que han incorporado los más eficaces mecanismos de control en frontera. España, por ejemplo, es pionera, en la introducción del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior que se puso en marcha en 2002.

En cuanto al denominado Control Remoto es un sistema de control *ex ante* que se centra en el control de las personas antes de su llegada. Aquí localizamos los sistemas de autorización de visados. Los más avanzados del mundo pertenecen a Australia y a su Autoridad de Viaje Electrónico (ETA). La política puesta en marcha por este país es la sustitución de la exención de visado por la obtención de un «visado electrónico» para los ciudadanos de 33 países considerados de bajo riesgo. Este método forma parte del mecanismo de reserva de viaje (líneas aéreas). Sin él no es posible viajar a Australia. En el caso de Estados Unidos el incremento de los mecanismos de seguridad se recrudeció a partir de 2001 reforzándose los sistemas de seguridad de pasaportes y visados. Así se requiere que aquellos países con exención de visados presenten siempre pasaportes de lectura mecánica de acuerdo a la norma 9303 de la OACI. Desde 2004 todos aquellos que no tienen este tipo de pasaportes necesitan expedir un visado de entrada temporal.

En la Unión Europea, el nacimiento de la política de visados común aparece de la mano con el espacio Schengen y el principio de libre circulación. La principal característica del régimen de visados competencia de la UE es que se refiere siempre a visados de corta duración, mientras que los de larga duración siguen siendo competencia de los Estados miembros. A través del VIS lo que se pretende es conseguir un intercambio fluido de información entre los Estados miembros sobre las solicitudes de visados y sus correspondientes denegaciones o concesiones. Al igual que sucedía en el caso anterior, los mecanismos tradicionales se han enriquecido con la incorporación de las nuevas tecnologías (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012). Así la UE es pionera al incorporar en un conjunto de países: una compleja combi-

⁴⁹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.[<https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>].

nación de pasaportes/visados/documentos de identidad de lectura mecánica y sistemas de emisión de visados; la eliminación de los controles dentro de la frontera Schengen; incorporación de un sistema integrado y automatizado en la frontera para prevenir el ingreso y la residencia no autorizada; criterios armonizados sobre visados, seguridad y emisión y, el fundamental intercambio de información sobre documentos de viaje fraudulentos.

El último tipo de seguridad es la que se conoce como **Seguridad Informativa**, esencial en los procesos de cooperación e intercambio de información. La necesidad por parte de los Estados de tener acceso a la información comenzó con la internacionalización de los criterios de uso del pasaporte. A medida que las nuevas tecnologías (la biometría y las comunicaciones) han ido avanzando esos sistemas se han hecho mucho más sofisticados y, dicen, precisos. En el caso de la Unión Europea el enfoque en la verificación de las identidades individuales a través de los datos biométricos y los pasaportes electrónicos han sacado a la luz el problema de los documentos que nutren a estos últimos: tarjetas de seguridad social y certificados de nacimiento falsificados. No siempre el pasaporte es el documento falso, en muchas ocasiones son los documentos que sirven a su elaboración los que lo son. El procedimiento del traspaso e intercambio de la información biográfica se traslada desde los pasaportes (Advance Passenger Information, API), es recopilada por las aerolíneas (Passenger Name Record, PNR), se unifica a través de las instancias de visado, y llega a nuevas formas de datos como la información biométrica recogida a través de EURODAC⁵⁰.

Una de las principales inversiones de la UE durante la última década ha sido el esfuerzo invertido en desarrollar sistemas integrados, el Sistema de Información Schengen (SIS-II)⁵¹ y el Sistema de Información de Visados (VIS II) diseñado para proveer a todos los países con información sobre quien ha sido admitido en el área Schengen. Además, existen otra base de datos que cabe destacar es el FADO, de identificación de documentos falsos y auténticos creado en 1998⁵².

A modo de conclusión

La gobernanza de las migraciones internacionales es uno de los principales retos de la agenda política actual. La imposibilidad de poner freno

⁵⁰ Una base de datos comunitaria que contiene las huellas digitales de los peticionarios de asilo e inmigrantes no autorizados que se encuentran en territorio de la UE, se puso en marcha en el año 2000.

⁵¹ El Sistema originario fue concebido en 1995, se pretendía crear la mayor base de datos para mantener la seguridad, apoyar a la policía y a los jueces y gestionar de manera eficaz la frontera exterior. Es una base de datos accesible en tiempo real a todas las oficinas de policía y a todas las autoridades responsables de la seguridad.

⁵² Ferrero-Turrión, R y López-Sala, 2012, op. Cit.

a los movimientos de personas es un hecho verificado y demostrado en múltiples ocasiones. La globalización ha permitido que, además de que los capitales y las mercancías fluyan, también lo hagan las personas por razones de todo tipo, todas legítimas. La democratización de los medios de transporte y del acceso a la información está haciendo posible que el número de personas en movimiento se vaya incrementando. En muchos casos, esos desplazamientos son temporales, de larga duración, por razones económicas, políticas, familiares, etc. Y, sin embargo, su porcentaje en relación con el número total de personas en el mundo no llega a superar en ningún caso el 3 %.

El temor a la migración no es novedoso. No nos remontaremos aquí a la antigüedad, baste con mencionar la terrible inquietud que se vivió en Europa Occidental tras la caída del Muro de Berlín por la potencial llegada masiva de flujos procedentes de los países del Este. Tal fue ese temor que incluso la Agencia de protección de fronteras europea, FRONTEX, puso su sede en Varsovia. Y, sin embargo, la catástrofe no llegó. En el entorno europeo, se han vivido llegadas de personas huyendo de conflictos (guerras de los Balcanes, Afganistán, Iraq, Sudán, Eritrea), del hambre (migraciones subsaharianas), en busca de una mejor calidad de vida (Magreb, Europa oriental), y en muchos casos estas llegadas se han percibido como una amenaza a la seguridad europea, y más localmente, nacional.

Esta visión de la migración como amenaza se enmarca como ya se ha mencionado en el contexto de los atentados del 11 de setiembre en el año 2001, y se plantea por la necesidad de legitimación frente a la opinión pública, de una serie de acciones en materia de política exterior, particularmente la norteamericana, y posteriormente, por el efecto «bola de nieve», también se utilizaría en Europa. La utilización política, con la manipulación de los atentados terroristas incluida, que se ha realizado del proceso migratorio ha dado como resultado una creciente desconfianza hacia el diferente en el seno de las sociedades occidentales, la (re-)aparición de partidos de extrema derecha nacionalista y xenófoba, ha hecho que cada vez sea más complicado conseguir llegar a acuerdos en materia de gobernanza global de las migraciones.

En este sentido, la Unión Europea se encuentra en una débil posición ya que ha de lidiar con distintas crisis internas de manera simultánea, la salida del Reino Unido de la UE (BREXIT), la crisis institucional provocada por la ruptura del principio de solidaridad con los países de Visegrado (Rep. Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) a la cabeza, y donde cada vez se hace más complicado y complejo alcanzar acuerdos para avanzar en el proceso de construcción de una Política Europea Común en materia de Inmigración y Asilo en marcha desde el Consejo Europeo de Tampere en 1999⁵³. Paradójicamente, a pesar

⁵³ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 1999, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm]

de la letra de los tratados de la UE, tampoco se han alcanzado acuerdos que protejan la integridad de las personas y sus derechos humanos. Por el contrario, los principios sustentados en una dialéctica amigo/enemigo ganan posiciones al incorporar la doctrina de la seguridad nacional en el ámbito de la gobernanza migratoria. Y si es complicado dar pasos en pro de la defensa de los derechos humanos y la dignidad humana en Europa, la región del planeta con una mayor integración política y en la que existe un amplio marco normativo de protección de derechos, en el marco global es prácticamente imposible adoptar resoluciones vinculantes hacia los Estados en el ámbito migratorio.

La crisis migratoria y de refugio por la que se transita en la actualidad ha dejado de manifiesto la ausencia de voluntad política de los países con mayores niveles de desarrollo y modernización. Pero también, está demostrando que a lo largo de la historia solo se ha conseguido llegar a acuerdos, de mínimos, en materia de derechos de los migrantes cuando los migrantes éramos «nosotros»(europeos), no «ellos».

Bibliografía

- ACNUR, 2016, <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/> [Fecha de consulta 3 de julio de 2017]
- ARANGO, J., «Las "Leyes de las Migraciones" de E.G. Ravenstein, cien años después». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 32, 1985, pp. 7-26.
- ARANGO, J. «Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración». En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 165, setiembre, 2000.
- ARANGO, J., «La explicación Teórica de las migraciones: luz y sombra», *Migración y Desarrollo*, n.º 1, octubre, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países» (COM [2007] 248). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM \(2007\) 248 final](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:ES:NOT COM (2007) 248 final) [Fecha de consulta 10 de julio de 2017]
- DE SOUSA SANTOS, B., «Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia». Bilbao: Editora Desclée de Brouwer, 2000.
- DEVOTO, F., «Movimientos Migratorios: historiografía y problemas». Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1992.
- DÍAZ, G. y ABAD, G., «Migración y Seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex». UNISCI, Discussion Papers, n.º 17, 2008.
- DUN, O., y GEMENE, F., «Definir la migración por motivos medioambientales», *Forced Migration Review*, n.º 31, octubre 2008.

- DURAND, J. y MASSEY, D., «Clandestinos. Migración México – Estados Unidos en los albores del siglo XXI». México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- FERRERO-TURRIÓN, R. (2015), «Las migraciones intraeuropeas del Este de Europa», en DEL CAMPO, E. Y FERRERO-TURRIÓN, R. (eds) «Geurasia», Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE), n.º 3063, Ministerio de Economía y Competitividad, Madrid, 2015.
- FERRERO-TURRIÓN y LÓPEZ-SALA, «Fronteras y Seguridad en el Mediterráneo» en ZAPATA, R. y FERRER GALLARDO, X. (eds) «Fronteras en movimiento migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo», Ed. Bellaterra, Barcelona, 2012.
- HAREVEN, T., Historia de la familia y la complejidad del cambio social. Boletín de la Asociación de Demografía Histórica, vol. XIII, n.º 1, 1995.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. «Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence», 2010.
- JUNCKER, J-C, «State of the Union (SOTEU)», 13 de setiembre 2017 https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en [Fecha de consulta 14 de setiembre 2017]
- KING, R., «Return migration and regional economic development: an overview». En: KING, R. (Ed.) Return migration and regional economic problems). Londres: Croom Helm, 1986.
- KOSER, K., «When is Migration a Security Issue?». Brookings, March 31st, 2011. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser> [Fecha de consulta 20 de julio de 2017]
- KRITZ, M. y ZLOTNIK, H., «Global interactions: migration system, processes and policies», pp. 1-16. En: KRITZ, M.; LIM, L. y ZLOTNIK, H., CLARENDON (eds.), «International migration systems a global approach». Edited by Oxford University Press, 1982.
- MARTIN, F. S., «International Migration and Global Governance», MARTIN, F.S., Global Summitry (2015) 1 (1).
- MASSEY, D.; ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAOUICI, A.; PELLEGRINO, A. y TAYLOR, «Theories of International Migration: A Review and Appraisal». Population and Development Review, 19(3), 1993.
- MINISTERIO DE PRESIDENCIA, «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido», 2013. http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [Fecha de consulta 17 de julio de 2017].
- NACIONES UNIDAS
- «Treaty Collection», <http://treaties.un.org>
- «International Migration Wallchart 2015». Department of Economic and Social Affairs. Population Division. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/index.shtml> [Fecha de consulta 15 de julio 2017].

Los principales retos de la gobernanza de las migraciones...

- Asamblea General, Septuagésimo primer periodo de sesiones, «Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes», 13 de setiembre 2016 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1> [Fecha de consulta 3 de setiembre 2017]

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

- «World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change», p. 29. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].
- «Key Migration Terms» <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration> [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].
- «Global Migration Trends Factsheet 2015». http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf [Fecha de consulta 12 de julio 2017].
- «Fundamentos de Gestión de la Inmigración. Terminología. Sección 1.1.» http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S01_CM.pdf [Fecha de consulta 3 de julio 2017].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- NORMLEX, Sistema de Información de los Estándares Internacionales de Trabajo <http://www.ilo.org/>.
- «Migración Laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza». Abril 2017.

PAPADEMETRIOU, D. y COLLETT, E., «A New Architecture for Border Management». Transatlantic Council on Migration. Migration Policy Institute, 2011. www.migrationpolicy.org/pubs/borderarchitecture.pdf [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].

PIORE, M. J., «Birds of Passage: Migrants labor in Industrial Societies». Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

PORTES, A. y WALTON, J. «Labor, class, and the international system». Academic Press, Inc, Printed in the United States of America, 1981.

SARTORI, G., «La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros», Ed. Taurus, Madrid, 2003.

SASSEN, S., «The mobility of Labor and Capital. Cambridge», Cambridge University Press, 1988.

WEINER, M., «Security, Stability and International Migration», International Security, vol. 17, n.º 3, 1992.

WHITOL DE WENDEN, C., «Migration as an International and Domestic security issue» en BRAUCH, H; LIOTTA, P.; MARQUINA, A.; ROGERS, P. y EL-SHAYED, M. (eds.), Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualizing security and environmental conflicts. Springer, Berlin, 2000.

WOHLFELD, M., Chapter 6: «Is migration a Security Issue?» (pp. 61-77),
GRECH, O. and WOHLFELD, M. (eds), *Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives*, University of Malta, 2014.

Capítulo segundo

Política europea de inmigración y asilo

Carmen Pérez González

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid*

Resumen

El propósito de este capítulo es analizar de qué modo se ha ido desarrollando, en el marco de la Unión Europea, una política común de inmigración y asilo. Se examinarán, para ello, las razones que llevaron a los Estados miembros a incorporar al Derecho originario una competencia en esas materias, su evolución, sus principales elementos y los principales resultados materiales alcanzados. Asimismo, el capítulo pretende dar cuenta de las insuficiencias de dicha acción común, que han quedado definitivamente en evidencia como consecuencia de la gestión que la Organización y sus Estados miembros han hecho de la crisis de los refugiados sirios. El trabajo se cierra con algunas conclusiones.

Palabras clave

Política común, migración, sistema europeo común de asilo, Unión Europea, lucha contra la inmigración irregular, migración económica.

Abstract

This work aims to analyze the development of the European Union common policies on migration and asylum. For this purpose, this study will examine the reasons behind Member States decision to incorporate into primary Eu-

ropean Union law a competence on this matters, its political and legal evolution, its main elements and the main achievements. Additionally, this chapter will focus on the shortages of this common action that the management of the Syrian refugee crisis had made definitely clear. The last part of the work contains author's conclusions.

Keywords

Common policy, migration, European Common Asylum System, European Union, fight against irregular migration, economic migration.

Cuestiones introductorias

La gestión eficaz de los movimientos migratorios a través de las fronteras constituye una preocupación para la mayoría de los Estados de la Comunidad Internacional y, por esa razón, está presente en sus agendas políticas y en la de un buen número de Organizaciones Internacionales desde hace algunas décadas. Desde un punto de vista jurídico, debe comenzar por ponerse de manifiesto que, en el estado actual del Derecho internacional público, la decisión relativa a las condiciones en la que los extranjeros pueden entrar y permanecer en el territorio de un Estado o, en su caso, salir de él, sigue correspondiendo en lo fundamental a cada Estado. Parece haber un consenso evidente en torno a la idea de que estamos ante una facultad que aquellos consideran integrante del núcleo duro de competencias soberanas. A pesar de ello, la necesidad de gestionar en común un fenómeno que tiene por definición elementos transnacionales y que exigiría por ello la concertación de voluntades respecto de los objetivos a perseguir y de las vías, políticas y jurídicas, para lograrlos, ha impulsado a los Estados a buscar fórmulas de cooperación internacional. De este modo, el Derecho internacional le ha ido ganando terreno a la resistencia de los Estados a ceder el ejercicio de aquella competencia soberana. No debe desdeñarse, además, el papel que juega el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) en este ámbito. Los migrantes son concebidos por este sector del ordenamiento jurídico internacional como un colectivo vulnerable y trata por ello de imponer a los Estados obligaciones específicas de protección.

En el ámbito de la actual Unión Europea (en adelante, UE), esa necesidad de cooperación se hizo patente en los primeros momentos de la conformación del proceso de integración. Sin embargo, su traslación jurídica a los Tratados y al Derecho derivado no fue inmediata y ha sido paulatina. Y ello porque, pese a la homogeneidad aparente de intereses entre Estados que son, sobre todo, países de acogida de migrantes y refugiados, y que, en consecuencia, se enfrentan al fenómeno desde una misma perspectiva, no siempre los miembros de esta Organización han sabido anteponer la necesidad de avanzar en este ámbito a la necesaria cesión de competencias que dicho avance requería. Una vez constatada la incapacidad de proporcionar, en solitario, respuestas eficaces a cuestiones como la lucha contra la inmigración irregular o el creciente número de peticiones de protección internacional, los Estados de la UE intentan desde hace un buen número de años el diseño y la implementación común de una política de inmigración y asilo¹.

¹ La bibliografía académica es, en este ámbito, ingente. Sin ánimo de exhaustividad, puede citarse la siguiente: AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y DIEZ BUESO, Laura (coord.), «La regulación de la inmigración en Europa», Fundación la Caixa, Barcelona, 2004; DE BRUYCKER, Philippe, «L'émergence d'une politique européenne d'immigration», Bruylant, Bruselas, 2003; GUILD,

El objeto del presente trabajo es el análisis de esa política. Vamos a examinar, con ese propósito, sus antecedentes, su formulación en los tratados y los desarrollos sustantivos que se han dado a partir de ella. Dicha regulación común no opera, ni debe operar, en el vacío. La UE está sujeta a las obligaciones internacionales que el Derecho internacional, de los refugiados y de las migraciones, impone. De ese marco nos ocuparemos en primer lugar. Es necesario aclarar, antes de pasar a este análisis, que la política común no alcanza en la misma medida a todos los Estados miembros. Aún hoy, no todos ellos participan en pie de igualdad con los demás en estas materias. Esta «participación asimétrica»² de los Estados miembros ha sido, en efecto, una constante en este ámbito. En la actualidad, el alcance de esta asimetría se regula en los Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE)³ número 10, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la UE; número 20, sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) al Reino Unido e Irlanda; número 21, sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia⁴ y número 22, sobre la posición de Dinamarca.

Un marco jurídico internacional para la movilidad humana: Las obligaciones impuestas por el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional de las migraciones

Ya se ha avanzado en la introducción de este trabajo que el Derecho internacional únicamente ha sido capaz de aproximarse de un modo parcial al

Elspeith y MINDERHOUD, Paul (eds.), «The First Decade of EU Migration and Asylum Law», Nijhoff, La Haya, 2012; HAILBRONNER, Kay, «Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union», Kluwer Law International, La Haya, 2000; MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (dir.), «Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003 y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, «La inmigración y el asilo en la Unión Europea: hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia», Colex, Madrid, 2002.

² LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier, «El espacio de libertad, seguridad y justicia», en MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier, «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», segunda edición, Tecnos, Madrid, 2002, p. 704.

³ Todos ellos publicados en el Diario Oficial, Serie C, número 115, de 9 de mayo de 2008.

⁴ No puede dejar de hacerse una referencia, necesariamente somera, al peso que las obligaciones que incumben al Reino Unido en relación con la libre circulación de trabajadores y la protección de los refugiados en virtud del Derecho de la UE ha tenido en la decisión de este Estado miembro de abandonar la Organización. Una vez decidida en referéndum la salida el 24 de junio de 2016, se ha activado el mecanismo previsto en el artículo 50 del TUE. Este artículo contempla la posibilidad de que un Estado miembro se retire voluntaria y unilateralmente de la UE y establece que el Estado que quiera retirarse deberá notificar dicha intención al Consejo Europeo. Esta Institución proporcionará las directrices para la celebración del acuerdo que establezca las disposiciones necesarias para la retirada. Será ese acuerdo, por tanto, el que definitivamente fijará de qué modo quedan establecidas las obligaciones del desde ese momento tercer Estado en estos ámbitos.

fenómeno de la movilidad humana y, como consecuencia de ello, contamos con un marco jurídico internacional⁵ aun escasamente desarrollado y, en general, superado por la realidad de las migraciones internacionales⁶. Se trata, en efecto, de un marco jurídico internacional fragmentado, que no cumple adecuadamente con los objetivos que se propone y que aporta poca seguridad jurídica al migrante⁷.

En lo que hace, en primer lugar, a la regulación de las migraciones por motivos económicos o laborales, es patente la ausencia de un marco normativo de alcance universal que establezca procedimientos comunes a partir de los cuales incorporar al mercado laboral de un Estado aquellos trabajadores que deben ser «importados» porque, por la razón que fuese, no es posible satisfacer la demanda con la oferta de mano de obra presente en el país. Lo cierto es que los Estados tienen a limitar el acceso a su mercado de trabajo, para un individuo que no es nacional del mismo, condicionándolo, por ejemplo, a la existencia de necesidades laborales previamente detectadas. Los procedimientos diseñados con este fin están previstos, bien en Derecho interno, bien en instrumentos internacionales de carácter fundamentalmente bilateral. Este es el primer sentido de la fragmentación a la que me he referido⁸.

⁵ Vid. en el mismo sentido, ALEINIKOFF, Thomas Alexander, «International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture», en CHELOWINSKI, Ryszard Ignacy (*et alii*)m «International Migration Law», Asser Press, La Haya, 2007, pp. 467-479.

⁶ Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que si bien el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, y a buscar protección internacional se han incorporado a un buen número de instrumentos internacionales, ese reconocimiento no se ha visto acompañado de la imposición a los Estados de la obligación de aceptar en su territorio a todos los migrantes. En cuanto a la obligación de proporcionar protección internacional, sí contamos con algunas obligaciones claramente previstas por el Derecho internacional, en particular las que se derivan del principio de no devolución. Aun así, los Estados siguen contando con un importante margen de maniobra a la hora de poner en marcha las medidas y normas necesarias para el cumplimiento de esas obligaciones.

⁷ GHOSH, Bimal (ed.), «Managing Migration. Time for a New International Order?», Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 1.

⁸ España ha celebrado acuerdos bilaterales en materia de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales con Colombia (2001), Ecuador (2001), la República Dominicana (2001), Marruecos (2001), Mauritania (2007) y Ucrania (2009). Cabe apuntar, finalmente, que determinados acuerdos internacionales, denominados de cooperación en materia migratoria –o de segunda generación– contienen disposiciones relativas a la admisión de trabajadores. Son los firmados en 2006 con Cabo Verde, Guinea Conakry y Gambia, en 2007 con Malí y en 2008 con Guinea Bissau y Níger. Todos ellos consideran «trabajador migratorio» a aquellos nacionales de una de las Partes que hayan sido debidamente autorizados para ejercer una actividad laboral en el territorio de la otra Parte. Por tanto, se vincula la condición de trabajador migrante a la autorización administrativa previa en España y, en definitiva, a la detección de una necesidad laboral concreta. Todos los instrumentos citados aquí están disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/marco_cooperacion/index.html. Fecha de la consulta 01.07.2017.

De otra parte, y todavía en el ámbito de las migraciones económicas, debemos preguntarnos cuál es el estatuto jurídico del que los trabajadores migrantes gozan en el Estado de acogida y en qué medida el Derecho internacional se ha ocupado de esta cuestión. Este estatuto está configurado, además de por lo que dispongan al respecto los Derechos internos, por el Derecho internacional. Los instrumentos convencionales relevantes en este sentido son de carácter multilateral y la fragmentación se debe en este caso al bajo número de ratificaciones con que cuentan, especialmente entre los países de destino de los trabajadores migrantes. Encontramos ejemplos en este sentido en el seno de diversas Organizaciones Internacionales.

En el plano universal, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha servido de marco para la adopción de un conjunto de resoluciones (no vinculantes) y de Convenios en la materia⁹. Estos últimos no han logrado aún, sin embargo, un número de ratificaciones que quepa considerar satisfactorio. Creo que puede afirmarse, en el caso de los países de acogida, que estos se resisten a reconocer mediante la ratificación de Tratados internacionales derechos a los trabajadores migrantes, especialmente si estos se encuentran en su territorio en situación administrativa irregular.

Esta es, creo, la razón del bajo número de ratificaciones provenientes de países de acogida que ha logrado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990¹⁰. No la ha ratificado, por ejemplo, ningún Estado miembro de la UE. La misma se aplicará, una vez ratificada, a todos los trabajadores migrantes en el sentido definido en su artículo 2.1¹¹. Además, y tal y como determina el artículo 1.2, las disposiciones de la Convención se aplicarán al trabajador migrante (y a sus familiares) «durante todo el proceso de migración (...) que comprende la preparación para la migración, la partida y el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual». La Convención prevé, además, un importante

⁹ Todos ellos disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang--es/index.htm. Fecha de la consulta 01.07.2017.

¹⁰ Tanto la Convención como el estado de las ratificaciones están disponibles en el siguiente enlace: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>. Fecha de la consulta 01.07.2017. Un análisis de la Convención puede verse en: KARIYAWASAM, Pradad, «La Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (coord.), «Un mundo sin desarraigo. El Derecho Internacional de las Migraciones», Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006, pp. 16 y ss.

¹¹ Este artículo establece que «se entenderá por «trabajador migratorio» toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no es nacional». La cursiva es mía.

conjunto de derechos que deberá garantizarse a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que estén bajo la jurisdicción de un Estado parte, con independencia de su estatus migratorio.

El Consejo de Europa fue la primera Organización Internacional que, en este continente, trató de que sus Estados parte cooperasen en la formulación de un marco común relativo a los derechos de los trabajadores migrantes¹². El resultado de ese esfuerzo es el Convenio Europeo sobre el estatuto jurídico de los trabajadores migrantes. El Convenio se abrió a la firma el 24 de noviembre de 1977 y entró en vigor, después de que recibiese las cinco ratificaciones que exigía el artículo 34.2, el 1 de mayo de 1983. Únicamente 11 Estados miembros del Consejo de Europa son parte en el mismo. El artículo primero del Convenio define «trabajador migratorio» como todo nacional de un Estado parte que haya sido autorizado por otro Estado parte a residir en su territorio con el objeto de desempeñar un trabajo remunerado. Por tanto, el Convenio se aplica únicamente «entre nacionales de Estados parte». Si tenemos en cuenta, de un lado, el escaso número de ratificaciones y, de otro, que siete de los Estados parte son miembros de la UE —lo que implica la aplicación a sus nacionales del régimen que se deriva de la libre circulación de trabajadores—, no puede sino concluirse que el alcance jurídico de este Convenio es ciertamente limitado.

El Derecho internacional de las migraciones es, por tanto, en algún sentido, un Derecho fragmentado¹³. En primer lugar, porque los Estados optan de forma recurrente por la adopción de acuerdos bilaterales cuando se trata de ordenar la llegada y estancia de la mano de obra extranjera. Esto ha generado un marco normativo conformado por un haz de relaciones jurídicas que aportan poco a la definición de un régimen potencialmente universal en este ámbito. En segundo lugar, porque los tratados multilaterales adoptados en el seno de organizaciones como Naciones Unidas, la OIT o el Consejo de Europa, que dotan de un estatuto jurídico propio a los migrantes que residen —legal o, incluso, ilegalmente— en el Estado parte en el tratado, han logrado un bajo número de ratificaciones. Además, la cuestión de la determinación del número de trabajadores y de las condiciones que han de darse para que se considere oportuna y «legal» su incorporación a los mercados laborales nacionales sigue siendo una cuestión que los Estados de la Comunidad Internacional consideran de su exclusiva competencia¹⁴. De ejercicio, por tanto,

¹² El Convenio está disponible en el siguiente enlace: <http://conventions.coe.int>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

¹³ Puede verse sobre esta cuestión mi trabajo «Algunas consideraciones sobre el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea en materia de gestión de los flujos migratorios por motivos laborales», en BALADOS RUIZ-GALLEGOS, Manuel (dir.), «Inmigración, Estado y Derecho», Bosch, Barcelona, 2008, pp. 1025-1039.

¹⁴ Algo se ha dicho aquí ya de los avances que en este ámbito está logrando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es particularmente destacable la labor que en este sentido vienen desarrollando los órganos de protección internacional de derechos hu-

unilateral. Esto constituye, como veremos, una constante, también en el régimen que, en algún sentido, puede considerarse más avanzado: el de la UE.

El cruce de las fronteras no está siempre motivado, es evidente, por razones económicas. La huida de una situación de persecución, de la violencia provocada por un conflicto armado, de una situación generalizada de violaciones de derechos humanos o de la imposibilidad de subsistir en un entorno afectado por el cambio climático se asume frecuentemente como una huida forzada, y se contrapone a la presunta voluntariedad que ha marcado la decisión del migrante económico y de sus familiares. Desde luego, el Derecho internacional sí parece haber asumido esta diferencia. Así, mientras que, como acabamos de ver, sigue dejando en buena medida en manos de los Estados la decisión sobre la admisión y permanencia de los trabajadores migrantes, la Comunidad Internacional cuenta desde hace ya casi siete décadas con un instrumento fundamental en materia de protección internacional: la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, que fue completada en Nueva York mediante un Protocolo en 1967 que retira las restricciones geográficas y temporales de la primera¹⁵. Excede a los propósitos de este trabajo el análisis de las insuficiencias de la protección que proporcionan estos instrumentos¹⁶. Su mención es sin embargo imprescindible. De un lado, porque siguen constituyendo el eje sobre el que pivota hoy el Derecho internacional de los refugiados. De otro, porque son los cimientos sobre los que se ha construido el conocido como el Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante, SECA), del que nos ocuparemos más adelante.

La gestión de la inmigración y el asilo en el marco del proceso de integración europea: de las fórmulas extracomunitarias al Tratado de Lisboa

Cuestiones generales

Aunque con evidentes implicaciones políticas, el proyecto de integración comunitaria europea era en sus inicios un proyecto de marcado carácter económico. En sus momentos iniciales el proyecto no incluía el diseño común

manos en lo que hace a la conformación de un estándar internacional mínimo de derechos de los migrantes. Véase, por ejemplo, sobre esta cuestión: PÉREZ GONZALEZ, Carmen e IPPOLITO, Francesca, «Eppur si muove!: nuevos caminos jurisprudenciales para la protección de los derechos sociales de los migrantes indocumentados en Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 53, 2016, pp. 79-116.

¹⁵ El texto completo de la Convención y del Protocolo está disponible en el siguiente enlace: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>. Fecha de consulta 01.07.2017.

¹⁶ EINARSEN, Terje, «The 1951 Convention», A. Zimmerman, Andreas (ed.), «The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary», Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 48-68. El mismo autor tiene un comentario sobre el Protocolo de 1967 en la misma obra (pp. 68-73).

de las políticas de inmigración y asilo. No se atribuyó esa competencia a las Instituciones en el original Tratado de Roma. Sin embargo, determinados efectos no queridos por los Estados y relacionados con la imposibilidad de controlar los movimientos de nacionales de terceros países en el interior de la Comunidad una vez que habían cruzado la frontera exterior común, pusieron pronto de manifiesto que era deseable y oportuno avanzar en la definición de criterios comunes en este ámbito.

Atrapados entre la necesidad de buscar soluciones comunes y la voluntad de no perder poder de decisión en esa búsqueda, y ante la falta de un título competencial expreso en los tratados, los Estados miembros acudieron, en los primeros momentos del proceso de integración a instrumentos jurídicos extracomunitarios —la celebración de tratados internacionales— para regular cuestiones que, ya con el Acta Única Europea, empiezan a reclamar respuestas uniformes. La desaparición de las fronteras interiores y la mencionada incapacidad de los Estados de controlar los flujos migratorios en el interior del espacio común (los Estados miembros dejan de controlar el número de personas que acceden a su territorio desde otro Estado miembro), van haciendo evidente a los ojos de estos la necesidad de tratar conjuntamente las cuestiones que tenían que ver con el cruce de la frontera exterior, en un primer momento, y, a partir de ahí, con las consecuencias de libre circulación de personas en el espacio interior común. Particularmente, por lo que hace a esto último, con el asilo y la inmigración. Pero ese tratamiento común no resulta nada fácil. Entre los Estados miembros de la, en ese momento, Comunidad Económica Europea convivían Estados tradicionalmente receptores de inmigración con Estados que habían sido países de origen de estos inmigrantes¹⁷ y Estados cuyas legislaciones en materia de asilo diferían sustancialmente.

Así, a partir de la celebración y sucesivas adhesiones al Acuerdo de Schengen, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 14 de junio de 1985 y a su Convenio de aplicación de 14 de junio de 1990, 13 Estados miembros de la UE (todos salvo el Reino Unido e Irlanda) junto con dos Estados no comunitarios (Finlandia y Noruega) se comprometen a suprimir sus fronteras interiores y al mismo tiempo a tratar de evitar los riesgos que dicha supresión podría suponer en términos de seguridad¹⁸. El denominado acervo Schengen¹⁹ ha jugado un papel extraordinario en este ámbito y ha terminado integrándose en el marco de la UE²⁰.

¹⁷ Para un análisis de corte sociológico de estas cuestiones puede verse el trabajo de IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio, «La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política», en «Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España», Madrid, CES, 2003, pp. 11 y ss.

¹⁸ Vid. el texto de ambos instrumentos en CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús y NAVARRO BATISTA, Nicolás, «El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales», Tecnos, Madrid, 1999, pp. 333 y ss.

¹⁹ Los Convenios y las decisiones adoptadas en el seno de su Comité Ejecutivo.

²⁰ Según lo previsto en el Protocolo núm. 2, anejo al Tratado de Ámsterdam, por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE.

Fruto de esta regulación extracomunitaria es también el Convenio de Dublín, de 15 de junio de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas²¹. Tal y como tendremos ocasión de analizar más adelante, los criterios establecidos en este Convenio han sido incorporados también al Derecho derivado.

La normativa que rige el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas se incorpora como materia de interés común en el Tratado que crea la UE. Así, el artículo K.1.2) la identifica como uno de los objetivos que sirven a la realización de los fines de la Unión y, en concreto, a la libre circulación de personas.

La incorporación de las cuestiones relativas al asilo y la inmigración a los tratados coincide también con la creación de la UE²². El artículo K.1 del Tratado de Maastricht incluye entre las «cuestiones de interés común para los Estados miembros» la política de asilo, la política de inmigración y determinados ámbitos de la política relativa a los nacionales de terceros Estados. En concreto, los relativos a las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados, a las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar y a la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros. Dichas cuestiones se integran en la estructura de la recién nacida UE a través de su incorporación en el denominado Tercer Pilar (Título VI del Tratado): el relativo a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior²³.

La incorporación de un nuevo Título IV en el TCE llevada a cabo tras la reforma de los tratados que tuvo lugar en Ámsterdam²⁴ supuso la comunitarización de parte de las materias que hasta entonces habían formado parte del Tercer Pilar. En concreto, dicha comunitarización afectó a, entre otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, a las políticas de asilo e inmigración²⁵.

Con el Tratado de Ámsterdam, por tanto, el denominado «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» queda sometido a dos disciplinas diferentes: la del Título

²¹ CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús y NAVARRO BATISTA, Nicolás, «El espacio de libertad, seguridad y justicia... cit., pp. 43 y ss.

²² Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

²³ Sobre el Tercer Pilar de la Unión Vid.: MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, «The legal basis of the third pillar and its position in the framework of the Union Treaty», CMLRev., 1994, núm. 3, pp. 494 y ss.

²⁴ El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997.

²⁵ Sobre el alcance de esta comunitarización Vid. HAILBRONNER, Kay, «Immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty», CMLRev., 1998, núm. 5, pp. 1047 y ss.

IV del TCE y la del Título VI del TUE, en el que permanecen las cuestiones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal. El malogrado Proyecto de Tratado por que se instituía una Constitución para Europa preveía la reunificación de dicho espacio en el Capítulo IV de la Parte III. En el TFUE las políticas de control de fronteras, inmigración y asilo se integran en el Título V, dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia. Así, el artículo 67.2 del TFUE dispone que la UE garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países.

Los objetivos de la política de inmigración de la UE están ahora previstos en el artículo 79.1. Se trata de desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros y la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos. Por su parte, el artículo 78.2 establece que el SECA incluirá: un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria; y la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

Antes de ocuparnos de los resultados sustantivos alcanzados hasta el momento como consecuencia del ejercicio en común, a lo largo de los años, de las competencias en estos ámbitos, vamos a analizar algunas cuestiones institucionales y procedimentales que dan cuenta de las dificultades que han encontrado los Estados para avanzar en los mismos.

La regulación de la inmigración y el asilo en el Título IV del TCE: los primeros pasos de la comunitarización

Aspectos institucionales y de procedimiento

El Título IV del TCE diseñaba un régimen jurídico-institucional que obedecía de modo evidente al deseo de los Estados parte de retener la facultad última de decisión en estas materias. Ese deseo se tradujo en un sistema de adopción de decisiones en el que el peso de las instituciones comunitarias variaba sensiblemente, en una primera fase, respecto del régimen comuni-

tario ordinario. El sistema era el previsto en el artículo 67 del tratado y debía regir durante un periodo transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que se produjo el 1 de mayo de 1999²⁶. Durante ese tiempo el Consejo decidiría por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo²⁷. Así, la unanimidad en el Consejo suponía el derecho de cualquier Estado miembro de vetar aquellas iniciativas con las que no estuviese de acuerdo. Los Estados, además, no dependían de la Comisión a la hora de presentar alguna propuesta de su interés, puesto que compartían con ella el monopolio de la iniciativa legislativa. La escasa participación del Parlamento Europeo, al que solo se le consultaba, mermaba la incidencia del debate político sobre estas cuestiones y dejaba, finalmente, en manos de los Estados la decisión. Especialmente preocupante era, además, la rebaja de competencias que experimentó, en el marco de este título, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE).

Es cierto que antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam la competencia del TJCE en relación con las cuestiones de inmigración y asilo era solo tangencial. Esto es, el TJCE solo se consideraba competente si el asunto tenía alguna conexión comunitaria. O, siguiendo una fórmula ya clásica, «si entraba dentro del campo de aplicación del Derecho comunitario»²⁸. En todo caso, la comunitarización de parte del tercer pilar acabó parcialmente con el problema²⁹. En relación con la cuestión prejudicial, cuyo régimen general se describía en el artículo 234 del TCE y se mantiene hoy el artículo 267 del TFUE, el artículo 68 introducía una variación que no dejaba de ser preocupante: limitaba la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales a los jueces internos de última instancia. Aunque el planteamiento de la cuestión prejudicial no constituye un derecho del particular, sino una facultad/obligación del juez interno, no podemos olvidar el papel primordial que esta vía de derecho ha jugado en relación con la protección de los derechos comunitarios de los particulares (posibilidad que se hurta en aquellos supuestos en los que los jueces internos no puedan plantearla). Puede afirmarse, por tanto, que

²⁶ Las materias para las que regiría el sistema eran las previstas en el artículo 63. Una lectura del mismo da revela de forma inmediata que se reservaron para ser desarrolladas de acuerdo con este procedimiento la mayoría de las cuestiones que debían ser decididas en el marco de la conformación de las políticas que se incluyeron en este título IV.

²⁷ El apartado tercero del artículo 67 preveía que determinadas cuestiones no se vieran afectadas por este periodo transitorio (las relativas a las listas de países cuyos nacionales precisan de visados y al modelo uniforme de visado). En esas materias el Consejo decidiría por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

²⁸ La doctrina ha criticado la protección que los no nacionales recibían por parte del TJCE. *Vid.* en este sentido: WEILER, «Joseph, Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC National – A Critique», *EJIL*, 1992, Vol. 3, pp. 65-91.

²⁹ Al respecto *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, «La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, núm. 4, pp. 501 y ss.

esta limitación de la competencia del Tribunal de Justicia, que se traduce en una limitación de las posibilidades de los jueces internos de acudir a aquél buscando una respuesta (que por otro lado garantizaría la uniformidad en la aplicación del Derecho en este ámbito) supone, a su vez, una merma potencial en la protección de los derechos de los particulares. Y ello en un ámbito particularmente sensible en materia de protección de derechos individuales.

En virtud de lo establecido en el artículo 67.2 del TCE, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, debía adoptar una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el Título IV se rigiesen por el procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia. Finalmente, la Decisión del Consejo 2004/927/CE, de 22 de diciembre de 2004, por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del TCE se regirán por el procedimiento previsto en el artículo 251 de dicho tratado³⁰, no incluyó la adaptación de las competencias del Tribunal de Justicia, que solo llegó con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha dado un nuevo impulso a la aplicación del procedimiento de codecisión —que en el TFUE se denomina procedimiento legislativo ordinario— en el ámbito de las políticas de inmigración y asilo. Queda a salvo el derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de trabajadores procedentes de terceros países³¹. También se excluye expresamente la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de integración de inmigrantes³². En este ámbito, las normas que se adopten en sede comunitaria tendrán por objeto fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros, no sustituirla. Del mismo modo, un procedimiento distinto servirá a la adopción de la decisión por la que se adopten medidas en el caso de que uno o varios Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países. En ese caso, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados y se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo³³.

En cualquier caso, si bien la generalización, salvo en los ámbitos que acaban de mencionarse, del procedimiento legislativo ordinario representa la verdadera comunitarización de las políticas de inmigración y asilo, debe tenerse en cuenta que dicha comunitarización presenta unos «rasgos básicos» que impiden que podamos hablar en muchas ocasiones de medidas verdaderamente uniformes. De esos rasgos nos ocupamos a continuación.

³⁰ Diario Oficial, Serie L, número 396, de 31 de diciembre de 2004.

³¹ Cfr. el apartado quinto del artículo 79 del TFUE.

³² Cfr. el apartado cuarto del artículo 79 del TFUE.

³³ Cfr. el artículo 78.3 del TFUE.

Rasgos básicos de la comunitarización

La comunitarización de las materias contempladas en el Título VI del TCE llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam fue parcial no únicamente desde el punto de vista institucional y procedimental, sino también desde un punto de vista sustantivo. Estamos ante una competencia compartida entre los Estados y la UE³⁴. En consecuencia, la Organización (la Comunidad Europea primero y la UE después) ha ido legislando sobre aquellas materias que los Estados consideraban, sobre la base del principio de subsidiariedad, que requerían un tratamiento común. Esa consideración no ha afectado a todos los ámbitos de las políticas de inmigración y asilo. Estamos, todavía hoy, en un estadio intermedio del progresivo diseño de una política común en esas materias.

Estamos también, en segundo lugar, ante una comunitarización «de mínimos», que no va más allá del establecimiento de un «mínimo común denominador» al que deben adecuarse las políticas nacionales de inmigración y asilo. De acuerdo con lo que establecen las normas aprobadas sobre la base de las competencias atribuidas en estas materias, los Estados miembros conservan en general la facultad de aplicar disposiciones más favorables. Como consecuencia de ello, los regímenes nacionales, resultantes de dicha adecuación, que implicará normalmente la transposición de directivas, deben únicamente respetar ese mínimo, pudiendo incorporar disposiciones más favorables en cada uno de los ámbitos «comunitarizados». Así, las legislaciones de los Estados miembros siguen, aún hoy, sin ser uniformes.

Los Estados miembros se reservan además la facultad de tomar las medidas que estimen oportunas en relación con el mantenimiento del orden público y la seguridad interior³⁵.

La política común de inmigración

Objetivos y alcance de la política común de inmigración

La política común de inmigración ha formado parte los programas plurianuales del Consejo relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En los

³⁴ Así lo dispone hoy el artículo 4.2.j) del TFUE. Tal y como establece el artículo 2.2 de este mismo tratado «(c)uando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya». Por su parte, el Protocolo número 25 anejo al Tratado, relativo al ejercicio de las competencias compartidas, establece que «cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión».

³⁵ Cfr. el artículo 74 del TFUE.

Programas de Tampere³⁶, La Haya³⁷ y Estocolmo³⁸ se marcaron ambiciosos objetivos al respecto. Sin embargo, a pesar de que la política común de inmigración se concibe en estos programas como una política que debe ser integral y, en consecuencia, abordar el fenómeno en todas sus dimensiones, la verdad es que los avances más significativos se han producido en relación con la lucha común contra la inmigración clandestina. En junio de 2004, la evaluación por parte de la Comisión del Programa de Tampere³⁹ puso de manifiesto la necesidad de enfocar de un modo realista el diseño de la política de inmigración. Debían tenerse en cuenta las necesidades económicas y demográficas de la UE para promover una política de inmigración que gestionase de modo eficaz los flujos migratorios. Lo que hacía necesario, siempre en opinión de la Comisión, la facilitación de la admisión legal de los inmigrantes en la Unión. Sin embargo, mientras la lucha contra la inmigración irregular ha conocido resultados muy importantes, los que se refieren al diseño común de los requisitos de entrada y el régimen de estancia en el territorio de la UE son más recientes y no han alcanzado el establecimiento de un régimen verdaderamente común⁴⁰.

En cualquier caso, lo cierto es que el planteamiento de la Comisión Europea al que acaba de hacerse referencia fue respaldado casi inmediatamente por el Consejo Europeo cuando en diciembre de 2005 aprobó el denominado «Enfoque Global de Inmigración» centrado, en un primer momento, en África y el Mediterráneo⁴¹. El desarrollo del Enfoque Global ha centrado la agenda política migratoria de la UE desde su adopción. Puede hablarse de desarrollo en un doble sentido. En primer lugar, mediante la ampliación de este planteamiento a otras regiones. En segundo lugar, mediante la profundización en las medidas propuestas en diciembre de 2005. Así, la Comisión ha presenta-

³⁶ Aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Tampere los días 15 y 16 de junio de 1999. El Programa está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.european-council.europa.eu/>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

³⁷ Aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas que tuvo lugar los días 4 y 5 de noviembre de 2004. El Programa está disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/. Fecha de la consulta 01.07.2017.

³⁸ Aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 2009. El Programa está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.european-council.europa.eu/>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, COM (2004) 401 final.

⁴⁰ Ya se ha dicho además que en ningún caso, como determina expresamente el artículo 79.5 del TFUE, la competencia de la UE cuestiona el derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

⁴¹ Las Conclusiones del Consejo están disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www.european-council.europa.eu/>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

do desde entonces diversas Comunicaciones que recogen propuestas sobre cómo deben concretarse las medidas contempladas en el marco de dicho Enfoque Global⁴².

Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 79.2 del TFUE, se han adoptado normas comunes tendentes a la consecución de cuatro objetivos: las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros; la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal; y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños. Podría decirse, por tanto, que ese enfoque global ha sido incorporado al Derecho originario.

Debe advertirse ya, sin embargo, que desde 2015, la denominada «crisis de los refugiados» que huyen de la violencia desatada por el conflicto armado en Siria ha venido a empañar los buenos propósitos de la UE y sus Estados miembros y ha orientado su acción hacia la adopción de medidas que, en última instancia, priman el control de fronteras sobre la supuesta apertura o flexibilidad que parecía predicarse del Enfoque Global. Volveremos sobre esta cuestión más adelante, cuando nos ocupemos del SECA.

Los desarrollos materiales de la política común de inmigración

La definición de las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

En relación directa con la cuestión del cruce de la frontera exterior, encontramos la normativa comunitaria que integra la llamada política común de visados. Aunque no vamos a hacer una referencia directa a la misma en este trabajo, no podemos dejar de mencionar alguno de los desarrollos que ha conocido⁴³.

En 2001 se estableció una lista de terceros países cuyos nacionales deben poseer un visado o están exentos de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE. Se aprobó así el Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo,

⁴² Esa reorientación queda plasmada con claridad, en mi opinión, en la Agenda Europea de Migración lanzada por la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

⁴³ Sobre la política de visados de la UE puede verse: SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VILLUP, Elina (eds.), «La política de visados para el siglo XXI. Más allá de la cola del visado», CIDOB, Barcelona, 2012.

de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación⁴⁴. El reglamento establece, de un lado, una lista común de países cuyos nacionales deben poseer un visado para cruzar las fronteras exteriores de un Estado miembro (anexo I o lista negativa) y, de otro, una lista de países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para estancias máximas de tres meses (anexo II o lista positiva). Las listas se actualizan periódicamente con las sucesivas modificaciones al reglamento⁴⁵ sobre la base de una decisión que se toma caso por caso y que tiene en cuenta determinados criterios: la inmigración irregular que proviene del tercer país en cuestión, los beneficios económicos que, por ejemplo en materia de turismo, podría acarrear, la coherencia regional, etc. Por otro lado, en 2009 se aprobó el denominado Código de visados mediante la adopción del Reglamento (CE) 810/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados⁴⁶.

Por lo demás, el denominado Sistema de Información de Visados (VIS), creado en 2008, es una herramienta que contribuye a la aplicación de la política común de visados de la UE permitiendo el intercambio de datos entre los Estados parte en el espacio Schengen. Se trata de un sistema informático central y de una infraestructura de comunicación que conecta el sistema central con los sistemas nacionales⁴⁷.

La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro: especial referencia a la inmigración laboral y a los derechos de los trabajadores migrantes.

Tradicionalmente, el Derecho comunitario reguló de modo incidental la cuestión de la inmigración en su vertiente laboral. Así, la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar⁴⁸, establece en su artículo 14.1.a) el derecho de los miembros de la familia del reagrupante a acceder a un empleo. Aunque es el Derecho nacional el que establece las condiciones que los miembros de la familia deberán cumplir para ejercer una actividad por cuenta ajena o propia, en virtud del apartado 2 del mismo artículo, la direc-

⁴⁴ DO, Serie L, número 81, de 21 de marzo de 2001.

⁴⁵ La última de ellas fue la operada mediante el Reglamento (UE) 509/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2014 (DO, Serie L, número 149, de 20 de mayo de 2014).

⁴⁶ DO, Serie L, número 243, de 15 de septiembre de 2009.

⁴⁷ Cfr. el Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). El Reglamento ha sido modificado en varias ocasiones desde su adopción.

⁴⁸ DO, Serie L, número 251, de 3 de octubre de 2003.

tiva prevé que «estas condiciones establecerán un plazo no superior en ningún caso a 12 meses, durante el cual los Estados miembros podrán estudiar la situación de sus mercados laborales antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia». Del mismo modo, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado tercero, «los Estados miembros podrán limitar el acceso a una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia de los ascendientes en línea directa y en primer grado y de los hijos mayores solteros».

De igual modo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecían normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida⁴⁹, establecía en el artículo 26 las condiciones en las que un refugiado o, en su caso, un beneficiario de protección subsidiaria podían ejercer el derecho de acceso al empleo. Se preveía, en este sentido, en relación con los beneficiarios de la protección subsidiaria, que los Estados podrán tener en cuenta, la situación nacional de empleo, «incluida la posibilidad de establecer prioridades en el acceso al empleo durante un periodo limitado». Dicha salvaguarda no se establecía en relación con los refugiados. Las condiciones de ejercicio de ese derecho de acceso al mercado de trabajo por parte de los solicitantes de asilo estaban previstas en el artículo 11 de la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, del Consejo, por la que se aprobaban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros⁵⁰. Como veremos más adelante, estas directivas han sido sustituidas en el marco de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, aunque se mantienen las diferencias en el estatuto de asilados y beneficiarios de otros tipos de protección internacional.

Por lo demás, el Derecho comunitario ha ido configurando estatutos jurídicos comunes tomando como categoría específica a aquellos nacionales de terceros Estados que buscaban entrar en la UE con el objetivo de residir y/o realizar alguna actividad concreta. Han sido varias las directivas que se han adoptado con este propósito. Entre ellas, cabe citar en primer lugar, además de la Directiva sobre reagrupación familiar, la Directiva del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, que establece, según su artículo primero, los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, por un periodo de tiempo no superior a tres meses, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado y las normas relativas a los procedimientos de admisión de los nacionales de terceros países a tales efectos⁵¹. De entre ellos colectivos, el de los estudiantes, en virtud

⁴⁹ DO, Serie L, número 304, de 30 de septiembre de 2004.

⁵⁰ DO, Serie L, número 31, de 6 de febrero de 2003.

⁵¹ DO, Serie L, número 375, de 23 de diciembre de 2004.

de lo dispuesto en el artículo 17 de la directiva, tendrá derecho a trabajar por cuenta ajena y podrá tenerlo a ejercer una actividad por cuenta propia. El ejercicio de ese derecho está sujeto «a las normas y requisitos aplicables a la actividad correspondiente en el Estado miembro de acogida», dependerá de la situación de su mercado laboral y podrá restringirse durante el primer año de residencia del estudiante. Igualmente, la Directiva del Consejo 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica⁵², particulariza la situación del investigador nacional de un tercer país que solicita ser admitido en un Estado miembro por un periodo superior a tres meses, con el objetivo de llevar a cabo proyectos de investigación en el marco de convenios de acogida con organismos de investigación.

No puede dejar de mencionarse aquí el estatuto común de aquellos nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en el territorio de un Estado miembro durante cinco años contenido en la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, sobre residentes de larga duración⁵³. Estos gozarán de igualdad de trato con los nacionales de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: acceso al empleo, educación y formación profesional, prestaciones de la seguridad social, asistencia y protección social, beneficios fiscales, acceso a bienes y servicios y al suministro de bienes y servicios a disposición del público, acceso a procedimientos de acceso a la vivienda, libertad de asociación y de afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional y derecho a la libre circulación en la totalidad del territorio del Estado miembro. El artículo 12 de la Directiva protege de manera reforzada al residente de larga duración contra la expulsión al establecer que esta solo podrá ser acordada cuando aquel «represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública». Además, la expulsión nunca podrá deberse a razones exclusivamente económicas. A este conjunto de derechos se suma el derecho a residir en un Estado miembro distinto de aquel que lo concedió. Los artículos 14 a 23 de la Directiva establecen en qué condiciones el residente de larga duración y los miembros de su familia podrán gozar de ese derecho.

Con todo, lo cierto es que el objetivo de lograr un régimen más o menos armonizado en relación con la ordenación de las migraciones estrictamente laborales ha estado desde hace décadas presente, en el seno de la UE, en los debates sobre el diseño de una política común de inmigración. Durante el Consejo Europeo de Tampere, en el momento en que se discutía la confección de un plan plurianual sobre la estrategia a seguir en la conformación del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la

⁵² DO, Serie L, número 289, de 3 de noviembre de 2005.

⁵³ DO, Serie L, número 16, de 23 de enero de 2004.

Comisión intentó abrir un debate en profundidad sobre una posible acción común en materia de la inmigración económica. Ese debate se trasladó al plano normativo y en 2001 la Comisión elaboró una propuesta de directiva relativa a «las condiciones de entrada y de residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia». La propuesta no pasó de la primera lectura en el Consejo de Ministros. Los Estados miembros alegaron que la misma incidía en las políticas de empleo que continuaban siendo competencia de los Estados miembros. No había, en consecuencia, base jurídica en el Tratado para acometer la armonización prevista en la propuesta. El Programa de La Haya establecía que durante 2005 la Comisión presentaría un Plan Político sobre Inmigración Legal que debía incluir «procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral». Dicho plan fue presentado por la Comisión en diciembre de 2005 y preveía la presentación de propuestas normativas tendentes a la armonización de la entrada y residencia de los nacionales de terceros Estados con fines de empleo en el territorio de la Unión.

El Plan, elaborado sobre la base del denominado Libro Verde relativo al planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica⁵⁴ contenía, en efecto, las propuestas de la Comisión sobre qué medidas legislativas, y en qué plazos, parecía oportuno adoptar en este ámbito. El Libro Verde permitió a la Comisión explorar las posiciones de los Estados miembros sobre qué normas comunes eran las más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y sobre qué valor añadido supondría la adopción de un marco común en este ámbito. La presentación del Plan de la Comisión sobre inmigración legal abrió, por tanto, nuevas perspectivas en este ámbito⁵⁵. El mismo preveía la adopción de una «Directiva marco general» sobre los procedimientos aplicables a los trabajadores por cuenta ajena que pretenden acceder a los mercados de trabajo de los Estados miembros de la UE y al estatuto de derechos del que podrían gozar una vez que se hubiese consumado dicho acceso y cuatro directivas «sectoriales». Estas últimas regularían los procedimientos y estatutos aplicables a trabajadores altamente cualificados, trabajadores de temporada, personas trasladadas por empresas y personas en periodo de prácticas remuneradas.

La puesta en marcha del Plan se retrasó casi dos años. El 23 de octubre de 2007 la Comisión adoptó, en efecto, dos de las Propuestas de Directiva previstas en el mismo. La primera de ellas pretendía el establecimiento de un procedimiento común para solicitar un permiso único de residencia y trabajo en el territorio de un Estado miembro para los nacionales de terceros

⁵⁴ COM (2004) 811 final.

⁵⁵ COM (2005) 669 final. El Plan de la Comisión fue aprobado por el Consejo Europeo en su reunión celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2006.

países, y un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países con residencia legal en un Estado miembro. La Directiva 2011/98/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, se aprobó finalmente el 13 de diciembre de 2011⁵⁶. La Directiva no prejuzga el derecho de cada Estado miembro de decidir cuántos trabajadores deben incorporarse a su mercado laboral. Lo que sí hace, de una parte, es articular un procedimiento común para la expedición de un único documento que permita al trabajador residir y trabajar en el Estado miembro de acogida. El derecho a obtener esa autorización derivará de la previa consideración del nacional del tercer Estado como trabajador. Una consideración que depende de una decisión unilateral de cada Estado miembro, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 2 de la Directiva, que define «trabajador de un tercer Estado» como aquel nacional de un tercer Estado «que ha sido admitido en el territorio de un Estado miembro, que reside legalmente en él y que está autorizado, en el contexto de una relación remunerada, a trabajar en ese Estado miembro de acuerdo con el Derecho o las prácticas nacionales». A ese conjunto de personas se les aplicará, de una parte, el procedimiento común de expedición de residencia y trabajo. La directiva establece, en este sentido, una serie de garantías tales como la obligación de motivar la resolución, qué derechos asisten a los interesados a partir de la interposición de recursos en vía administrativa —y, en último término— contenciosa, así como disposiciones relativas a la imposición de tasas por la expedición de las autorizaciones de residencia y trabajo.

La directiva pretende, de otra parte, dotar de un estatuto común de derechos a las personas que, de acuerdo con ese procedimiento, hayan obtenido la autorización. El artículo 11 de la Directiva se refiere, así, el derecho a entrar y residir en el territorio del Estado miembro que haya expedido el permiso único, siempre que el titular reúna todos los requisitos de admisión de conformidad con el Derecho nacional; el derecho a gozar de libre acceso a todo el territorio del Estado miembro de expedición, dentro de los límites previstos, de nuevo, por el Derecho nacional; el derecho a ejercer la actividad laboral específica autorizada en virtud del permiso único de conformidad con el Derecho nacional; y el derecho a estar informado de sus propios derechos asociados al permiso conferidos en virtud de la presente directiva o del Derecho nacional. Un estatuto que queda, por tanto, muy lejos del propuesto por la Comisión en 2007 y que incluía, entre otros, el derecho de acceso al sistema de la Seguridad Social, los derechos de reunión, manifestación, asociación y sindicación, el derecho a la educación, a recibir ayudas en materia de vivienda, en las mismas condiciones que los españoles, o a recibir determinados beneficios fiscales.

La segunda Propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2007, la relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros

⁵⁶ Diario Oficial, Serie L, número 343, de 23 de diciembre de 2011.

países para fines de empleo altamente cualificado se aprobó el 25 de mayo de 2009⁵⁷. El artículo 2.b) define de modo muy general lo que debe entenderse por «empleo altamente cualificado». La directiva exige el cumplimiento de tres condiciones en este sentido. En primer lugar, debe tratarse del empleo de una persona que está protegida, en el Estado miembro de que se trate, como empleada en virtud del Derecho laboral nacional y/o de acuerdo con los usos nacionales, independientemente de su relación jurídica, a efectos del desempeño de un trabajo real y efectivo para otra persona o bajo la dirección de otra persona. En segundo lugar, esa persona debe recibir una remuneración. Y, por último, dicha persona debe tener la competencia adecuada y específica requerida, demostrada por una cualificación profesional superior. Las condiciones que deberán cumplir los nacionales de terceros países que pretendan ser admitidos a estos efectos en el territorio de alguno de los Estados miembros de la UE están previstas en el artículo 5 de la Directiva. El propósito esencial es facilitar la entrada de este tipo de trabajadores. Tal y como se pone de manifiesto en el preámbulo la Directiva pretende contribuir a la consecución de los objetivos de Lisboa «y a combatir la escasez de mano de obra mediante la admisión y la movilidad —para fines de empleo altamente cualificado— de nacionales de terceros países para estancias superiores a tres meses, a fin de que la Comunidad se convierta en un destino más atractivo para estos trabajadores procedentes de todo el mundo, y contribuir a la competitividad y el crecimiento económico»⁵⁸. La directiva, por tanto, pretende facilitar la admisión de este tipo de trabajadores. Se establece, así, un procedimiento abreviado de admisión⁵⁹ y un amplio estatuto de derechos económicos y sociales incorporados a la denominada «tarjeta azul»⁶⁰.

Aunque la directiva se hace eco en el preámbulo del posible perjuicio que las medidas tendentes a la captación de trabajadores altamente cualificados pueden tener en relación con la denominada «fuga de cerebros»⁶¹, no deja de ser preocupante que su articulado no imponga ninguna obligación concreta en este sentido. Los esfuerzos de la UE en este ámbito —y me refiero al ámbito del denominado «codesarrollo»⁶²— se vienen centrando en los últimos

⁵⁷ DO, Serie L, número 155, de 18 de junio de 2009.

⁵⁸ Vid. el apartado 7 del preámbulo.

⁵⁹ Cfr. los artículos 7-11 de la Directiva.

⁶⁰ Cfr. los artículos 12-17 de la Directiva.

⁶¹ Así, el apartado 22 dispone que al aplicar la Directiva «los Estados miembros deben abstenerse de proceder a la contratación activa de personal en los países en desarrollo en los sectores que sufran escasez de personal». Y añade que «deben desarrollarse políticas y principios éticos de contratación aplicables a los empleadores de los sectores público y privado en los sectores clave, por ejemplo en el sector sanitario, tal como se indica en las conclusiones del Consejo y de los Estados miembros de 14 de mayo de 2007 sobre el programa de acción europeo para hacer frente a la grave escasez de personal sanitario en los países en desarrollo (2007-2013), y en el sector educativo».

⁶² Vid., al respecto: PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen, «El codesarrollo como elemento de la cooperación en materia migratoria en el espacio iberoamericano», en ALDECOA LUZÁRRAGA,

años en tratar de fomentar los programas de migración circular y las denominadas «asociaciones de movilidad»⁶³.

El último ejemplo que vamos a mencionar en este apartado es la Directiva 2014/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros⁶⁴.

La lucha contra la inmigración irregular

El tercer objetivo al que hace referencia el artículo 79.2 del TFUE se centra en la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal. La lucha contra la inmigración irregular es un objetivo que ha marcado desde sus inicios el diseño de la política común de inmigración y que ha tenido desarrollos constantes.

Entre ellos, cabe citar la Directiva 2001/40/CE, del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países⁶⁵, la Directiva 2002/90/CE, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares⁶⁶, la Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea⁶⁷, la Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas⁶⁸, y la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular⁶⁹.

Además, la UE ha impulsado importantes medidas de naturaleza operativa en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal. Pueden citarse, así, las Directivas 2001/40/CE, del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al

Francisco y SOBRINO HEREDIA, José Manuel (coords.), «Migraciones y Desarrollo. Actas de las II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales celebradas en Montevideo los días 25, 26 y 27 de octubre de 2006», Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 273-283.

⁶³ Los ejes de estos esfuerzos son los desarrollados por la Comisión en su Comunicación de 16 de mayo de 2007 sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad. COM (2007) 248 final.

⁶⁴ DO, Serie L, número 94, de 28 de marzo de 2014.

⁶⁵ DO, Serie L, número 149, de 2 de junio de 2001.

⁶⁶ DO, Serie L, número 328, de 5 de diciembre de 2002.

⁶⁷ DO, Serie L, número 321, de 6 de diciembre de 2003.

⁶⁸ D.O., Serie L, núm. 261, de 6 de agosto de 2004, p. 24-27.

⁶⁹ DO, Serie L, número 348, de 24 de diciembre de 2009. Son muchas las críticas que ha recibido la Directiva, que permite el internamiento de los nacionales de terceros países en situación irregular por un periodo de tiempo que podría alcanzar, en circunstancias excepcionales, los 18 meses.

reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros Estados⁷⁰; 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea⁷¹; y la Decisión del Consejo 2004/573/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión desde el territorio de dos o más Estados miembros de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión⁷².

De todos modos, la medida más importante en el ámbito de la cooperación operativa fue la creación, mediante el Reglamento 20/72004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004⁷³, de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). La agencia ha jugado un papel fundamental, y no exento de críticas, en la gestión de las operaciones de vigilancia de la frontera exterior. De entre esas críticas ha destacado la referida a la ausencia de mecanismos adecuados para la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes interceptados, en el marco de esas labores de vigilancia, tratando de acceder irregularmente al territorio de la UE⁷⁴. Debe recordarse que FRONTEX ha sido recientemente sustituida por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas⁷⁵.

La lucha contra la trata de seres humanos

Finalmente, el artículo 79.1 del TUF se refiere a la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños. En la actualidad, la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI, del Consejo⁷⁶ conforma el marco jurídico al cual deben adaptar sus legislaciones los Estados miembros en este ámbito⁷⁷.

⁷⁰ D.O., Serie L, número 149, de 2 de junio de 2001.

⁷¹ D.O., Serie L, número 321, de 6 de diciembre de 2003.

⁷² D.O., Serie L, núm. 261, de 6 de agosto de 2004.

⁷³ D.O., Serie L, número 349, de 25 de noviembre de 2004.

⁷⁴ La lucha contra la inmigración irregular por vía marítima, y las labores de coordinación de la vigilancia lleva a cabo por la Agencia han dado lugar a críticas especialmente duras. Puede verse, al respecto: MORENO LAX, Violeta, «Frontex as a global actor: external relations with third countries and international organisations», en DONY, Marianne (ed.), «La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à miparcours», Éd. de l'Université de Bruxelles, Bruselas, pp.163-184. 2012.

⁷⁵ Mediante el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 (Diario Oficial, Serie L, número 251, de 16 de septiembre de 2016). Vid. al respecto: FERNÁNDEZ ROJO, David, «Reglamento 2016/1624: De Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas», Revista General de Derecho Europeo, núm. 41, 2017, pp. 223-251.

⁷⁶ DO, Serie L, número 101, de 15 de abril de 2011.

⁷⁷ La Directiva se suma así a un nutrido número de instrumentos internacionales que, tanto en el ámbito universal como regional, tienen como objetivo la lucha contra la trata

El Sistema Europeo Común de Asilo

La comunitarización de las cuestiones relativas a los visados, el asilo, la inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas operada mediante el Tratado de Ámsterdam sirvió como punto de partida de la creación de un SECA.

Las disposiciones del SECA⁷⁸ «se adoptan desde entonces para servir de guía a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la ya mencionada Convención de Ginebra, sobre la base de conceptos y criterios comunes y de conformidad con los derechos fundamentales y la observancia de los principios reconocidos, en particular, por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE» (en adelante, CDFUE)⁷⁹.

El SECA se ha desarrollado en dos fases sucesivas. La primera de ellas, entre 1999 y 2005, tuvo como resultado la adopción de normas mínimas sobre diferentes cuestiones. La segunda, que finalizó en 2013, trajo consigo la refundición de estas normas con el propósito de conformar un «procedimiento común», así como un «estatuto uniforme» para todos aquellos que busquen o, en última instancia, obtengan alguna forma de protección internacional. El SECA está, además, en proceso de revisión. El 6 de abril de 2016 la Comisión Europea anunció el comienzo del proceso de reforma con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. Así, el 4 de mayo de 2016 se inició la primera fase de la reforma (que incluye la reforma del Reglamento de Dublín, del Reglamento EURODAC y de Agencia Europea de Asilo) y el 13 de julio de 2016 esta Institución acordó completar la segunda fase (que comprende la reforma de las Directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida).

La determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional

El asilo, entendido como el derecho a gozar de la protección territorial en un Estado distinto del Estado de la nacionalidad del individuo o del de su residencia habitual, se ha concebido tradicionalmente en el marco del Derecho internacional no como un derecho del individuo, sino como una facultad del Estado. En este punto parece de cita obligada el párrafo primero del artículo

de seres humanos y la protección de sus víctimas. Sobre la labor de la UE en este ámbito, puede verse: DIAZ BARRADO, Cástor, «La lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea: los componentes para una política propia», Revista Española de Derecho Comunitario, núm. 45, 2013, pp. 461-498.

⁷⁸ Vid., al respecto: ARENAS HIDALGO, Nuria, «Derecho internacional y europeo de las personas refugiadas», en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (dir.), «Instrumentos y regímenes de cooperación internacional», 2ª ed., Trotta, Madrid, 2017, en prensa.

⁷⁹ Disponible en el siguiente enlace: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33501&from=ES>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸⁰, que establece que «[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país». Podría decirse, por tanto, que el Derecho internacional garantiza al individuo el derecho a solicitar asilo y que son los Estados los que deciden si conceden o no asilo a los extranjeros que lo solicitan.

Más allá de que las nociones de asilo y refugio no son necesariamente coincidentes, el Derecho Internacional convencional ha regulado la segunda de ellas de manera relativamente estricta. En efecto, el artículo 1.A.2) de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, ya citada aquí, establece que «[a] efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona (...) [q]ue (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y, hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él». La Convención asocia a la condición de refugiado⁸¹ un estatuto de derechos que, con la excepción del derecho a no ser devuelto a un país donde la vida o la integridad del refugiado corran peligro⁸², solo podrá disfrutar si el Estado decide otorgarle protección. De no ser así, el refugiado se verá obligado a solicitar asilo en otro Estado. Se trata, como es sabido, del fenómeno del refugio «en órbita». Este fenómeno, la denominada «crisis del asilo» y el hecho de que los Estados miembros con legislaciones más favorables al respecto terminasen concentrando gran parte de las peticiones de asilo, convencieron a los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea de que debían buscar respuestas comunes a través de la regulación común del asilo.

Parece desde luego evidente que la determinación de quién, de entre los Estados miembros, debe examinar dicha solicitud está en la base de un sistema común de asilo. Dicha determinación se realiza sobre la base de los criterios del sistema de Dublín, contenidos hoy en el Reglamento Dublín III⁸³. Por lo demás, la efectiva aplicación de dichos criterios y mecanismos venía

⁸⁰ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 217 (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁸¹ Condición que cada Estado parte en la Convención determina unilateralmente. La interpretación de la definición de refugiado no, por lo demás, es en absoluto pacífica.

⁸² *Cfr.* el artículo 33 de la Convención.

⁸³ Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). Diario Oficial, Serie L, número 180, de 20 de junio de 2013.

ya siendo asegurada, desde el Convenio de Dublín, mediante el establecimiento de «Eurodac». La creación de este sistema de comparación de impresiones dactilares se debe al Reglamento (CE) n.º 2725/2000⁸⁴, que fue desarrollado en 2002 por el Reglamento (CE) 407/2002⁸⁵.

En cualquier caso, el sistema hoy vigente es heredero del que en su día estableció el Convenio de Dublín, cuya continuidad se ha pretendido. El reglamento describe sistema de determinación rápida que permita garantizar un acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado o de beneficiario de otro tipo de protección internacional. Los criterios, establecidos en el capítulo III del Reglamento (UE) 604/2013 (artículos 7 a 14) deben aplicarse siguiendo el orden jerárquico establecido en dicho capítulo⁸⁶. La presentación de una solicitud de asilo por primera vez ante un Estado miembro pone en marcha el proceso de determinación del Estado responsable.

Un primer grupo de criterios gira en torno a la idea de reagrupación familiar. Y dicho criterio opera, en particular, en relación con los menores no acompañados. Así, en virtud del artículo 8 del Reglamento (UE) 604/2013, si es este el solicitante de asilo, será responsable del examen de su solicitud el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia, siempre que ello redunde en el interés superior del menor»⁸⁷.

Los artículos 9 y 10 se refieren, respectivamente, a los supuestos en el que el solicitante de protección internacional tuviese en alguno de los Estados miembros, bien algún miembro de la familia al que se hubiera autorizado ya a residir como refugiado o beneficiario de otro tipo de protección internacional, bien a un miembro de su familia cuya solicitud de protección no hubiese sido todavía objeto de una primera decisión en cuanto al fondo. En ambos

⁸⁴ Reglamento (CE) 2725/ del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. DO, Serie L, número 316, de 15 de diciembre de 2000.

⁸⁵ Reglamento (CE) 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 2725/ del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. DO, Serie L, número 62 de 5 de marzo de 2002.

⁸⁶ Cfr. el artículo 7.1 del Reglamento (UE) 604/2013.

⁸⁷ El artículo 8 contempla a partir de ahí otras situaciones en las que podría encontrarse el menor no acompañado solicitante de protección internacional. Debe tenerse en cuenta, además, que la sentencia del TJUE de 6 de junio de 2013 (asunto C-648/11), dictada en el asunto MA. BT. DA. c. *Secretary of State for the Home Department*, estableció que cuando un menor no acompañado, que no tiene ningún familiar que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado miembro, presente solicitudes de asilo en más de un Estado miembro, debe entenderse que será responsable del examen el Estado miembro en el que se encuentre el menor después de haber presentado ante él una solicitud de asilo. Todas las sentencias del TJUE citadas en este trabajo están disponibles en el siguiente enlace: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/es/. Fecha de la consulta 01.07.2017.

casos dicho Estado miembro será el responsable del examen de la solicitud de asilo, siempre que el interesado hubiese manifestado por escrito que así lo desea. Además, el artículo 11 del Reglamento determina qué Estado será responsable en el caso en que varios miembros de la familia presenten una solicitud de protección internacional en un mismo Estado miembro de forma simultánea o en fechas cercanas en el tiempo y la aplicación del resto de los criterios que enumeramos a continuación, llevará a la separación de los mismos. El artículo 16, por su parte, establece criterios específicos para el supuesto de que el solicitante sea una persona dependiente.

El segundo criterio, previsto en el artículo 12, señala como responsable del examen de la solicitud de protección internacional al Estado que permitió la entrada del nacional del tercer país en su territorio. Esto es, al Estado que expidió un permiso de residencia o un visado válidos. El apartado tercero del artículo 12 establecen los criterios a seguir en caso de que el solicitante de protección internacional sea titular de varios documentos de residencia o visados válidos, o incluso caducados, expedidos por varios Estados miembros. El artículo 14 «penaliza» al Estado miembro que dispensó al nacional del tercer país que ahora le presenta una solicitud de protección internacional de la obligación de visado. En el mismo sentido, el artículo 15 establece que si la solicitud es presentada en la zona en tránsito internacional de un aeropuerto de un Estado miembro, dicho Estado será responsable del examen de la solicitud.

El artículo 13 determina que, en caso de que el solicitante haya cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por cualquier vía, dicho Estado, que no ha vigilado sus fronteras, será el responsable del examen de la solicitud. Esa responsabilidad cesará doce meses después de la fecha en que se haya producido el cruce irregular. A partir de ahí será responsable el Estado miembro donde haya vivido el solicitante. Para la aplicación de este criterio habrá que tener en cuenta en cuántos Estados miembros, y durante cuánto tiempo, ha vivido el solicitante de protección internacional.

Finalmente, si la aplicación de los criterios enumerados no permite determinar qué Estado miembro es responsable del examen de la solicitud de asilo, lo será el primer Estado miembro ante el que dicha solicitud se haya presentado⁸⁸. El reglamento asegura, así, que en cualquier caso tendremos un Estado responsable de la solicitud.

Debe tenerse en cuenta, además, que con independencia de los criterios descritos, cualquier Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, aun cuando este examen no le incumba en aplica-

⁸⁸ Cfr. el artículo 3.2. del Reglamento.

ción de los mismos⁸⁹. Una segunda cláusula discrecional es la contemplada en el artículo 17.2 del Reglamento, que permite a cualquier Estado miembro agrupar a miembros de una familia⁹⁰ o a otros familiares dependientes, por razones humanitarias basadas, en particular, en motivos familiares o culturales.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 3.2 del Reglamento, en el caso de que no resulte posible «trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable, debido a que hay razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Estado miembro encargado de la determinación seguirá examinando los criterios fijados en el capítulo III para decidir si otro Estado miembro puede ser designado como responsable». El reglamento asume así las consecuencias de los pronunciamientos realizados tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁹¹, como por el TJUE⁹² que han limitado la aplicación del sistema de Dublín cuando el traslado del solicitante de protección internacional podía suponer un trato contrario a las obligaciones que imponen tanto el CEDH como la CDFUE respecto de la protección frente a los tratos crueles, inhumanos y degradantes⁹³.

⁸⁹ Cfr. el artículo 17.1 del Reglamento.

⁹⁰ El concepto de «miembro de la familia» está definido en el artículo 2.g) del Reglamento.

⁹¹ Especialmente relevante en este sentido es la sentencia de 21 de enero de 2011, dictada en el asunto *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*. En la misma, el TEDH condena a Bélgica y Grecia por la violación de los artículos 3 (prohibición de la tortura) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) resultante del traslado del demandante en aplicación del Reglamento Dublín II. El demandante, de origen afgano, entró en la UE por Grecia en 2008 y presentó después su solicitud de asilo en Bélgica. La solicitud no fue examinada y M.S.S. fue trasladado a Grecia de conformidad con el Reglamento «Dublín II». La sentencia está disponible en el siguiente enlace: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/>. Fecha de la consulta 01.07.2017. Sobre la misma puede verse: MORENO LAX, Violeta, «Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 14, núm. 1, 2012, pp. 1-31.

⁹² Debe citarse aquí la sentencia de 21 de diciembre de 2011, asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, *N. S. contra Secretary of State for the Home Department y M. E. y otros contra Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform*, en la que el Tribunal dictaminó que un solicitante de asilo no puede ser trasladado a un Estado miembro donde corre el riesgo de ser sometido a tratos inhumanos.

⁹³ En la reciente sentencia de 16 de febrero de 2017 (asunto C-578/16 PPU), dictada en el asunto *C. K., H. F. y A. S. contra República de Eslovenia* el TJUE ha matizado que incluso cuando no existan razones fundadas para temer que se dan deficiencias sistemáticas en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, el traslado de un solicitante de asilo en el marco del Reglamento no. 604/2013 sólo puede efectuarse en condiciones que ese traslado implique un peligro real y cierto de que el interesado sufra

El Estado que sea finalmente declarado responsable del examen de la solicitud, asumirá dicha responsabilidad en las condiciones previstas en el capítulo V del Reglamento.

Las normas comunes sobre procedimientos

La Directiva 2013/32⁹⁴, regula los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Es particularmente importante el capítulo II de la Directiva (artículos 6 a 30) que regula los principios y garantías fundamentales de los solicitantes. Entre ellos las relativas al acceso al procedimiento, las que deben darse en el caso de las solicitudes realizadas por personas que se encuentran a cargo de un menor, las relativas a la información y al asesoramiento que debe darse a los solicitantes en centros de internamiento y en puestos fronterizos, los requisitos para el examen de las solicitudes, las garantías que deberán asegurarse a los solicitantes y las obligaciones que deberán cumplir, los requisitos que deberá cumplir la decisión de la autoridad decisoria, las que deben regir en la entrevista personal a la que podrá ser convocado en solicitante antes de que la autoridad decisoria adopte una decisión sobre su situación, y las relativas al derecho del solicitante a la asistencia jurídica gratuita y a la representación legal. Se regula también, además de lo relativo a las solicitudes que requieren garantías especiales y las que deberán en todo caso regir en los procedimientos relativos a las solicitudes de menores extranjeros no acompañados, el procedimiento en caso de retirada (expresa o implícita) de la solitud. El capítulo III se ocupa de los procedimientos en primera instancia y el capítulo IV de los procedimientos de retirada de la protección internacional.

En virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Directiva, los solicitantes de protección internacional estarán autorizados a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución de conformidad con los procedimientos en primera instancia que establece el capítulo III de la Directiva. El mismo artículo aclara que ese derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia.

Tal y como se verá más adelante, cuando hagamos referencia a la gestión de la UE y sus Estados miembros de la crisis de refugiados sirios, algunos de

tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la CDFUE. Además, en el caso de que el solicitante padezca una enfermedad mental o física particularmente grave, ese traslado constituiría un trato inhumano y degradante, en el sentido del citado artículo, si implicase un peligro real y cierto de deterioro significativo e irremediable de su estado de salud.

⁹⁴ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Diario Oficial, Serie L, número 180, de 29 de junio de 2013.

los problemas más importantes del SECA tienen que ver con la ausencia de mecanismos seguros de acceso a la protección desde fuera del territorio de la UE. Esa ausencia, la sostenida política de externalización de los controles migratorios⁹⁵ y la cuestionable aplicación de las nociones de «país de origen seguro» y «tercer país seguro»⁹⁶, convierten en viaje hacia la segura Europa en un trayecto gestionado por las mafias de traficantes y tratantes y en el que los inmigrantes y refugiados, muchos de ellos menores no acompañados o personas en situación de vulnerabilidad externa, se ven expuestos a violaciones muy graves de sus derechos fundamentales.

Las normas comunes para la acogida de solicitantes de protección internacional

La primera obligación que asume el Estado responsable del examen de una solicitud de protección internacional es la de hacerse cargo del solicitante y garantizarle un estatuto que ha sido también objeto de regulación común. En efecto, las condiciones en que dicha acogida debe realizar se regulan en la Directiva 2013/33⁹⁷, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional⁹⁸. La Directiva se aplica, en virtud de su artículo 3, a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiertas por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

El capítulo II de la Directiva (artículos 5 a 19) establece las condiciones generales sobre las condiciones de acogida. El capítulo III (artículo 20) regula la reducción o retirada de las condiciones de acogida. El capítulo IV (artículos 21 y 22) contiene disposiciones específicas que se aplicarán a los solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad.

⁹⁵ Véase al respecto: GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, «El SECA y la externalización del control de fronteras en la UE: el peculiar problema de los espacios marinos» en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), «La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea», Iustel, Madrid, 2012, pp. 217-234.

⁹⁶ Vid., MORENO LAX, Violeta, «The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties», en Guy S. GOODWIN-GILL, Guy S. y WECKEL, Philippe (eds.), «Protection des migrants et des réfugiés au XXIe siècle, aspects de droit international Migration and Refugee Protection in the 21st Century, International Legal Aspects», Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, pp. 665-721.

⁹⁷ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Diario Oficial, Serie L, número 180, de 29 de junio de 2013.

⁹⁸ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003. DO, Serie L, n° 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18-25.

Normas relativas a los requisitos para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional, así como un estatuto uniforme para las mismas

Una definición común del concepto de refugiado es evidentemente una de las piezas clave del diseño de un sistema común de protección internacional. Si los Estados miembros de la UE han decidido otorgar asilo a aquellas personas que pueden ser consideradas refugiadas en virtud de la Convención de Ginebra de 1951 y otras formas de protección internacional a aquellas personas que, no siendo refugiadas, se encuentren en alguna situación que desaconseje su retorno al país de origen o residencia, resulta de todo punto imprescindible que las autoridades encargadas de examinar las solicitudes de protección internacional manejen un concepto común de refugiado. Dado que en aplicación de los criterios previstos en el Reglamento Dublín III un único Estado miembro resultará responsable de dicho examen no parece que podamos hablar de «sistema común» si la protección se otorga sobre la base de interpretaciones diferentes de la definición de refugiados y personas beneficiarias de protección internacional.

Ya en 1996 el Consejo adoptó una Posición Común sobre esta cuestión⁹⁹. Con la misma se pretendía orientar la labor de los órganos administrativos que en virtud de cada Derecho interno eran competentes para determinar la condición de refugiado. El artículo 3 de la Posición común partía de la definición de refugiado recogida en la Convención de Ginebra y el resto del artículo trataba de matizar los términos de la misma.

Esto mismo hace hoy la Directiva 2011/95/UE, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida¹⁰⁰.

El artículo 2.d) de la Directiva reproduce casi exactamente¹⁰¹ la definición de la Convención de Ginebra. En cuanto a los motivos de la persecución el artículo 10 enumera los elementos que deberán tenerse en cuenta a estos efectos.

⁹⁹ Posición común 96/196/JAI, de 4 de marzo de 1996, del Consejo, relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 18 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. DO, Serie L, número 63, de 13 de marzo de 1996.

¹⁰⁰ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. Diario Oficial, Serie L, número. 337, de 20 de diciembre de 2011.

¹⁰¹ Mientras que la Convención de Ginebra extiende la posibilidad de obtener el estatuto de refugiado a «toda persona» que cumpla con la definición, la Directiva limita dicha posibilidad a los nacionales de terceros países. Esto es, excluye a los nacionales de un Estado miembro de la UE.

La interpretación de la definición de refugiado que recoge la Directiva presenta elementos que merecen ser destacados positivamente. Así, se interpreta el término «agentes de persecución» en el sentido de incluir la llevada a cabo por agentes no estatales siempre que el Estado o los partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio no puedan o no quieran proteger de manera efectiva al individuo objeto de la misma. Por otro lado, la letra d) del artículo 10.1 de la Directiva menciona expresamente la orientación sexual y el sexo como posibles elementos que permitirían hablar de «grupo social». Afirma, en este sentido, que «(e) n función de las circunstancias imperantes en el país de origen, podría incluirse en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual». Aclara, sin embargo, que no podrá entenderse la orientación sexual en un sentido que comporte actos considerados delictivos por la legislación nacional de los Estados miembros y que los aspectos relacionados con el sexo de la persona, incluida la identidad de género, se tendrán debidamente en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un determinado grupo social o de la identificación de una característica de dicho grupo¹⁰².

Por su parte, una persona con derecho a protección subsidiaria es definida en la directiva como aquel nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15. En virtud de este artículo, constituirán daños graves la condena a la pena de muerte o su ejecución, la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

La directiva regula también las condiciones o requisitos de la concesión, la revocación, la finalización o la denegación de la renovación del estatuto de protección subsidiaria y a las normas aplicables en cada uno de los casos.

El Capítulo VII recoge el conjunto de derechos de los que podrá disfrutar el nacional del tercer país o apátrida que haya sido considerado beneficiario de protección internacional. Un estatuto que será aplicable, salvo indicación en contrario, a los beneficiarios de la protección subsidiaria. En primer lugar, y como no podía ser de otra manera, los Estados miembros se comprometen a respetar los principios de no devolución y de no expulsión «con arreglo a

¹⁰² El Tribunal de Justicia ha aclarado los métodos conforme a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros pueden evaluar la credibilidad de la orientación homosexual de los solicitantes de asilo: Cfr. la sentencia de 2 de diciembre de 2014, dictada en el asunto *A, B, C contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13).

sus obligaciones internacionales»¹⁰³. En relación con el principio de no devolución, recogido por lo demás en diferentes tratados internacionales de los que son parte los Estados miembros de la UE, hay que decir que «constituye una norma internacional de *jus cogens* que forma parte del núcleo duro del “orden público” de la Comunidad Internacional»¹⁰⁴. Su cumplimiento resulta exigible, en consecuencia, con independencia de lo establecido por la directiva.

Por lo demás, el estatuto incluye el derecho a ser informado del contenido de la protección, al mantenimiento de la unidad familiar, a obtener un permiso de residencia y documentos de viaje, acceso al empleo, a la educación, asistencia social, asistencia sanitaria, acceso a un alojamiento apropiado, libertad de movimiento en el Estado miembro que concede la protección y acceso a instrumentos de integración. Se prevén igualmente medidas específicas para menores no acompañados.

La respuesta común para los casos de afluencia masiva de personas desplazadas

La respuesta prevista en 2001

En el año 2001 se aprobó la Directiva del Consejo, de 20 de julio, que contiene las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida¹⁰⁵. La mencionada protección se ofrecerá a grupos de personas que huyan de una zona de conflicto armado o de violencia permanente o de una situación de violación sistemática o generalizada de los derechos humanos y siempre y cuando no se den ninguna de

¹⁰³ Cfr. el artículo 21 de la Directiva.

¹⁰⁴ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, «La singularidad del asilo territorial en el ordenamiento internacional y su desarrollo regional en el Derecho Europeo», en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (ed.), «El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa», Trotta, Madrid, 2002, p. 464.

¹⁰⁵ DO, Serie L, número 212, de 7 de agosto de 2001. Ya se habían adoptado con anterioridad soluciones conjuntas al problema de la afluencia masiva de personas desplazadas como consecuencia del conflicto de la antigua Yugoslavia. Pueden citarse en este sentido la Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DO, Serie C, núm. 262, de 7 de octubre de 1995) y la Decisión 96/198/JAI sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DO, Serie L, núm. 63, de 13 de marzo de 1996). Sobre la Directiva puede verse el trabajo de ARENAS HIDALGO, Nuria, «La institución de la proyección temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva», Anuario de Derecho Europeo, núm. 3, 2003, pp. 99-121.

las posibles causas de exclusión¹⁰⁶ de la protección temporal contempladas en el artículo 28 de la Directiva.

La norma no aclara cuántas personas desplazadas deben llegar al territorio de la UE para que se active el procedimiento que llevará al Consejo a determinar discrecionalmente la protección temporal en su favor. El artículo 2.d) de la Directiva habla de un «número importante» de personas desplazadas. En cualquier caso no parece exigible una mayor precisión. Tal y como ha establecido el propio ACNUR «[n]o es posible definir en términos absolutos aquello que constituye una “afluencia masiva o a gran escala” sino que ha de ser definido en función de los recursos de que disponga el país receptor». Ha de entenderse como refiriéndose a un elevado número de llegadas a un país, durante un periodo breve de tiempo, de personas provenientes del mismo país de origen, que han sido desplazadas bajo circunstancias que indiquen que los miembros del grupo merecerían protección internacional, y para los cuales, dado lo elevado de su número, es materialmente imposible llevar a cabo una determinación de estatuto de refugiado a nivel individual¹⁰⁷.

La denominada protección temporal no es incompatible con el reconocimiento de la condición de refugiado o beneficiario de protección internacional y, en consecuencia, con la concesión del asilo o, en su caso, de la protección subsidiaria¹⁰⁸. Es más, la concesión de uno u otra están llamadas a resolver la cuestión de qué ocurriría si, una vez agotados todos los plazos previstos en la directiva para la protección temporal, no han desaparecido las causas que dieron lugar al desplazamiento masivo. Al finalizar la protección temporal, el beneficiario de la misma tendrá derecho, en efecto, a que sea revisada una eventual solicitud de protección temporal.

La protección inicialmente prevista será de un año, prorrogable automáticamente por un año, en dos periodos de 6 meses y, de forma extraordinaria, por un año más¹⁰⁹. Esta última prórroga requiere, en virtud del apartado segundo del artículo 4 de la Directiva, que el Consejo decida por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión¹¹⁰, siempre y cuando «persistan los motivos para la protección temporal». El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, a la que igualmente podrán dirigirse las

¹⁰⁶ Se aplicará para ello la definición de «personas desplazadas» contenida en el artículo 2.c) de la Directiva. La definición se refiere únicamente a nacionales de terceros países y a apátridas. De nuevo, por tanto, y a pesar de las sugerencias en contra del ACNUR, quedan excluidos los nacionales de los Estados miembros de la UE (Cfr. el Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva, octubre de 2000, disponible en el siguiente enlace: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1226>. (Fecha de la consulta 01.07.2017).

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Cfr. los artículos 3.1 y 17-19 de la Directiva.

¹⁰⁹ Cfr. el artículo 4.1 de la Directiva.

¹¹⁰ A la cual podrán dirigirse una solicitud los Estados miembros, que ella deberá estudiar.

solicitudes de los Estados miembros. El Consejo examinará la situación y tendrá en cuenta «la magnitud de los movimientos de personas desplazadas», si conviene o no establecer la protección temporal¹¹¹ y la información que puedan proporcionarle los Estados miembros, la Comisión, el ACNUR y cualquier otra organización internacional pertinente.

El estatuto de la protección temporal se describe en el Capítulo III de la Directiva. Incluye permisos de residencia durante todo el periodo de la protección temporal; facilidades para la obtención de visados; el derecho a ser informado, en una lengua que comprenda el beneficiario, del contenido de la protección temporal; el derecho a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, a participar en actividades de educación para adultos, formación profesional y formación práctica en el lugar de trabajo; el acceso a un alojamiento adecuado o a los medios para obtenerlo, así como a programas de ayuda social y atención médica y el derecho a la reagrupación familiar en los términos previstos en el artículo 15 de la Directiva. Se prevén además medidas especiales para menores no acompañados y para personas con necesidades particulares. En virtud de lo establecido en el artículo 29 la exclusión de los beneficios de la protección temporal o de la reunificación familiar por parte de un Estado miembro¹¹² deberá poder recurrirse en dicho Estado.

La protección temporal finalizará bien en cualquier momento si el Consejo, después de comprobar que la situación en el país de origen permite el regreso seguro de los beneficiarios, lo decide así por mayoría cualificada, bien cuando se haya llegado al término del plazo máximo de duración¹¹³. Esto es, una vez finalizado el plazo de tres años. Es en ese momento cuando los hasta entonces beneficiarios de la protección temporal podrán solicitar asilo —o, en su caso, la protección subsidiaria—. En caso contrario deberán regresar a su país de origen. El regreso podrá ser voluntario¹¹⁴ o forzoso¹¹⁵. En cualquier caso, los Estados miembros podrán examinar si existen razones que hacen el regreso «imposible o poco realista» a los efectos de no forzar al regreso a los que han sido beneficiarios de la protección temporal. En el mismo sentido, el artículo 23 de la Directiva impide a los Estados miembros la expulsión de una persona que, por motivos de salud, no esté en condiciones razonables de viajar. Esto puede ser así, por ejemplo, «cuando una interrupción del tratamiento médico a que estuvieran sometidas pudiera acarrear un agravamiento importante de su estado». Debe tenerse en cuenta, en este sentido, la jurisprudencia del TEDH que ha declarado que la expulsión de un extranjero en estos supuestos podría ser contraria al artículo 3 del CEDH.

¹¹¹ Para ello deberá tener en cuenta, en virtud del artículo 5.4.b) de la Directiva «las posibilidades de ayuda de urgencia y de acciones *in situ* o su insuficiencia».

¹¹² Por alguna de las razones, recordemos, previstas en el artículo 28 de la Directiva.

¹¹³ Cfr. el artículo 6 de la Directiva.

¹¹⁴ Cfr. el artículo 21 de la Directiva.

¹¹⁵ En virtud del artículo 22 de la Directiva.

Aunque nada se dijese en la Directiva, por tanto, los Estados estarían obligados a no expulsar a un extranjero en esa situación en virtud de las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio de Roma.

No puede dejar de subrayarse que el mecanismo de protección que prevé la Directiva no ha sido puesto en marcha ni una sola vez. Y no ha sido por falta de oportunidades¹¹⁶.

La UE no encontró, por ejemplo, un modo común de reaccionar ante la afluencia masiva de inmigrantes que intentaron cruzar la frontera sur de Europa en setiembre y octubre de 2005. Es claro que la directiva que ahora analizamos no está pensada para la acogida de los denominados «inmigrantes económicos», por más que nada hubiese impedido la activación del hoy artículo 78.3 del TFUE. En aquel momento, la reunión del Consejo Europeo celebrada en diciembre de 2005, en el marco del ya mencionado «Enfoque Global sobre Migración» y dentro de las prioridades que se identificaron para ponerlo en práctica, propuso la creación de los denominados «equipos de reacción rápida» previstos en el también mencionado Programa de La Haya. Las Conclusiones de la Presidencia¹¹⁷ se refieren, en concreto, a equipos compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer con rapidez asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de migrantes.

En cumplimiento del mandato de este mandato del Consejo Europeo, la Comisión presentó en julio de 2006 una Propuesta de Reglamento que fue finalmente aprobada en 2007. El Consejo de Ministros de Justicia e Interior celebrado el 12 de junio de 2007 dio luz verde al Reglamento (CE) 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo, de 12 de julio de 2007, por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados¹¹⁸. El objetivo del reglamento, en virtud de su artículo primero, es el establecimiento de un mecanismo destinado a proporcionar durante un periodo limitado de tiempo asistencia operativa rápida «al Estado miembro que lo solicite por encontrarse este ante una situación de presión urgente y excepcional, en particular la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de terceros países que intenten entrar ilegalmente en el territorio del Estado miembro». Se prevé expresamente que el reglamento se apli-

¹¹⁶ Es interesante la lectura del siguiente análisis: INELI-CIGER, Meltem, «Time to Activate the Temporary Protection Directive: Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 18, núm. 1, 2016, pp. 1-33.

¹¹⁷ Disponibles en el siguiente enlace: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/87658.pdf. (Fecha de la consulta 01.07.2017).

¹¹⁸ Diario Oficial, Serie L, número 199, de 31 de julio de 2007.

cará sin perjuicio de los derechos de los refugiados y de las personas que soliciten protección internacional, en particular en lo que hace al derecho a no ser devuelto a un país donde la vida o la seguridad nacional del tercer Estado pueda correr peligro.

Con todo, tal y como se ha señalado ya, resulta cuanto menos llamativo que el mecanismo previsto en esta Directiva no se haya aplicado con ocasión de la llegada desigual pero sostenida de migrantes y refugiados al territorio de la UE expulsados de su lugar de origen como consecuencia de la violencia generada por el conflicto armado en Siria. De la respuesta que ha proporcionado la UE a este «crisis» nos ocupamos a continuación.

La gestión de la crisis migratoria que tiene su origen en el desplazamiento humano provocado por la violencia del conflicto armado en Siria

Como resultado de la aplicación de normas comunes, el territorio de la UE se concibe como un área única de protección. Y aunque ese sistema común debe incluir, de acuerdo con el Derecho de la UE, que se proporcione a las personas que buscan protección internacional vías de acceso seguras, justas y eficientes a los procedimientos de protección, lo cierto es que el mismo extiende su manto protector únicamente a aquellos que ya han alcanzado el territorio europeo. Por ello, el sistema común de migración y asilo ha sido descrito como un marco jurídico que limita las garantías y la seguridad jurídica de los migrantes en situación de vulnerabilidad y que perjudica el acceso a territorio europeo de aquellos que buscan protección internacional. Estamos ante la conocida como «Europa fortaleza».

Tal y como ya hemos indicado, el SECA, sus normas y reglas, debe ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional. Así lo prevé expresamente el artículo 78 del TFUE. Sin embargo, ello no significa que este sistema común traslada automáticamente las obligaciones incorporadas a la Convención de Ginebra, ni tampoco que en el marco del mismo se regulen todos los aspectos relacionados con el derecho de asilo. Los Estados miembros conservan determinadas competencias, entre las que se encuentra la regulación de la solicitud de asilo diplomático o territorial presentada en las embajadas o legaciones diplomáticas de los Estados miembros en el exterior, o la concesión de visado por razones humanitarias o de otras vías de acceso seguro a la protección. Todas ellas quedan a instancias de la normativa nacional¹¹⁹.

La reciente sentencia del TJUE de 7 de marzo de 2017, dictada en el asunto X y X c. Bélgica ejemplifica con claridad lo que acaba de decirse¹²⁰. Los demandantes en el procedimiento principal, un matrimonio y sus tres hijos menores de edad, todos ellos de nacionalidad siria, vivían en la muy casti-

¹¹⁹ ARENAS HIDALGO, Nuria, «Derecho internacional y europeo de las personas refugiadas... *cit.*»

¹²⁰ Asunto C-638/16 PPU.

gada ciudad de Aleppo. El 12 de octubre de 2016 se encontraban en el Líbano y solicitaron en la Embajada belga en Beirut visados de validez territorial limitada. Debían regresar a Siria al día siguiente. En apoyo de sus solicitudes, hicieron explícito que el propósito de los visados que habían pedido era abandonar la ciudad de Aleppo en condiciones seguras y pedir asilo en Bélgica una vez que hubiesen llegado a este país. En su sentencia, el Tribunal de Justicia afirmó que el Código Comunitario de Visados¹²¹ debe interpretarse en el sentido de que una solicitud de visado de validez territorial limitada presentada por un nacional de un tercer país por razones humanitarias, sobre la base del artículo 25 de este Código, en la representación del Estado miembro de destino situada en el territorio de un tercer país con la intención de presentar, en cuanto llegue a este Estado miembro, una solicitud de protección internacional no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Código, sino que, en el estado actual del Derecho de la UE, solo está sujeta al Derecho nacional.

De acuerdo con el Tribunal de Justicia, por tanto, el Derecho de la UE no impone a los Estados miembros la obligación de expedir visados humanitarios con el fin de proporcionar rutas seguras y legales a los nacionales que terceros países que buscan protección internacional. Esa posibilidad depende de los Derechos internos.

Creo que puede afirmarse que decisiones como esta vienen a agravar la crisis de credibilidad en la que ha sumido a la UE la poco exitosa gestión de la llegada masiva de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional expulsadas de sus lugares de origen por la violencia provocada por el conflicto en Siria. Desde 2015, dicha crisis ha protagonizado la agenda política europea. Sin embargo, su gestión ha resultado a todas luces ineficiente. Además, las medidas y decisiones tomadas por los Estados miembros y las Instituciones europeas parecían pensadas para dificultar el acceso de los refugiados a una protección que, de acuerdo con el Derecho internacional y europeo, les es debida.

Lejos de pensar en el mecanismo previsto en la directiva sobre protección temporal, lo que sí han hecho la UE y sus Estados miembros, como es sabido, es acordar con Turquía¹²², en marzo de 2016, un mecanismo para devolver a los inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo cuya solicitud hubiese sido denegada en Grecia a Turquía. La «Declaración» ha sido objeto de mucha controversia: ¿cumple con lo exigido por el DIDH y la CDFUE, dadas las condiciones de inseguridad que migrantes y refugiados encuentran en Turquía? ¿Se trata de un acuerdo internacional que surte efectos jurídicos? No puede dejar de tenerse en cuenta, en este sentido, que el Tribunal General de la UE

¹²¹ *Vid. supra* nota 46.

¹²² El texto está disponible en el siguiente enlace: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. (Fecha de la consulta 01.07.2017).

acaba de determinar, en una serie de Autos adoptados el 28 de febrero de 2017, que la Declaración no es un acto de la Unión Europea, sino de sus 28 Estados miembros¹²³.

Conclusiones

Son muchas las voces que, desde los organismos internacionales con competencias en materia de migraciones y refugio y desde las ONG, se han alzado en contra de la gestión que la UE y sus Estados miembros están haciendo de la denominada «crisis migratoria» de los refugiados procedentes de Siria. En realidad, las críticas no son nuevas. Se viene reprochando desde hace tiempo a la UE que pretenda convertirse en una «Europa fortaleza» donde migrantes y refugiados tienen cada vez más difícil acceder a la protección internacional. Esa fortaleza es también una fortaleza jurídica. El Derecho de la UE ha jugado un papel importante, en efecto, al dificultar el acceso de los nacionales de terceros países al territorio de la UE. Ha sido así en el caso de los migrantes económicos, para los que no se han abierto vías de acceso comunes al mercado laboral. Y, desde luego, para las personas que podrían ser beneficiarias de protección internacional. No puede dejar de ponerse de manifiesto, en este sentido, que el proceso de conformación de una política común en materia de migración y asilo se ha visto lastrado por las reticencias de los Estados a desprenderse de sus competencias en este ámbito.

Desde luego, la UE y sus Estados miembros no están, desde hace tiempo, a la altura de los valores proclamados por el tratado. Su interés por deshacerse de los refugiados es más que evidente desde hace tiempo. Se han multiplicado en los últimos años las medidas que se traducen en una externalización de la protección a través, por ejemplo, del establecimiento de procedimientos para la determinación de la condición de refugiado en la UE mientras que los solicitantes permanecen fuera de su territorio y el condicionamiento de la ayuda a la mejora de la cooperación en este ámbito por parte de terceros Estados. El acuerdo con Turquía no es, por tanto, sino una medida más en la misma línea. El hecho de que haya estado ausente del debate político y mediático que la UE ya contaba con un mecanismo, el previsto en la Directiva 2001/55/CE, para hacer frente a la afluencia masiva de personas que necesitan protección internacional y que dicho mecanismo, en definitiva, no se haya activado para otorgarles protección en suelo europeo, permite concluir que, más allá de la retórica, la UE no se concibe a sí misma como un territorio de acogida.

¹²³ Véase por ejemplo el Auto dictado en el asunto T-192/16, *NF c. Consejo Europeo*. Sobre estos pronunciamientos puede verse el trabajo de CARRERA, S., DEN HERTOOG, L. y STEFAN, M., *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Insights, abril de 2017, disponible en el siguiente enlace: <https://www.ceps.eu/publications/it-wasn%E2%80%99t-me-luxembourg-court-orders-eu-turkey-refugee-deal>. Fecha de la consulta 01.07.2017.

No parece que, al menos por el momento, la UE y sus Estados miembros estén considerando facilitar el acceso de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional a dicha protección. Ni tampoco parece que contemos con la voluntad política suficiente para lograr una verdadera política común de inmigración laboral. Mientras dicha voluntad no exista, será difícil, si no imposible, que el Derecho de la UE ofrezca respuestas adecuadas a los muy complicados retos que plantean las migraciones internacionales en la actualidad.

Capítulo tercero

Seguridad global y seguridad interior

General de Brigada de la Guardia Civil D. Juan Luis Pérez Martín
Doctor por la Universidad de Salamanca

Resumen

Hasta hace poco tiempo los conceptos de seguridad exterior e interior estaban perfectamente diferenciados. Para garantizar el primero los Estados contaban con sus fuerzas armadas y para el segundo con las fuerzas de policía.

A partir del último tercio del siglo xx, estos conceptos empiezan a mezclarse de manera que hoy debemos hablar de seguridad global.

Las actuales amenazas pueden actuar sobre cualquier espacio y muy rápidamente. Debido a las comunicaciones cualquier persona puede situarse en cualquier parte del mundo en un breve espacio de tiempo, y debido a la desaparición de los controles en las fronteras interiores, el riesgo se ha multiplicado exponencialmente.

Para conocer mejor este fenómeno en el presente trabajo se estudian las políticas y los instrumentos de los que se ha dotado la Unión Europea en lo referente a seguridad exterior e interior. Principalmente se hace un estudio en lo referente a EUROPOL y a FRONTEX, así como al espacio común Schengen.

La conclusión es que Europa se ha dotado de unos instrumentos para garantizar la seguridad interior, pero que todavía tiene pendiente el establecimiento de una defensa común dotada de sus propias fuerzas armadas. Es decir, es necesario crear el *Schengen de la defensa*.

Palabras clave

Seguridad global. Seguridad interior. FRONTEX. EUROPOL.

Abstract

Until recently the concepts of exterior and home security were perfectly differentiated. To guarantee the first, the states had their armed forces and the second with the police forces.

From the last third of the twentieth century, these concepts begin to blend in so that today we must talk about global security.

The current threats can act on any space and very quickly. Due to communications, anyone can be located anywhere in the world in a short space of time, and because of the disappearance of controls at the internal borders, the risk has multiplied exponentially.

In order to know more about this phenomenon in the present work the policies and instruments with which the European Union is endowed with regard to external and home security are studied. Mainly a study is carried out regarding EUROPOL and FRONTEX, as well as the common Schengen area.

The conclusion is that Europe has equipped itself with instruments to guarantee internal security, but the establishment of a common defense with its own armed forces is still pending. That is, it is necessary to create the *Schengen of the defense*.

Keywords

Global security. Home security. FRONTEX. EUROPOL.

Tradicionalmente se consideraba que la seguridad global tenía dos componentes, uno interior y otro exterior. De garantizar el primero se encargaban las fuerzas y cuerpos de seguridad y del segundo las fuerza armadas. Estos dos conceptos se están diluyendo cada día más de forma que no se pueden diferenciar. El inicio de esta confusión, por lo que respecta al ámbito europeo, podríamos datarlo a mediados del pasado siglo, concretamente en la firma del Tratado de Roma en 1957.

Durante estos primeros años todos los esfuerzos se enfocaban a conseguir un espacio común económico, pero ya a principios de los años 70 del pasado siglo se comenzó a construir un espacio común en los ámbitos judicial y policial.

Para poder aproximarnos a una visión del problema empezaremos por estudiar las políticas que se han puesto en marcha en la Unión Europea, tanto para mantener el espacio interior de seguridad, como su protección en relación con el exterior, así como los instrumentos creados como consecuencia de estas políticas que permitirán materializarlos.

Políticas relacionadas con la seguridad exterior de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) está formada actualmente por 28 Estados miembros y estos países han cedido parte de su soberanía en el desarrollo de determinadas políticas (aduanera, monetaria, agricultura, etc.). Sin embargo por lo que respecta a los ámbitos de seguridad la regla general ha sido la de la unanimidad en la toma de decisiones.

En la política exterior y de seguridad común (PESC) y más concretamente en el ámbito de la política común de seguridad y defensa (PCSD), la Unión Europea puede desarrollar misiones fuera de su territorio, con la utilización de capacidades militares y policiales. Estas misiones pueden consistir en funciones de formación y capacitación en zonas en crisis, así como prestar funciones de apoyo a la estabilización mediante el desarrollo del control policial.

A finales de 2007, mediante el Tratado de Lisboa se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en lo referente a la política común de seguridad y defensa se introduce un nuevo artículo 28 A¹, que señalaba que este tipo de misiones se podrán realizar

¹ Art. 28 A. 1. «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. 2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva

para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas. A su vez, también se señala que para el desempeño de estas funciones se podrá recurrir a capacidades militares y civiles, que abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Todas estas misiones pueden también contribuir a la lucha contra el terrorismo mediante el apoyo prestado a terceros países, para combatirlos en su territorio. Como podemos observar en estos artículos de los tratados constitutivos de la Unión Europea se empiezan a mezclar los conceptos de seguridad interior y exterior, aunque estemos hablando de políticas comunes de seguridad exterior.

Cronológicamente, las primeras políticas que adopta la futura Europa relacionadas con los espacios comunes de seguridad podemos datarlas en 1950, en la **Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)**, que nace de los Acuerdos de Potsdam establecidos entre los aliados, para organizar una administración europea de la producción de carbón y acero de la cuenca del Ruhr, zona de gran valor estratégico que había estado en el centro de las disputas entre Alemania y Francia en el ámbito de las dos guerras mundiales. Aunque de carácter económico, la razón de su creación es de seguridad. Como reconocía Schuman, el propósito político primordial consistía en poner punto final al antagonismo franco-alemán a través de la consecución de un objetivo económico.

A esta llamada acudieron, además de Francia y Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). El Reino Unido sin embargo, no se adhirió alegando intereses económicos relacionados con la explotación de sus colonias.

El Tratado de la CECA fue firmado por estos seis países el 18 de abril de 1951 en París, y suponía el establecimiento de un mercado común, en el marco del comercio del carbón y el acero, con la aparición de unas instituciones dotadas de poderes efectivos e inmediatos. Debido al buen funcionamiento de la CECA, Reino Unido se asoció a finales de 1954.

En esta época, Francia y el Reino Unido consideraban que la mayor amenaza a la seguridad seguía recayendo en Alemania, por lo que en 1948 se extendió

de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

la alianza franco-británica a los tres países del Benelux firmándose un tratado de colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva. Pero los acontecimientos conocidos como el golpe de Praga, hicieron que los gobiernos europeos occidentales solicitaran a los Estados Unidos de América que participara en la defensa europea occidental.

Como consecuencia de esta solicitud, el 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado del Atlántico Norte en Washington, creándose posteriormente una estructura militar integrada formada por EE.UU., Canadá y 10 Estados europeos (Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal).

La firma de este tratado no significó que Europa renunciara a un sistema de defensa autónomo, pero dado que había países, como Reino Unido que proponía que en esa defensa común debería participar también Alemania, pese a encontrarse en una fase de reconstrucción de la posguerra, y Francia que se oponía, la solución que se pactó fue la de encomendar la defensa a la **Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**.

Pese a estas discrepancias iniciales, en 1951 el gobierno francés encargó a Jean Monnet un plan similar al plan Schumann, denominado plan Prevé, según el cual, se diseñaba una **Comunidad Europea de Defensa (CED)**, que sirvió de base para la firma del Tratado CED de 27 de mayo de 1952.

La iniciativa francesa no llegó a ratificarse por la asamblea francesa en una votación el 30 de agosto de 1954. El cambio de actitud francesa se debió a los cambios de gobierno en Francia y a la división de opiniones en la asamblea donde triunfaron los seguidores de Gaulle que consideraban a la CED un atentado contra la soberanía nacional.

Después de este fracaso se optó por el intento de creación de una **Comunidad Política Europea (CPE)**, cuyas competencias serían la política exterior, la coordinación de las políticas económicas y un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes y capitales, desapareciendo la CECA y la CED. Pero este proyecto tampoco fructificó.

En seguridad y defensa, se llegó a un acuerdo al permitir que Alemania e Italia entraran a formar parte del Tratado de Bruselas, modificándolo mediante los cuatro protocolos de París de 24 de octubre de 1954, que supusieron la aparición del Tratado de la **Unión Europea Occidental (UEO)**, y facilitaron más tarde el ingreso de Alemania en la OTAN.

Después de muchas reticencias el 25 de marzo de 1957, en Roma, se procedió a la firma de los tratados constitutivos de la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y de la **Comunidad Económica de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM)** que entraron en vigor el 1 de enero de 1958 entre los seis Estados firmantes del Tratado de la CECA. (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

A partir de 1958 quedaron constituidas las Comunidades Europeas, con sus distintas denominaciones, **Comunidad Europea** (CE) y **Unión Europea** (UE) en los Tratados de Maastricht de 1993 y **Ámsterdam** de 1997.

Con esta breve descripción histórica se pone de manifiesto que en una unión de Estados soberanos, la definición de una política exterior y de seguridad común puede crear reticencias al incidir directamente en su soberanía nacional. Con la caída de la Unión Soviética los proyectos iniciales de defensa colectiva europea decaen para dejarla en manos de las alianzas, principalmente la OTAN.

Tras el fracaso del plan Pleven, la primera iniciativa europea de defensa fue la **Unión Europea Occidental** (UEO) en 1954. La UEO nació como una organización internacional en la que han venido colaborando diversos países en diferentes modalidades. Su finalidad era la de promover la cooperación internacional entre los gobiernos de los países europeos en materia de seguridad y la defensa colectiva.

La UEO comenzó con Bélgica, Luxemburgo, Francia, Holanda, Alemania, Portugal, Grecia, España, Italia y Reino Unido. Como miembros asociados se encuentran Hungría, Polonia y República Checa. También forman parte de la misma Noruega, Turquía e Islandia, no pertenecientes a la UE. Como observadores están Irlanda, Suecia, Finlandia y Dinamarca y siete países asociados con condiciones específicas, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania.

Los dos artículos más significativos del tratado en cuanto a las posibilidades de una defensa europea son el IV² y el V³.

En el marco del tratado de la UEO surgen las denominadas misiones Petersberg. Estas misiones fueron creadas en la reunión del Consejo de Ministros de la UEO del 19 de junio de 1992 en Bonn. Se trata de acciones de gestión de crisis, misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

La UEO nace ante la necesidad de dar una respuesta de Europa Occidental a la amenaza del bloque soviético. Pero la desaparición de esta amenaza, junto con que los Estados miembros de la UEO, no sean los mismos de la Unión Europea y que esta última vaya desarrollando una política común de defensa hace que la UEO haya perdido fuerza en favor de la OTAN y de la política de defensa común y desarrollo de capacidades, especialmente para el desarrollo de las denominadas misiones Petersberg.

² Artículo IV. «En la ejecución del Tratado, las Altas Partes Contratantes y todos los organismos creados por ellas en el marco del Tratado, cooperan estrechamente con la OTAN».

³ Artículo V. «En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán conforme a las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares y otros».

Como veremos más en detalle, los primeros cambios de transformación los podemos observar en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Por un lado se proclamaba a la UEO como parte integrante de la Unión y la caracterizaba en el sentido de poder desarrollar una capacidad operativa especialmente en el contexto de las misiones Petersberg. Además en el artículo 17 se establecía que la UEO secundaba a la Unión en la definición de los aspectos de defensa, política exterior y de seguridad común.

Posteriormente en el Tratado de Niza de 2000 se opta por la eliminación de la integración de la UEO en la UE, con lo que nuevamente se confirma la entrada en letargo de esta organización y por la continuación de los esfuerzos diferenciados por desarrollar la defensa como una política específica dentro de la Unión Europea, que ya había sido definida anteriormente y que trataba de fomentar una política exterior y de defensa común que intentará realizar el desarrollo progresivo de una política europea de seguridad y defensa.

El plan Pleven de 1950 contemplaba la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común. A principios de los años sesenta los llamados planes Fouchet sirvieron de punto de arranque para un nuevo impulso a la cooperación política y la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores.

En 1970 se presentó en la cumbre de Luxemburgo el denominado informe Davignon que podemos considerar el inicio de la denominada **Cooperación Política Europea (CPE)**, materializada en el **Acta Única Europea (AUE)** de 1987. La CPE preveía, esencialmente, consultas entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, mientras que la ejecución de sus acciones comunes era competencia de la **Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**. El acuerdo sobre la cooperación política europea se vio facilitado por el hecho de que era un instrumento mucho menos coercitivo e implicaba una coordinación menor que los instrumentos anteriores.

Tras la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la revolución islámica en Irán, los Estados europeos tomaron conciencia de la importancia de la política europea en la escena internacional. En base a estas experiencias, los gobiernos se propusieron intensificar la CPE y adoptaron en 1981 el informe de Londres, que obligaba a los Estados miembros a consultarse previamente, e involucraba a la Comisión Europea en lo referente a cualquier cuestión de política exterior que les afectara a todos ellos.

El informe del comité Dooge elaborado en 1985, que culminaría con la aprobación del Acta Única Europea, contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior.

Diversas amenazas y nuevas necesidades, vinculadas con el final de la guerra fría, la unificación de Alemania y el colapso de la antigua Yugoslavia, impulsaron a los Estados miembros a dotarse de una política exterior y de seguridad común.

Los objetivos de esta última política son la defensa de los valores comunes y los intereses fundamentales de la Unión Europea, el fortalecimiento de la seguridad, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, incluidos los derechos humanos.

En esta nueva política se trataba de reafirmar, hasta esa fecha no se habían dado grandes pasos, la identidad europea en su dimensión internacional mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluyera la definición progresiva de una política de defensa común y que al final del proceso pudiera acabar en una defensa común.

Se constituye un nuevo pilar de la Unión Europea. Los procedimientos de funcionamiento, de carácter intergubernamental, son diferentes a los del mercado interior o de la política comercial. El procedimiento de toma de decisiones requiere consenso de los Estados miembros.

En esta nueva política los Estados miembros deben adoptar políticas nacionales sobre defensa y seguridad conformes con la posición definida por la Unión, es decir deben adoptar unas posiciones comunes, y como consecuencia de estas, las intervenciones operativas de los Estados, al amparo de la PESC, generarán acciones comunes.

Un paso más en el diseño de una política de defensa común europea se dio con el tratado de Ámsterdam que añadió a los dos elementos anteriores, acción y posición, uno nuevo, estrategia común.

Estas estrategias comunes se definen en el Consejo Europeo por consenso, en aquellas materias en la que los Estados comparten intereses. Para cada estrategia común se definen objetivos, así como la duración y los medios que deben proporcionar los Estados miembros.

Como se ha indicado anteriormente, las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común se aprueban por unanimidad, pero los Estados pueden utilizar la abstención constructiva. Esta abstención no impide la aprobación de la decisión, salvo que las abstenciones representaran más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.

El Tratado de Ámsterdam introduce también la figura del secretario general del Consejo que ejerce la función de alto representante de la política exterior y de seguridad común y se encarga de asistir al Consejo en cuestiones propias de este ámbito y contribuye a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones. Para apoyar al alto representante, el Tratado de Ámsterdam crea la unidad de planificación y alerta rápida, adscrita a la Secretaría General del Consejo.

En 2003 la UE define la estrategia europea de seguridad. Esta estrategia, también denominada documento Solana, por ser en ese momento el alto representante para la PESC, identifica las principales amenazas para la se-

seguridad de la UE: Terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los Estados y delincuencia organizada. Y fija tres objetivos estratégicos: Hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz.

En el Tratado de Lisboa de 2009 se establecen las disposiciones que configuran la política común de seguridad y defensa. Esta política permitirá disponer de una capacidad operativa en medios civiles y militares, pudiendo utilizarlos en misiones fuera de la Unión, siempre que tengan por objetivo mantener la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas misiones se realizará con las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

Esta política común de seguridad y defensa debe definir progresivamente una política común de defensa de la Unión, que podría culminar en una defensa común, al igual que se indicaba en la política exterior y de seguridad.

Políticas relacionadas con la seguridad interior de la Unión Europea

La cooperación policial internacional europea se ha venido desarrollando a través de instrumentos de cooperación bilateral entre Estados, y sobre todo a través de la **Oficina Internacional de Policía Criminal (OIPC)**⁴ INTERPOL, creada en 1923.

No obstante, los primeros pasos para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior europea los podemos identificar en la década de los años 70 del siglo xx. A partir de 1975, se fue trabajando en la colaboración en los ámbitos de inmigración, derecho de asilo y cooperación policial y judicial. El primer antecedente lo podemos fijar en el denominado grupo de Trevi, integrado por los ministros de Interior de la Unión. Este grupo se creó para luchar contra el terrorismo y la cooperación policial internacional en esta materia.

El Acta Única Europea de 1987 constituyó un importante avance en esta materia creando nuevos grupos de trabajo e incluyendo, en calidad de observadores, a representantes de la Comisión Europea. También se creó un consejo formado por los ministros de Justicia de los Estados miembros que celebraba reuniones periódicas, ocupándose de la cooperación judicial tanto penal como civil.

El Libro Blanco de la Comisión Europea de 1985, sobre circulación de las personas, recomendaba que los ámbitos de justicia e interior debieran ser

⁴ International **C**riminal **P**olice **O**rganization. (**ICPO**). **O**rganisation **I**nternationale de **P**olice **C**riminelle. (**OIPC**).

objeto de regulación comunitaria y así en 1988, el Consejo Europeo de Rodas inició un estudio sobre la libre circulación de las personas, una vez eliminados los controles en las fronteras interiores. El grupo creado propuso en 1989 un programa de trabajo conocido como documento de Palma que recomendaba la coordinación en materia de justicia y asuntos de interior.

Con el Tratado de Maastricht de 1992 se crea la estructura de **Asuntos de Justicia e Interior (JAI)**. En este tercer ámbito se reconoce el interés común sobre cooperación policial para la prevención del terrorismo, tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam modifica la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior para crear un **Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia (ELSJ)**. En este tratado se respetan las competencias de los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. Para coordinarse, deben mantenerse informados e implantar procedimientos de colaboración entre los servicios competentes. La principal novedad del Tratado de Ámsterdam en esta materia es que los Estados miembros podían establecer una cooperación reforzada entre varios de ellos.

Los primeros avances hacia la gestión supranacional en materia de la gestión de la seguridad común los podemos encontrar en el fallido proyecto de Constitución Europea de 2004 y posteriormente en el Tratado de Lisboa de 2007.

En este tratado se contempla el proceso de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, para la aprobación de textos legislativos referidos al ELSJ. También se establece que la Unión y los Estados actuaran conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

La Unión Europea diseñada por el Tratado de Lisboa tiene mucha más capacidad de actuación en los campos de justicia, libertad y seguridad, lo que supone ser más efectivo en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

En definitiva, se aumenta la capacidad de la UE para enfrentarse a las nuevas amenazas contra la seguridad. También contempla la creación de una fiscalía europea para la protección de los intereses financieros comunitarios que podría extenderse a otras formas graves de delincuencia y terrorismo, siempre que estén de acuerdo los Estados miembros.

Como podemos observar, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea se ha ido desarrollando muy lentamente, pero durante ese proceso se ha contado con la inestimable ayuda de la cooperación bilateral en materia de seguridad.

Ya hemos visto como la entrada en vigor del Tratado de Lisboa supone que muchas de las políticas para desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia pasan al procedimiento de codecisión redundando posiblemente en una agilización en la toma de decisiones sobre las mismas.

El Tratado de Lisboa significó que la mayoría de los asuntos que se trataban anteriormente en el llamado tercer pilar, como cooperación judicial en materia penal y cooperación policial, se regirán por las mismas normas que rigen el mercado único del primer pilar.

Los temas que pasan a votarse por mayoría cualificada en el Consejo, para posteriormente seguir el procedimiento legislativo ordinario en el Parlamento Europeo son: ciertas normas sobre visados y permisos de residencia de corta duración (lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado cuando crucen las fronteras exteriores, o cuyos nacionales están exentos de dicha obligación, así como el modelo uniforme de visado); inmigración legal; cooperación judicial en materia penal; EUROJUST; cooperación policial no operativa; EUROPOL y protección civil.

Sin embargo, otros asuntos relacionados con la seguridad (pasaportes y documentos de identidad, derecho de familia, cooperación policial operativa, fiscalía europea) siguen estando supeditados a la unanimidad del Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

La necesidad de unanimidad para la cooperación policial operativa supone que ante una hipotética creación de una policía europea, cualquier país la podría vetar, al menos en lo que afecta a su territorio; con lo que a día de hoy es bastante difícil conseguir esta meta.

A partir del Tratado de Lisboa, los grupos de trabajo existentes hasta el momento, se agrupan en torno a las nuevas políticas, quedando los asuntos de justicia e interior configurados a partir de 2013 en:

Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo⁵

El **CO**mité de **RE**presentantes **PER**manentes (COREPER), alcanzó un acuerdo el 17 de marzo de 1999 sobre las estructuras de trabajo destinadas a establecer un área de libertad, seguridad y justicia tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Este comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo está formado por altos funcionarios y se ocupa de los aspectos estratégicos de diferentes asuntos en el ámbito de la inmigración, el asilo y las fronteras. El comité se ocupa principalmente de cuestiones horizontales y transversales, propuestas legislativas importantes desde el punto de vista político e iniciativas no legislativas.

Grupo de integración, migración y expulsión⁶

El grupo de integración, migración y expulsión se ocupa de cuestiones relacionadas con la entrada, salida e integración de los migrantes en la UE. En

⁵ Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. (SCIFA).

⁶ Working Party on Integration, Migration and Expulsion.

el mismo se establece el marco legal para la entrada y la estancia legal, las cuestiones relacionadas con el retorno de las personas en situación irregular y las cuestiones relacionadas con la integración de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE que viven o trabajan en ella.

Grupo de visados⁷

El grupo de visados se ocupa de la política común de visados en relación con los ciudadanos de los países no pertenecientes a la UE que están sometidos a la obligación de visado. Para la consecución de un espacio sin controles en las fronteras interiores, la UE adopta medidas por las que se exige una política común de visados entre los Estados miembros (incluidos los cuatro Estados asociados al espacio Schengen). Estas medidas tienen por objeto aplicar normas uniformes para la emisión de visados de corta duración, que serán válidos para todo el territorio Schengen y desarrollar un sistema de Información de visados.

Grupo de asilo⁸

El grupo de asilo se encarga de los trabajos relacionados con el sistema europeo común de asilo⁹. Es el encargado de establecer un espacio común dotado de normas de protección de alto nivel basada en procedimientos de asilo, equitativos y eficaces, con un nivel equivalente de condiciones de acogida y un estatuto uniforme de los beneficiarios de protección internacional.

Grupo de fronteras¹⁰

El grupo de fronteras se ocupa de las medidas relativas al cruce de fronteras exteriores e interiores de los Estados Schengen. También se ocupa de las relaciones con FRONTEX y de los documentos de viaje y de las cuestiones relacionadas con el sistema de documentos auténticos y falsos en red¹¹.

Grupo de terrorismo¹²

El grupo de terrorismo dirige y gestiona el programa general de lucha contra el terrorismo del Consejo. Es el responsable de intercambiar información y de realizar las evaluaciones sobre amenazas terroristas, combatir la radi-

⁷ Visa Working Party.

⁸ Asylum Working Party.

⁹ **C**ommon **E**uropean **A**sylum **S**ystem. (**CEAS**).

¹⁰ Working Party on Frontiers.

¹¹ **F**alse and **A**uthentic **D**ocuments **O**nline. (**FADO**).

¹² **W**orking **P**arty on **T**errorism. (**TWP**).

calización y la captación de potenciales terroristas. El grupo coopera estrechamente con el coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE y con EUROPOL.

Grupo de cooperación aduanera¹³

El grupo de cooperación aduanera se encarga de los trabajos relacionados con la cooperación operativa entre las administraciones aduaneras nacionales con el objeto de aumentar las capacidades policiales. Define los objetivos estratégicos y tácticos de las operaciones aduaneras conjuntas¹⁴ y se centra en la búsqueda de resultados en materia de incautaciones, identificación de nuevas amenazas y desarticulación de bandas de delincuentes. El grupo coopera estrechamente con EUROPOL y con la oficina europea de lucha contra el fraude¹⁵.

Grupo de cooperación en materia penal¹⁶

El grupo de cooperación en materia penal se encarga de las actividades legislativas relativas a la cooperación entre los Estados miembros en materia penal, asistencia judicial en investigaciones y procesos penales, entrega y traslado de personas condenadas y ejecución de decisiones judiciales. En sus reuniones también participa EUROJUST y la red judicial europea. También realiza el seguimiento de la aplicación de los actos legislativos de la UE en este ámbito, especialmente en los que se refiere a los instrumentos de reconocimiento mutuo.

Grupo de derecho penal sustantivo¹⁷

El grupo de derecho penal sustantivo estudia iniciativas y propuestas legislativas cuyo objetivo es aproximar las normas nacionales en materia de derecho penal sustantivo y procedimental. Se ocupa de la definición de delitos y sanciones, derechos de los detenidos y acusados en los procesos penales y de los derechos de las víctimas.

Grupo de protección civil¹⁸

El grupo de protección civil se encarga de las cuestiones relacionadas con la prevención, la preparación y la respuesta ante catástrofes naturales o cau-

¹³ **C**ustoms **C**ooperation **W**orking **P**arty. (**CCWP**).

¹⁴ **J**oint **C**ustoms Operations. (**JCO**).

¹⁵ European Anti-Fraud Office. (**OLAF**).

¹⁶ Working Party on Cooperation in Criminal Matters. (**COPEN**).

¹⁷ Working Party on Substantive Criminal Law. (**DROIPEN**).

¹⁸ Working Party on **C**IVil **P**ROtection. (**PROCIV**).

sadas por el hombre, como inundaciones, incendios forestales y terremotos (dentro y fuera de la UE) y de la asistencia mutua en caso de catástrofe entre los Estados miembros, la cooperación en materia de protección de infraestructuras vitales europeas y el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE.

Grupo de intercambio de información y protección de datos¹⁹

El grupo de intercambio de información y protección de datos se encarga de los trabajos relacionados con la aplicación de la legislación y medidas sobre el intercambio de información y la protección de datos personales en el ámbito de los servicios policiales. También coopera estrechamente con EUROPOL, especialmente en lo referente a la estrategia en relación con el intercambio transfronterizo de información. Se encarga de mejorar el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros y garantizar el intercambio de datos de acuerdo con los principios y normas vigentes relativos a la protección de datos personales.

Grupo de asuntos de interior y de relaciones exteriores²⁰

El grupo asuntos de interior y relaciones exteriores coordina las relaciones exteriores en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. También es responsable de la preparación de los diálogos estructurados de la UE sobre cuestiones de justicia y asuntos de interior con los socios europeos a diferentes niveles políticos. El grupo organiza también ocasionalmente debates sobre las actividades exteriores de diferentes agencias europeas con competencias en el ámbito de la justicia y de interior. En la constitución de este grupo podemos ver la interacción entre seguridad interior y exterior, aproximándonos al concepto de seguridad global.

Comité de coordinación en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal²¹

El comité de coordinación debate desde una perspectiva estratégica los asuntos referidos a la cooperación policial y judicial de los correspondientes grupos del Consejo antes de que dichos expedientes se envíen al comité de representantes permanentes. El CATS está formado por los responsables de los ministerios de Justicia y de Interior de los Estados miembros.

¹⁹ Working Party on Information eXchange And Data Protection. (DAPIX).

²⁰ JAI-RELEX Working Party.

²¹ Coordinating committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters. (CATS).

Grupo de aplicación de las leyes²²

El grupo de aplicación de las leyes se encarga de los trabajos relativos a las actividades legislativas, la vigilancia transfronteriza y las cuestiones operativas conexas. Los trabajos comprenden la lucha contra la delincuencia relacionada con vehículos, los operativos de seguridad de actos importantes y acontecimientos deportivos, la comunicación por radio en regiones fronterizas y el refuerzo de la cooperación entre fuerzas o cuerpos de seguridad especializados. La escuela europea de policía y EUROPOL participan también en los debates del grupo.

Grupo de cuestiones de Schengen²³

El grupo de cuestiones Schengen se reúne bajo cuatro formatos: Grupo de evaluación de Schengen. SCHEVAL²⁴ que se ocupa de los mecanismos de evaluación. Grupo SIS SIRENE encargado de las cuestiones relacionadas con el uso del sistema de información Schengen (SIS) y las cuestiones organizativas y operativas relacionadas con la cooperación entre las oficinas SIRENE. Grupo SIS-TECH (Técnica del Sistema de Información de Schengen) relacionado con cuestiones técnicas relacionadas con el sistema. Grupo de acervo de Schengen que coordina todos los asuntos legislativos relacionados con la aplicación del acervo de Schengen.

Grupo de cuestiones generales²⁵

El grupo de cuestiones generales, incluida la evaluación, coordina las medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada, salvo cuando dependan de otros grupos competencia de los Ministerios de Interior. Evalúa además las prácticas de los Estados miembros y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito de la aplicación de la ley y la lucha contra la delincuencia organizada. También se encarga de determinadas políticas y medidas legislativas relativas a la lucha contra la delincuencia organizada que van más allá de las competencias en justicia y asuntos de interior. Por ejemplo la recopilación y utilización de los datos del registro de nombres de los pasajeros, la lucha contra la trata de seres humanos y contra la corrupción.

El Tratado de Lisboa en relación al espacio de libertad y seguridad crea el comité permanente de seguridad operativa en materia de seguridad interior²⁶

²² **L**aw **E**nforcement **W**orking **P**arty. (**LEWP**).

²³ Working Party for Schengen Matters.

²⁴ **S**Chengen **E**VALuation Working Group. (**SCHEVAL**).

²⁵ Working Party on **G**ENeral Matters including **E**VALuation. (**GENVAL**).

²⁶ Standing **C**ommittee on **O**perational Cooperation on **I**nternal **S**ecurity. (**COSI**).

del Consejo para fomentar e intensificar la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

Se pretende coordinar la acción policial y aduanera, la protección de las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia penal. El COSI también es responsable de evaluar la eficiencia de la cooperación operativa, al objeto de determinar las posibles deficiencias y adoptar las oportunas recomendaciones para solventarlas. El COSI debe, junto con el comité político y de seguridad, asistir al Consejo con arreglo a la llamada cláusula de solidaridad.

La cláusula de solidaridad establece que la UE movilizará todos los instrumentos de que disponga para ayudar a un Estado miembro que haya sido objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Los días 15 y 16 de octubre de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere, el Consejo Europeo definió una estrategia de seguridad y libertad para desarrollarla durante los años 2000 al 2005. Los puntos esenciales desarrollados en dicho programa relacionados con la política de seguridad y libertad fueron:

Política de asilo y migración común de la UE, a través de tres estrategias concretas:

1. *La colaboración con países de origen:* Es necesario un enfoque global de la migración desde los puntos de vista de los derechos humanos y del desarrollo tanto de los países de origen como los de tránsito, arbitrando medidas de lucha contra la pobreza, mejorando las condiciones de vida y posibilidades de trabajo, previniendo los conflictos y consolidando los Estados democráticos. También se deben garantizar los derechos humanos de las minorías, principalmente de las mujeres y de los niños.
2. *Creación de un sistema europeo común de asilo:* Los Estados miembros deben respetar sin restricciones el derecho a solicitar asilo y dispensar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio europeo. Se debe tender a equiparar los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la Unión y los de terceros países, fomentando medidas contra el racismo y la xenofobia.
3. *Gestión de los flujos migratorios:* Con una política común en materia de visados y control de documentos falsos y la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE. También se fomentará la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes, reforzándose la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, especialmente en transferencia de tecnología. Y se establece que los países candidatos deberán aceptar en su totalidad para su ingreso el acervo de Schengen y las demás medidas basadas en el mismo.

Otra prioridad del programa de Tampere es la lucha contra la delincuencia. Señala la necesidad de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada

y transnacional grave, pues para asegurar un nivel óptimo de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia, hay que establecer una lucha eficaz y eficiente contra todas las formas de delincuencia. Se debe conseguir un equilibrio entre libertad y derechos de las personas, proponiéndose el desarrollo de políticas de prevención contra la delincuencia a nivel europeo relacionadas principalmente con la delincuencia juvenil, la urbana y con las drogas.

Debe reforzarse la cooperación transfronteriza creando equipos conjuntos de investigación para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. Se contempla también la posibilidad de participación en estos equipos de EUROPOL, en calidad de apoyo.

Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo también acordó la creación de una unidad de cooperación judicial²⁷ (EUROJUST), integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía con competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de EUROJUST consiste en facilitar la coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada.

Otra línea estratégica contemplada en el ámbito de la lucha contra la delincuencia consiste en una acción especial contra el blanqueo de capitales. Como hemos indicado, muchas de las medidas hoy existentes se deben al impulso del programa de Tampere.

Una vez concluido el programa de Tampere, la Comisión Europea propuso en un Consejo Europeo celebrado en La Haya los días 3 y 4 de noviembre de 2014 un nuevo impulso a la política de seguridad común. En este Consejo se propusieron diez medidas relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia a desarrollar durante otros cinco años, del 2005 al 2010.

De ellas destacamos las más importantes desde el punto de vista de la seguridad interior.

Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía. Se propone transformar el observatorio europeo del racismo y la xenofobia en una agencia europea de derechos fundamentales. Se presta especial atención a los derechos del menor y a combatir la violencia contra la mujer, así como la lucha contra cualquier forma de discriminación y se garantiza la protección de los datos personales. Se continúa en la mejora del ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía europea (libre circulación, derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones locales, etc.).

Lucha contra el terrorismo. Se resalta la idea de que para combatir efectivamente el terrorismo es necesaria una respuesta general, integrada y coherente, así como la necesidad de profundizar en la prevención del terrorismo

²⁷ European Union's Judicial Cooperation Unit. (EUROJUST).

y el intercambio de información. Se pretende profundizar en las medidas destinadas a detectar y evitar la captación de terroristas y su financiación, y la protección de las infraestructuras críticas. Se señalaba la importancia del intercambio de información para reforzar la cooperación entre las fuerzas de seguridad.

Enfoque equilibrado de la inmigración. La Comisión considera que la gestión eficaz de los flujos migratorios requiere cooperación con Estados terceros, adoptando acuerdos con estos para la readmisión y el retorno. Para la Comisión Europea, la integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Al desaparecer los controles en las fronteras interiores es necesario realizar una gestión integrada de los controles en las fronteras exteriores. Para ello se insta a los Estados miembros a colaborar con la recientemente creada agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, conocida como FRONTEX. Se vuelve a insistir en la necesidad de gestionar los visados a través de un futuro servicio consular europeo común. También se recomienda la inserción de medidas especiales de seguridad en los documentos de identidad y de viaje.

Establecimiento de un procedimiento armonizado y eficaz en materia de asilo. Se pretende elaborar una directiva del estatuto de residente de larga duración para los refugiados y dotarlos de un estatuto uniforme. En esta materia se prevé el fondo europeo para los refugiados para conseguir la cooperación operativa.

Equilibrio entre libertad y seguridad. Las fuerzas de seguridad deben compartir información para luchar de modo eficaz y eficiente contra el terrorismo, al tiempo que deben realizar investigaciones transfronterizas conjuntas, manteniendo un equilibrio entre la información obtenida y el respeto de los derechos fundamentales, principalmente la protección de la vida privada y la protección de datos personales. En este contexto la oficina europea de policía, EUROPOL, tiene que desempeñar un papel fundamental.

Concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada. La lucha contra la delincuencia organizada requiere mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales. La elaboración de un modelo europeo en materia de información en el ámbito de lo criminal es una prioridad, adoptando la Comisión una comunicación, en 2005, sobre la elaboración de un concepto estratégico referente a la lucha contra la delincuencia organizada.

El 11 de diciembre de 2009, ostentando Suecia la presidencia de la UE, se procede al análisis de los resultados del programa de La Haya y se diseña un nuevo programa al que se le denomina de Estocolmo por la localidad en la que se celebra la reunión. Este nuevo programa se articula en cuatro grandes líneas con la idea de visualizar a los ciudadanos los beneficios del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Europa de los derechos. Esta primera línea se dirige a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la construcción de una Europa de los derechos, sin que para su protección sea necesario ejercitarla dentro del territorio de cada Estado, sino que sirva fuera de cada uno de ellos. Se hace alusión a la carta de derechos fundamentales, como valor esencial, declarada en el Tratado de Niza de 2001, que adquirió plena validez con el Tratado de Lisboa de 2007. Se trata en particular de proteger la esfera de los derechos fundamentales.

Europa de la justicia. Se insiste en profundizar en un espacio común de justicia. La idea es establecer mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, así como aumentar la cooperación de todos sus operadores y suprimir los obstáculos para que se puedan reconocer los actos jurídicos de un Estado en otro, dentro de la Unión Europea.

Europa de la seguridad. Con la idea de construir una estrategia de seguridad interior, reforzando la cooperación policial y diseñando herramientas que permitan el control del acceso al territorio europeo. Se sigue insistiendo en la colaboración en la lucha contra el crimen organizado y contra el terrorismo.

Europa de la solidaridad. Consolidando la política de inmigración y asilo puesta en marcha hasta ese momento, profundizando en la idea de unir inmigración y necesidad de trabajo con la idea de ordenar los flujos y un sistema común de asilo con reparto de responsabilidades y solidaridad.

Como podemos observar, este nuevo programa es la continuación de los anteriores, Tempere y La Haya. Pero es cierto que en esta primera década del siglo XXI Europa ha conseguido un gran avance en materia de seguridad interior.

Podemos destacar como principales novedades introducidas por el programa de Estocolmo la interconexión de bases de datos policiales y jurídicas, con la creación de nuevas arquitecturas, y la elaboración de una estrategia de seguridad interior para la Unión.

Todas estas medidas se pusieron en marcha mediante un plan de acción en el que se identificaron los detalles y calendario de ejecución, que fueron debatidos durante la presidencia española del primer semestre de 2010.

Como hemos indicado anteriormente el programa de Estocolmo diseñó una estrategia europea de seguridad interior. Como antecedentes de esta estrategia podemos remontarnos al denominado documento Solana, citado anteriormente, en el que se identificaban las principales amenazas de la Unión y las posibles respuestas a las mismas.

La estrategia europea de seguridad interior se adoptó en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 25 y 26 de febrero de 2010, siendo aprobada por el Consejo Europeo al mes siguiente.

En la estrategia de seguridad interior se identifican unos principios básicos que permitirían llevarla a cabo: *respeto escrupuloso a los derechos funda-*

mentales, transparencia en las políticas de seguridad, protección de las víctimas más vulnerables, solidaridad entre los estados miembros para hacer frente a los desafíos y confianza mutua como clave para la cooperación.

Teniendo en cuenta estos principios, la estrategia de seguridad contempla diez líneas básicas de actuación:

1. Enfoque amplio e integral de la seguridad interior.
2. Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad.
3. Prevención y anticipación.
4. Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información.
5. Cooperación operativa.
6. Cooperación judicial en asuntos penales.
7. Una gestión integrada de las fronteras.
8. Una apuesta por la innovación y la formación.
9. Dimensión externa de la seguridad interior cooperando con terceros países.
10. Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

Instrumentos de las políticas de seguridad exterior

A continuación, y de forma somera, vamos a enumerar los instrumentos de los que se ha dotado la Unión para poder materializar las políticas de seguridad exterior y defensa.

Comité político y de seguridad²⁸

El comité político y de seguridad se encuentra regulado en el art. 38 del Tratado de la Unión Europea y es responsable de la política exterior y de seguridad común y de la política de seguridad y defensa de la UE. El comité político y de seguridad está formado por los embajadores de los Estados miembros acreditados en Bruselas y lo presiden los representantes del servicio europeo de acción exterior. Se reúne dos veces por semana y cuando sea necesario. Se encarga del seguimiento de la situación internacional, recomienda enfoques estratégicos y opciones políticas al Consejo, da orientaciones al comité militar y al grupo político militar. En los aspectos civiles de la gestión de crisis ejerce el control político y la dirección estratégica de estas operaciones.

Comité militar de la Unión Europea²⁹

El comité militar de la Unión Europea fue creado mediante la Decisión 2001/79/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001. Es el órgano militar

²⁸ **P**olitical and **S**ecurity **C**ommittee. (**PSC**).

²⁹ **E**uropean **U**nion **M**ilitary **C**ommittee. (**EUMC**).

más elevado creado en el seno del Consejo. Está compuesta por los jefes de defensa de los Estados miembros, que están representados por los representantes militares permanentes. El comité militar de la Unión Europea proporciona asesoramiento y recomendaciones al comité político y de seguridad sobre todas las cuestiones militares dentro de la UE.

Dirige todas las actividades militares en el marco de la UE, en particular la planificación y ejecución de misiones y operaciones militares en el marco de la política común de seguridad y defensa y el desarrollo de las capacidades militares. Proporciona también asesoramiento militar al comité político y de seguridad y formula recomendaciones sobre temas militares. El comité militar de la Unión Europea tiene un presidente permanente, elegido por el comité en la reunión de jefes de Estado Mayor de la defensa y nombrado por el Consejo.

Comité de aspectos civiles de la gestión de crisis³⁰

El comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis fue creado mediante la Decisión 2000/354/PESC, del Consejo de 22 de mayo de 2000. Aconseja al comité político y de seguridad. Este comité proporciona información, formula recomendaciones y da su opinión al comité político y de seguridad sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

El comité elabora documentos de planificación para nuevas misiones, formula recomendaciones al comité político y de seguridad y se ocupa de desarrollar estrategias para la gestión civil de crisis y para las capacidades civiles. Está compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE.

Grupo político militar³¹

El grupo político militar lleva a cabo trabajos preparatorios en el ámbito de la política común de seguridad y defensa para el comité político y de seguridad. Abarca los aspectos políticos de las cuestiones militares y civiles-militares de la UE, incluidos los conceptos, capacidades, operaciones y misiones. Elaborada las conclusiones del Consejo, proporciona recomendaciones para el comité político y de seguridad y supervisa su aplicación efectiva. Contribuye al desarrollo de seguridad y facilita el intercambio de información. Tiene una responsabilidad particular en relación con las asociaciones con terceros países y otras organizaciones, incluidas las relaciones UE-OTAN, así como ejercicios. El grupo político militar está presidido por una persona designada por el alto representante, al que representa.

³⁰ **Committee for Civilian Aspects of Crisis Management. (CivCom).**

³¹ **Político-Military Group. (PMG).**

*Dirección de gestión y planificación de crisis*³²

La dirección de gestión y planificación de crisis contribuye a alcanzar los objetivos del servicio europeo de acción exterior y la política común de seguridad y defensa de la UE para conseguir un entorno internacional más seguro mediante la planificación político-estratégica de las misiones civiles y las operaciones militares de la política común de seguridad y defensa. También contribuye a conseguir la eficacia de esas acciones como parte del enfoque global de la UE en materia de gestión de crisis y el desarrollo de políticas, conceptos y capacidades de la política común de seguridad y defensa.

*Estado Mayor de la Unión Europea*³³

El personal militar de la Unión Europea se encuentra bajo la dirección del comité militar de la UE y bajo la autoridad del alto representante. Como componente integral del servicio de acción exterior, coordina el instrumento militar con especial atención a las operaciones, tanto las puramente militares como aquellas que, sin serlo, requieren apoyo militar, así como contribuye a la creación de las capacidades militares necesarias para llevarlas a cabo. Estas actividades incluyen: la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica, los sistemas de información y comunicaciones, el desarrollo de conceptos, la capacitación y educación, y el apoyo a las alianzas a través de las relaciones entre organismos militares de los distintos países. Al mismo tiempo, el Estado Mayor de la Unión Europea está encargado de sostener el centro de situación de la UE y de proporcionar personal cuando se activa.

*Capacidad civil de planificación y conducta*³⁴

La capacidad civil de planificación y conducta, que forma parte del servicio europeo de acción exterior, es la estructura permanente responsable de las operaciones civiles de la política común de seguridad y defensa. Bajo el control político y la dirección estratégica del comité político y de seguridad y la autoridad general del alto representante, la capacidad civil de planificación y conducta asegura la planificación y conducción eficaces de las operaciones civiles de gestión de crisis de la política común de seguridad y defensa, así como la correcta ejecución de todas las tareas relacionadas con la misión.

³² **C**risis **M**anagement and **P**lanning **D**irectorate. (**CMPD**).

³³ **E**uropean **U**nion **M**ilitary **S**taff. (**EUMS**).

³⁴ **C**ivilian **P**lanning and **C**onduct **C**apability. (**CPCC**).

*Agencia europea de defensa*³⁵

La agencia europea de defensa, es la agencia de la Unión que facilita la cooperación en materia de defensa entre sus Estados miembros durante todo el ciclo de vida de una capacidad, incluida la cooperación en investigación y tecnología, así como adquisiciones o formación. Fue creada en virtud de una acción común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 (2004/551/PESC) para apoyar a los Estados miembros y al Consejo en su esfuerzo por mejorar las capacidades europeas de defensa en el ámbito de la gestión de crisis y para mantener la política europea de seguridad y defensa en su estado actual y la que pueda desarrollarse en el futuro.

El 12 de julio de 2011, el Consejo adoptó una decisión (2011/411/PESC) por la que se definían los estatutos, la sede y las normas de funcionamiento de la agencia europea de defensa. Esta decisión del Consejo sustituyó a la acción común.

Se encuentra ubicada en Bruselas y se encarga de fomentar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros. Forman parte de la agencia todos los Estados miembros de la UE a excepción de Dinamarca.

La misión de la agencia europea de defensa es desarrollar las capacidades de defensa, promover la investigación y la tecnología en defensa, fomentar la cooperación en materia de armamentos, crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivos para así reforzar la base europea de defensa desde los puntos de vista tecnológico e industrial.

La agencia es financiada por sus miembros en proporción a su producto interior bruto y con este presupuesto se cubren los gastos de funcionamiento ordinarios. Los proyectos individuales que realiza se financian por separado. La agencia se gobierna por una junta directiva que se reúne a nivel de ministros de Defensa. El director de la agencia es el alto representante de la Unión para asuntos exteriores.

*Colegio europeo de seguridad y defensa*³⁶

El colegio europeo de seguridad y defensa se creó en 2005 con el objetivo de impartir una educación de nivel estratégico dirigida a la política europea común de seguridad y defensa. La creación de este colegio europeo se debió a la necesidad de dotar a la política común de seguridad y defensa de un instrumento de formación y educación que promueva activamente la cultura de seguridad europea.

³⁵ **E**uropean **D**efense **A**gency. (**EDA**).

³⁶ **E**uropean **S**ecurity and **D**efense **C**ollege. (**ESDC**).

*Instituto de estudios de seguridad de la Unión Europea*³⁷

El instituto se creó en enero de 2002 como organismo autónomo de la política exterior y de seguridad común mediante la Acción Común 2001/554 del Consejo, modificada por la Acción Común 2006/1002, para fomentar una cultura de seguridad común para la UE, apoyar la elaboración de su política exterior y enriquecer el debate estratégico dentro y fuera de Europa. Tiene su sede en París y cuenta con una antena en Bruselas. El instituto forma en este momento parte integrante de las nuevas estructuras que sustentan el futuro desarrollo de la política exterior y de seguridad común y la política de seguridad y defensa.

La principal función del Instituto consiste en proporcionar análisis y foros de debate que puedan ser útiles y pertinentes para la formulación de la política de la UE. En el desempeño de esa tarea, también actúa como interlocutor entre los expertos europeos y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles.

El instituto está financiado por los Estados miembros de la UE según una fórmula basada en el producto nacional bruto. Se rige por una junta, presidida por el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y de seguridad, que establece sus normas presupuestarias y administrativas, y aprueba su programa de trabajo. El comité político y de seguridad ejerce la supervisión política, sin perjuicio de la independencia intelectual y la autonomía operativa del Instituto.

*Centro de satélites de la Unión Europea*³⁸

El Centro fue fundado en 1992 e incorporado como organismo en la Unión Europea en enero de 2002 para proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial en el contexto de la política exterior y de seguridad común y en particular de la política común de seguridad y defensa, mediante el análisis de datos de satélites de observación de la tierra. Con sede en Torrejón de Ardoz (España), el centro de satélites es actualmente una agencia plenamente operativa de la UE en el ámbito del espacio y la seguridad. El centro de satélites de la Unión Europea se está convirtiendo en el proveedor líder de productos y servicios de información geoespacial relacionados con la seguridad en la UE y está plenamente conectada con las estructuras que desarrollan la política exterior y de seguridad común de la UE, ejecutando todas las acciones de desarrollo y cooperación en el ámbito espacial y de seguridad.

El centro de satélites de la Unión Europea apoya al servicio europeo de acción exterior, a los Estados miembros de la UE, a la Comisión Europea, a

³⁷ European Union Institute for Security Studies.

³⁸ European Union **S**atellite **C**entre. (**SatCen**).

terceros Estados y a otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas y OTAN, en la toma de decisiones en el ámbito de la política común de seguridad y defensa. Los principales beneficiarios de los servicios del centro de satélites de la Unión Europea son los organismos del servicio europeo de acción exterior y las misiones y operaciones que se realizan.

El centro está financiado por los Estados miembros de la UE. Se rige por una junta integrada por representantes de todos los Estados miembros de la UE, que aprueba su presupuesto y su programa de trabajo. Está bajo la supervisión del comité político y de seguridad y la dirección operativa la ostenta el alto representante de la Unión.

Centro de operaciones de la UE³⁹

El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores decidió activar por primera vez el centro de operaciones de la UE con el objetivo de coordinar y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres misiones que como consecuencia del desarrollo de la política común de seguridad y defensa desarrollaba la UE en el Cuerno de África. Inicialmente, el mandato del centro de operaciones de la UE se prorrogó hasta el 23 de marzo de 2015 (Decisión del Consejo 2013/725) y posteriormente, el 1 de diciembre de 2014, el Consejo de Asuntos Exteriores amplió el mandato del centro hasta finales de 2016 y amplió el ámbito geográfico y funcional a la región del Sahel.

En la región del Cuerno de África, la UE está llevando a cabo actualmente una operación militar EUNAVFOR⁴⁰ Somalia, operación Atalanta, que protege los envíos de ayuda humanitaria y combate la piratería frente a la costa somalí, una misión militar EUTM⁴¹ Somalia, que contribuye a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes y proporciona servicios militares y asesoramiento a las autoridades nacionales somalíes y una misión civil EUCAP⁴² Nestor, para reforzar las capacidades marítimas en el Cuerno de África.

Las tres misiones de la política de seguridad y defensa apoyadas por el centro de operaciones de la UE en las regiones del Sahel son: EUTM Mali, para restablecer el orden constitucional y democrático, la autoridad del estado de derecho y los derechos humanos y neutralizar la delincuencia organizada y las amenazas terroristas en Mali, EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger, para dar asesoramiento y formación para apoyar los esfuerzos de las autoridades malienses y nigerinas para reforzar sus capacidades de seguridad.

³⁹ European Union Operations Center. (EU OpCen).

⁴⁰ European Union Naval Force. (EUNAVFOR).

⁴¹ European Union Training Mission. (EUTM).

⁴² European Union Capacity Building. (EUCAP).

Instrumentos de las políticas de seguridad interior

*Agencia de la Unión Europea para la cooperación policial*⁴³

EUROPOL es la oficina europea de policía y se encuentra ubicada en La Haya (Holanda). Fue creada inicialmente en 1995 por aplicación del artículo K.3 del Tratado de la UE. Tenía como misión mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia grave transnacional.

Posteriormente, en abril de 2009, mediante Decisión del Consejo 2009/371/JAI, se crea la agencia oficina europea de policía (EUROPOL) como un ente de la Unión financiado con cargo al presupuesto general para apoyar y reforzar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros. Esta decisión sustituyó al convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, de tal forma que la antigua EUROPOL es la sucesora legal de la nueva EUROPOL.

El convenio EUROPOL había sido objeto de varias modificaciones que se plasmaban en diferentes protocolos que entraban en vigor una vez ratificados, lo que dilatava mucho los cambios e innovaciones. El hecho de regular la nueva agencia por una decisión facilita todo el proceso de modificaciones.

EUROPOL se crea como un ente europeo con personalidad jurídica propia y financiada con cargo al presupuesto la Unión. Hasta 2009 se financiaba con las aportaciones de los diferentes Estados miembros. Por otra parte, al formar parte de los entes europeos, el Parlamento Europeo puede ejercer el control sobre la agencia mediante la participación en la fijación de su presupuesto, personal y gestión.

En 2016 se adopta un instrumento jurídico propio para el procedimiento legislativo ordinario para la regulación de agencias de la UE, adaptándose al nuevo procedimiento de codecisión para el desarrollo legislativo de EUROPOL. Se trata del Reglamento (UE) 2016/794, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, relativo a la agencia de la Unión Europea para la cooperación policial, por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

EUROPOL tiene como objetivo apoyar y reforzar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afecten a un interés común protegido por una política de la Unión, concretamente en

⁴³ European Union agency for law enforcement cooperation. (EUROPOL).

los delitos de terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de estupefacientes, actividades de blanqueo de capitales, delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas, tráfico de inmigrantes, trata de seres humanos, delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados, homicidio voluntario y agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robo y hurto con agravantes, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, delitos contra los intereses financieros de la Unión, operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado, chantaje y extorsión, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, falsificación de moneda, falsificación de medios de pago, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, incluida la contaminación procedente de buques, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, abusos sexuales y explotación sexual, incluido el material sobre abuso de menores y la captación de menores con fines sexuales, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; así como los conexos, que consistan en procurar los medios para perpetrarlos, facilitarlos o asegurarse la impunidad.

Cada Estado miembro dispone de una unidad nacional (UNE) que no forman parte de la estructura organizativa de la agencia. Esta UNE es el órgano de enlace entre EUROPOL y las autoridades competentes de los Estados miembros. No obstante, los Estados pueden autorizar contactos directos entre las autoridades competentes designadas y EUROPOL en las condiciones que se determinen.

Esta posibilidad constituye una novedad con respecto a la regulación anterior que obligaba a cualquier autoridad nacional competente a contactar con EUROPOL a través de la UNE. En el caso de España la UNE está ubicada en la Policía Nacional y a partir de 2016, otros Cuerpos de Seguridad pueden dirigirse directamente a EUROPOL.

Una particularidad en materia de personal de EUROPOL lo constituyen los funcionarios de enlace (ELO) que desempeñan sus funciones en la sede central de EUROPOL en La Haya pero que no pueden considerarse personal de la agencia, pues dependen orgánicamente de sus administraciones nacionales y funcionalmente de las UNE.

EUROPOL no tiene poderes ejecutivos como las policías de los Estados que forman parte de ella. Su personal no puede efectuar detenciones de personas, ni efectuar registros domiciliarios. Asimismo, facilita el intercambio de información, analizando y coordinando operaciones entre los Estados miembros. EUROPOL no tiene competencia para intervenir en todo tipo de delitos,

sino solo en los enumerados en su reglamento y solo puede actuar cuando al menos dos Estados miembros se vean afectados por una forma grave de delincuencia.

EUROPOL realiza análisis de inteligencia criminal de nivel operativo, a petición de dos o más Estados miembros sobre fenómenos delictivos mediante los denominados ficheros de trabajo analíticos⁴⁴.

También realiza informes de situación de tipo estratégico, estudiando determinadas amenazas como terrorismo⁴⁵ y delincuencia organizada⁴⁶, y analizando su evolución.

En 2005 EUROPOL introduce el modelo de inteligencia criminal, sobre la base de concepto anglosajón *intelligence led policing* para el desarrollo de los informes SOCTA. Este modelo supone la aplicación del ciclo de inteligencia a la lucha contra la delincuencia organizada. Parte de la identificación de prioridades y necesidades de inteligencia, que conducen a un programa de recogida de datos por parte de los Estados miembros. Tras el análisis de esta información, se identifica e investiga a las redes criminales a nivel nacional y el resultado de las investigaciones alimenta el ciclo.

Sobre la base del SOCTA desarrollado por EUROPOL se establecen unas prioridades que llevan al establecimiento de los planes estratégicos. Por cada uno de ellos se diseña un proyecto EMPACT⁴⁷ y un plan operacional para facilitar el desarrollo de acciones operativas contra la delincuencia organizada a nivel de los Estados miembros. Los EMPACT actualmente se dirigen a: facilitación de la inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, productos falsificados, fraude de impuestos especiales y fraude comercial intercomunitario, cocaína y heroína, drogas sintéticas, tráfico ilícito de armas de fuego, crimen organizado de propiedad y delito cibernético.

Otro mecanismo de cooperación policial que ha desarrollado EUROPOL son las investigaciones criminales mediante la coordinación de actividades policiales a través de reuniones y mediante la gestión de los equipos conjuntos de investigación que cuentan con una regulación específica, no ligada exclusivamente a EUROPOL, pero que en la práctica es la única que los desarrolla.

El primer antecedente de los equipos conjuntos de investigación lo encontramos en la recomendación del Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2000, pero será la iniciativa de Bélgica, Francia, España y Reino Unido la que consiguió que se adoptara por parte del Consejo un proyecto de decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación, publicada el 20 de octubre de 2001, la que inició el desarrollo legislativo de este tema. Finalmente vio

⁴⁴ Analytical Working Files. (AWF).

⁴⁵ EU TErrorism Situation And Trend report. (TE-SAT).

⁴⁶ Organised Crime Threat Assessment. (OCTA). Serious and Organised Crime Threat Assessment. (SOCTA).

⁴⁷ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats. (EMPACT).

la luz la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación.

En esta decisión se determina el ámbito de actuación y la competencia de los equipos, estableciendo que las autoridades competentes de dos o más Estados miembros, podrán crear de común acuerdo un equipo conjunto de investigación, con un fin determinado, por un periodo limitado y estableciendo su composición. No es preceptiva la participación de EUROPOL en estos equipos, aunque puede hacerlo.

El equipo conjunto de investigación puede actuar en el territorio de los Estados miembros que lo hayan creado y su dirección recaerá en un representante de la autoridad competente que participe en la investigación penal del Estado miembro en el que actúe el equipo, rigiéndose por la legislación nacional.

La decisión marco sobre los equipos conjuntos de investigación entró en vigor el 1 de enero de 2003, pero no es hasta 2007 cuando se han determinado las modalidades y condiciones de participación de los funcionarios de EUROPOL en los equipos conjuntos de investigación, pero siempre que esta participación se limite a funciones de apoyo al equipo.

Otro mecanismo específico de cooperación policial de EUROPOL es la asistencia a los Estados miembros en la formación de los miembros de sus agencias de policía. La agencia organiza seminarios, cursos y conferencias sobre sus actividades, intentando monopolizar la formación de los policías desde su creación, al igual que intentan hacer otras agencias, oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF), EUROJUST, FRONTEX.

El último intento para conseguir estas competencias se ha observado en algunos borradores del programa de Estocolmo (2010-2015) al intentar absorber al colegio europeo de policía⁴⁸, pero la idea no se materializó.

Otra forma de cooperación policial internacional es la capacidad de EUROPOL de facilitar apoyo técnico en las investigaciones penales, ya sea mediante la financiación de la compra de material técnico, o en la coordinación de proyectos para estandarizar el material utilizado en las investigaciones (equipos de transmisiones, dispositivos de seguimiento por satélite de vehículos y embarcaciones, etc.). EUROPOL actúa también como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro en virtud de la Decisión 2005/511/JAI, del Consejo, de 12 de julio de 2005.

En 2013, EUROPOL creó el centro europeo de delitos cibernéticos⁴⁹ para reforzar la respuesta a la amenaza de la ciberdelincuencia en la UE y ayudar así a proteger a los ciudadanos, las empresas y los gobiernos europeos contra este tipo de delincuencia.

⁴⁸ European Union agency for law enforcement training. (CEPOL).

⁴⁹ European CyberCrime Centre. (EC3).

El centro EC3 cuenta con dos equipos de forenses, uno digital y otro de documentos, que realizan apoyo operativo, investigación y desarrollo en apoyo de los Estados miembros. Cuenta también con dos equipos de nivel estratégico que se encarga de realizar análisis, formulación de medidas políticas y legislativas y desarrollo de formación normalizada.

Desde el punto de vista de las operaciones, el EC3 se centra en los delitos cibernéticos que son cometidos por grupos de crimen organizado, particularmente aquellos que generan grandes beneficios criminales como el fraude, la explotación sexual infantil, los ataques a las infraestructuras críticas y a los sistemas de información, incluidos los ciberataques.

Estas actividades también son apoyadas por el equipo de ciberdelincuencia⁵⁰, creado en setiembre de 2014, cuyos analistas recopilan y procesan la información de fuentes públicas, privadas y abiertas, e identifican amenazas y patrones emergentes.

Junto con EC3 se encuentra el denominado grupo de acción conjunto de acción cibernética⁵¹, que trabaja en los casos internacionales de ciberdelincuencia más importantes que afectan a los Estados miembros de la UE y a sus ciudadanos.

EUROPOL también creó en enero de 2016 el centro europeo contra el terrorismo⁵² para fortalecer la respuesta antiterrorista ante a la posibilidad de que se registren nuevos atentados dentro del espacio europeo. Este centro, fue una de las propuestas que se adoptaron en el Consejo de asuntos de interior y justicia extraordinario celebrado a raíz de los atentados de París del 13 noviembre de 2015.

El ECTC nació de la necesidad de combinar de modo coordinado todos los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el terrorismo de manera más eficaz y sobre todo más eficiente. El ECTC es un centro de información centralizada y reforzada mediante el cual los Estados miembros pueden intercambiarse información y permite la coordinación operativa entre los organismos encargados de combatir el terrorismo.

El ECTC recopila información, genera inteligencia y distribuye apoyos para hacer frente al terrorismo. Entre sus herramientas cuenta ficheros de análisis sobre terrorismo⁵³, para proporcionar información sobre las operaciones en curso en los Estados miembros de la UE.

Desde el 1 de julio de 2009, EUROPOL dispone de una aplicación informática de última generación⁵⁴ que permite el intercambio rápido y seguro de infor-

⁵⁰ **Cyber Intelligence Team. (CIT).**

⁵¹ **Joint Cybercrime Action Taskforce. (J-CAT)**

⁵² **European Counter Terrorism Centre. (ECTC).**

⁵³ **Analysis Work Files. (AWF,s).**

⁵⁴ **Secure Information Exchange Network Application. (SIENA).**

mación operacional y estratégica relacionada con la delincuencia entre los agentes de enlace, analistas y expertos de EUROPOL, los Estados miembros y los países terceros con los que EUROPOL mantiene acuerdos de cooperación (Australia, Canadá, Noruega, Suiza y Estados Unidos). En 2015 estaban conectados a SIENA los 28 países de la UE, 15 países terceros con conexión directa y 19 países terceros con conexión indirecta. En total 667 autoridades competentes, incluidas 24 unidades de recuperación de activos y 32 unidades antiterroristas. Esta unidad también dispone un punto focal de viajeros⁵⁵ que recoge información sobre combatientes extranjeros terroristas que viajan a zonas de conflicto o que retornan de las mismas.

Se pretende compartir la información para generar inteligencia, entre el sistema de información de Schengen (SIS), los sistemas de información de EUROPOL, SIENA y el punto focal de viajeros. También se pretende intercambiar datos con el futuro registro de nombres de pasajeros⁵⁶ con objeto de complementar el análisis de rutas de viaje y de indicadores de riesgo.

El ECTC podrá coordinar operaciones de alto impacto entre los Estados miembros así como desplegar un equipo de respuesta inmediata en caso de atentado terrorista. Este centro pretende convertirse en el centro de información europeo contra el terrorismo, proporcionando análisis de las investigaciones en curso y una reacción coordinada en caso de un gran atentado terrorista.

Actualmente se encuentra al mando de un español, coronel de la Guardia Civil, experto antiterrorista.

EUROPOL se ha dotado en febrero de 2016 del centro europeo sobre tráfico de inmigrantes⁵⁷. Las investigaciones actuales sobre inmigración indican que casi el 90 % de estos migrantes irregulares realizan su viaje utilizando los servicios de alguna organización delictiva. El EMSC se creó a raíz de una decisión de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE que la obligó a reforzar su capacidad para apoyar a los Estados miembros en una mejor lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

El EMSC es una plataforma para ayudar a los Estados miembros a mejorar la forma en que intercambian información y coordinan sus operaciones en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. También facilita una mayor cooperación entre los propios Estados miembros, y entre ellos y las organizaciones internacionales, las partes interesadas nacionales y otras agencias europeas.

Para luchar contra la financiación de las organizaciones delictivas, se cuenta con una red informática de inteligencia financiera⁵⁸. FIU.net es una red

⁵⁵ Focal Point Travelers. (FP Travelers).

⁵⁶ Passenger Name Record. (PNR).

⁵⁷ European Migrant Smuggling Centre. (EMSC).

⁵⁸ Financial Intelligence Unit. Net. (FIU.Net).

informática descentralizada y sofisticada que apoya a las unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros de la Unión Europea en su lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. La libre circulación de mercancías y capitales ha fomentado su uso para fines ilícitos y para la financiación del terrorismo.

FIU.net fue diseñado para facilitar las conexiones altamente seguras requeridas para estos intercambios de información. Entre otras cosas, permite a las unidades de inteligencia financiera identificar las conexiones entre la información financiera que recopilan y la información que se les proporciona en la red. La financiación de FIU.net se contempla en el presupuesto de EUROPOL garantizando así la continuidad de las operaciones y permitiendo la mejora continua de la red.

Para combatir los delitos contra la propiedad intelectual EUROPOL dispone del centro coordinado de delitos contra la propiedad intelectual⁵⁹. EUROPOL y la oficina europea de propiedad intelectual⁶⁰ firmaron en 2013 un acuerdo para la creación de un centro coordinado para luchar contra este tipo de delitos, con una subvención anual de 500.000 €.

El IPC3 proporciona apoyo operacional y técnico a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a otros socios en la UE, sobre todo facilitando y coordinando las investigaciones transfronterizas, monitorizando la red para detectar tendencias, armonizando y normalizando los instrumentos jurídicos y los procedimientos operativos para luchar contra estos delitos a nivel mundial y proporcionando capacitación a las fuerzas de policía.

Acuerdo de Schengen

El primer grupo de trabajo que se creó para iniciar la tarea de conseguir un espacio de libre circulación en la Unión Europea fue el denominado grupo de Trevi que reunía a los ministros de Interior con el objetivo de luchar contra el terrorismo.

El inicio de la materialización de la libre circulación de personas se produce con la firma del Acuerdo de Schengen en 1985. En julio de 1984, Francia y Alemania deciden suprimir las fronteras, e inmediatamente se adhieren los países del Benelux (1985). A este primer territorio se le denominó *Schengenland*.

Posteriormente suscriben el acuerdo Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia y Noruega (1996). Estos dos últimos sin pertenecer a la Unión Europea.

Es importante señalar, que este convenio no formaba parte de la Unión Europea, sino que era un convenio al que se suscribían los Estados soberanos

⁵⁹ Intellectual Property Crime Coordinate Coalition. (IPC3).

⁶⁰ European Union Intellectual Property Office. (EUIPO).

que se comprometían a implementar en sus fronteras las medidas de protección exigidas en el mismo. El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1º de mayo de 1999 y permitió la integración del acervo Schengen a la Unión Europea. Su objetivo fundamental era crear un espacio de libertad, seguridad y justicia común, haciendo énfasis en la libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, y reforma institucional para afrontar el ingreso de nuevos miembros.

A partir de esta fecha se incorporan nuevos países y entran a formar parte del espacio Schengen Chipre, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia (2004), Suiza (2005), Bulgaria y Rumanía (2007).

En la actualidad forman parte del territorio Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza. En el caso de Gran Bretaña e Irlanda, están adheridos al espacio Schengen pero con un estatus especial. Se les aplica el acervo Schengen pero es necesario pasar control de frontera interior. España se reservó la aplicación del convenio por lo que respecta al territorio de Gibraltar.

En estos países se aplican las siguientes medidas:

- Supresión de los controles de personas en las fronteras interiores y de los obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera.
- Realización de controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras.
- Política común en materia de visados.
- Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Responsabilidad en materia de asilo.
- Ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

Para garantizar la seguridad, al desaparecer los controles en las antiguas fronteras interiores, en el convenio se adoptan una serie de mecanismos para la coordinación en materia policial y aduanera en las fronteras interiores.

Los mecanismos de cooperación transfronteriza en el ámbito de la UE derivan del convenio de Schengen de 1985. Entre las medidas que se contemplaron destacamos la abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores, la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores, y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras, la separación en las terminales de los aeropuertos y en los puertos entre los viajeros que circulan dentro del ámbito Schengen y los procedentes del exterior, la armonización de las condiciones de entrada y de visados para

las cortas estancias, la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras con funcionarios de enlace, la armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal, la definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina, la obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro, la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, la instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen, el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales y la creación del sistema de información Schengen.

Entre estos mecanismos de cooperación destaca las previsiones de cooperación policial relativas a la asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos recogida en artículo 39⁶¹ del convenio. Según este artículo los países se comprometen a que sus policías, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales, y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas.

También se contempla que se puedan utilizar las informaciones obtenidas con el fin de aportar pruebas a las autoridades judiciales. Además se indica que los países fronterizos podrán acordar una cooperación más reforzada mediante acuerdos bilaterales.

Estos acuerdos se han materializado en las comisarías conjuntas y en los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA), y en los mecanismos de cooperación directa entre unidades operativas a ambos lados de la frontera común.

Estos mecanismos de cooperación han contribuido a mejorar los problemas de seguridad en las regiones fronterizas tras la desaparición de los controles en las fronteras.

Estos CCPA se han desarrollado en la mayoría de las fronteras interiores de la UE. Por lo que respecta a España se han creado centros en las fronteras franco-española y luso-española.

En el caso francés esta cooperación se materializó mediante el convenio de cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera entre el Reino de

⁶¹ Art. 39.1. Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «Las Partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida. Cuando las autoridades de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes».

España y la República Francesa, hecho ad referendum en Blois el 7 de julio de 1998.

En este instrumento jurídico, basado en el artículo 39 del convenio de Schengen se definen los servicios competentes a los efectos de este acuerdo: Policía Nacional, Gendarmería Nacional y Aduana por la parte francesa y Policía Nacional, Guardia Civil y cualquier otra autoridad española, previa declaración del Ministerio del Interior, por la parte del Reino de España.

En cuanto a los CCPA se determinan que se instalarán cerca de la frontera común de ambas partes y se destinarán a acoger a personal compuesto por agentes de ambas partes, siendo los gastos de construcción y mantenimiento de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los centros compartidos entre las partes.

Se precisa que los centros de cooperación policial y aduanera se instalarán en las comisarías comunes ya existentes en virtud del acuerdo entre el Reino de España y la República francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común de 3 de junio de 1996.

Los CCPA estarán a disposición de los servicios de policía y de aduanas, en particular, para luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia transfronteriza, la prevención de las amenazas contra el orden público y demás tráfico ilícitos.

Su personal prestará su servicio con su uniforme nacional o llevando una señal distintiva visible, así como sus armas reglamentarias, pudiendo utilizarlas en caso de legítima defensa, pero no serán competentes para la ejecución autónoma de medidas de policía en el territorio del otro país, es decir, no se permite la realización de actuaciones policiales, tales como el control de actividades sospechosas o la vigilancia de inmuebles sin el apoyo de la unidad operativa competente en el territorio.

El otro acuerdo de cooperación transfronteriza es el firmado entre España y Portugal, que sigue los modelos del franco-español. Se trata del acuerdo entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho ad referendum en Évora, el 19 de noviembre de 2005.

En este caso no existían comisarías conjuntas, como en el caso de francés, sino puestos mixtos de frontera entre España y Portugal.

Según este acuerdo las autoridades competentes son, por parte portuguesa, la Guardia Nacional Republicana, la Policía de Seguridad Pública, el Servicio de Extranjería y Fronteras, la Policía Judicial, la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales al Consumo y cualquier otra autoridad competente que designe el ministro de Administración Interior; y por parte española: la Policía Nacional, la Guardia Civil, el Departamento de Aduanas e

Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda y cualquier otra autoridad competente, previa declaración del ministro del Interior.

En este caso se establece la ubicación de los CCPA, en territorio del Reino de España, Tuy / Valença do Minho y en Caya / Elvas; y en el territorio de la República portuguesa, en Villar Formoso / Fuentes de Oñoro y en Castro Marim / Ayamonte. Posteriormente a este acuerdo se estableció un nuevo CCPA en territorio luso, Quintanilha / Alcañices.

Al igual que en el acuerdo con Francia, se regula el apoyo a la vigilancia y persecuciones a que se refieren los artículos 40 y 41 del Convenio de SCHENGEN, realizadas de conformidad con las disposiciones del mencionado convenio, y sus instrumentos de aplicación y por último la coordinación de medidas conjuntas de patrullaje en la zona fronteriza.

En cuanto a las instalaciones la fórmula elegida es similar a la existente con Francia. Los gastos de mantenimiento de cada CCPA existente correrán por cuenta de la parte en cuyo territorio se sitúe, no como en el caso del acuerdo con Francia en el que los gastos eran compartidos.

En este acuerdo, y con la experiencia adquirida con Francia, se regulan otras posibilidades de colaboración directa como el intercambio de agentes y funcionarios, la creación de patrullas mixtas terrestres, marítimas o aéreas, el establecimiento de operaciones de controles móviles, las investigaciones conjuntas y la vigilancia de eventos públicos. Las patrullas mixtas y los controles móviles se realizarán en un área de cincuenta kilómetros a partir de la línea fronteriza, terrestre, marítima o aérea, según las necesidades operativas. Estas patrullas deberán utilizar su uniforme reglamentario y vehículos oficiales debidamente identificados.

Otro mecanismo de coordinación contemplado en el convenio de Schengen es la posibilidad de realizar vigilancias transfronterizas. Estas se contemplan en el art. 40⁶² y si por necesidades urgentes, no pudiera solicitarse la autorización previa, los agentes encargados de la vigilancia estarán autorizados a proseguir la vigilancia al otro lado de la frontera. Los hechos delictivos que autorizan a realizar la vigilancia son: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia

⁶² Art 40.1. Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «Los agentes de una de las Partes contratantes que, en el marco de una investigación judicial, estén vigilando a una persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición estarán autorizados a proseguir tal vigilancia en el territorio de otra Parte contratante cuando ésta haya autorizado la vigilancia transfronteriza a raíz de una solicitud de asistencia judicial presentada previamente».

de armas y explosivos, destrucción con explosivos y transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

Por último existe otro mecanismo de cooperación previsto en el art. 41⁶³ del Convenio de Schengen, la denominada persecución en caliente.

Aquí se regula la posibilidad de que los agentes, ante la comisión de un delito flagrante puedan proseguir la persecución sin autorización previa en el territorio del otro país. Los delitos a los que nos referimos son los mismos autorizados para las vigilancias fronterizas.

También se puede realizar la persecución cuando la persona se hubiese fugado durante la detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad, así como en caso de fuga posterior a un accidente con resultado de muerte.

En la persecución los agentes no tendrán derecho a interrogar, y si no se formula ninguna solicitud de interrupción, y las autoridades locales competentes no pueden intervenir con la rapidez suficiente, los agentes que realicen la persecución podrán retener a la persona perseguida hasta que se hagan cargo los agentes competentes de la otra parte. Asimismo, los agentes deberán ajustarse al derecho nacional en cuyo territorio estén actuando, cumpliendo las órdenes de las autoridades locales competentes. Un punto importante es que solo se puede realizar la persecución en caliente en las fronteras terrestres.

Por otra parte, ante la desaparición de las fronteras interiores, el convenio también contempló la posibilidad de dotarse de unos sistemas de bases de datos alimentados por todos los países, de forma que la información que hasta el momento disponían cada uno de los países fuera compartida con todos.

En cuanto al sistema informático citado anteriormente se denomina sistema de información Schengen (SIS).

El SIS se configura como una base de datos compartimentada con información sobre personas y objetos. Esta información se diferencia según su interés judicial, policial o administrativo y para su introducción se exigen una serie de requerimientos. La base de datos está ubicada en Estrasburgo y actualmente cuenta con alrededor de 20 millones de registros.

⁶³ Art. 41 Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «*Los agentes de una de las Partes contratantes que, en su país, estén siguiendo a una persona hallada en flagrante delito de comisión de una de las infracciones mencionadas en el apartado 4 o de la participación en una de dichas infracciones estarán autorizados a proseguir la persecución sin autorización previa en el territorio de otra Parte contratante cuando las autoridades competentes de la otra Parte contratante, debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada en el territorio por uno de los medios de comunicación mencionados en el artículo 44, o cuando dichas autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución*».

El SIS está formado por:

- SIS Central. Controlado por un comité ejecutivo.
- NSIS. Sistema nacional situado en cada uno de los países miembros.
- OE SIS. Oficina de enlace informático responsabilidad de cada Estado.

Otra parte fundamental del SIS lo constituyen las oficinas SIRENE⁶⁴ que son las encargadas de gestionar la información complementaria requerida en cada señalamiento. Actualmente está en desarrollo un SIS II más avanzado que permitirá introducir datos para establecer perfiles biométricos e intercambiarlos.

A partir de 1986, con la firma del acta única europea, también los ministros de Justicia de los diferentes países comenzaron a celebrar reuniones sobre cooperación judicial, penal y civil, y se constituyó también un grupo de asistencia mutua, formado por los responsables aduaneros.

A raíz del Consejo Europeo de Rodas en 1998 se empezó a construir un cuerpo normativo que asegurara la libre circulación de personas en el interior del territorio a la vez que se garantizaba la seguridad.

El concepto de frontera hasta esa fecha estaba perfectamente definido y no solo en el estricto ámbito territorial de concepto, sino también en el económico. Y por lo tanto la protección de los territorios se debería hacer desde un punto de vista integral.

Con el Tratado de Roma se inició la construcción de un espacio común europeo y se continuó con el desarrollo de políticas encaminadas a ese mismo fin. Pero con la paulatina desaparición de las fronteras interiores, necesario para la consecución de los fines señalados anteriormente, se puede producir un déficit de seguridad en el interior que requiere a su vez el reforzamiento de las fronteras exteriores del nuevo espacio común.

Por otra parte, los años transcurridos desde el inicio de esta construcción, y las cuotas de bienestar que se han conseguido en estos espacios comunes han hecho que cada vez sea más apetecible para las personas ajenas a estos beneficios el intentar establecerse en estos territorios. Y a esto debemos unir aquellas personas, que debido a existencia de conflictos armados se ven abocados a huir a territorios más seguros.

Estas fueron las principales razones por las que los gobiernos de los países que conforman este espacio común europeo decidieron a principios de este siglo dotarse de mecanismos para poder identificar y proteger una nueva frontera tan extensa, la cual ya no podía protegerse con los instrumentos jurídicos hasta entonces existentes en cada una de las fronteras interiores. Y por estas razones, en 2004, se creó la llamada agencia FRONTEX.

⁶⁴ Supplementary Information REquest at the National Entries. (SIRENE).

FRONTEX

Para desarrollar las políticas que requerían un control más eficaz de las fronteras exteriores a raíz de la desaparición de las fronteras interiores, la Unión Europea, en el Consejo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, pone de manifiesto la necesidad de poner en marcha, a corto plazo, una serie de medidas para crear un órgano común que asuma las funciones del control de fronteras.

Para materializar este mandato se identificaron las principales áreas de interés en materia de control de fronteras: análisis de riesgos, formación y fronteras terrestres, marítimas y aéreas.

Para cada una de ellas se estableció un centro encargado de su gestión. En abril de 2003 se constituyó en Finlandia el centro de análisis de riesgos con la función de generar informes relacionados con las fronteras exteriores, periódicos y especializados, utilizando un método denominado modelo común integrado.

La formación le fue encomendada a Austria a través de su academia de policía. En un primer momento se comenzó a diseñar un currículo común para los guardias de fronteras.

En Berlín se estableció el centro de fronteras terrestres que se encargaba de realizar análisis de riesgos relacionados con este tipo de fronteras, elaboración de protocolos de detección de pasaportes falsos y de un manual de especialización de guardias de fronteras terrestres.

El centro de fronteras aéreas se ubicó en Italia, concretamente en el aeropuerto de Fiumicino, Roma, al contar con un sistema avanzado de comunicación entre puntos de contacto.

Por lo que respecta a las marítimas, Grecia y España se ofrecieron para establecer una sede, optándose por constituir dos centros, uno para el mediterráneo oriental en El Pireo⁶⁵ y otro para el occidental en Madrid⁶⁶. Estos centros se encargaban de la planificación, coordinación y control de la inmigración irregular por mar.

Con estos centros se intentaba monitorizar las fronteras exteriores de la Unión, pero también había que tener conocimiento de la situación más allá de esas fronteras. Para ello se estableció una red de oficiales de enlace en los países de origen y tránsito de la inmigración. Estos oficiales de enlace no pertenecían a la estructura europea sino que eran destacados por los países miembros.

Para completar el mandato del Consejo de Sevilla, se constituyó un órgano compuesto por los responsables de fronteras de los Estados miembros más

⁶⁵ **E**astern **S**ea **B**order **C**enter. (**ESCB**).

⁶⁶ **W**estern **S**ea **B**order **C**enter. (**WSCB**).

Islandia y Noruega, que sería el antecedente del futuro Consejo de administración de FRONTEX. Este órgano impulsó el denominado proyecto ARGO⁶⁷ con la finalidad de mejorar la coordinación de las fronteras, visados, asilo e inmigración. Este programa tuvo su continuación con otro, AENEAS, con objetivos similares.

Después de dos años de experiencia, la Comisión decide unificar todos los centros en uno solo creando la agencia FRONTEX⁶⁸. El nombre oficial de esta agencia era agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, pero se le conoce por FRONTEX, sin que este acrónimo se encuentre recogido en ningún texto legal. La sede oficial de la agencia FRONTEX se estableció en Varsovia, Polonia⁶⁹.

En este reglamento se contemplan unos principios muy generales que permitían ampliar su capacidad de actuación dentro de sus competencias. Eso fue lo que ocurrió a finales de 2011, cuando se produjo una modificación sustancial como consecuencia de lo establecido en el programa de Estocolmo para reforzar sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal.

El principal cometido de FRONTEX es gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras Estado miembros de la UE. La agencia coordina los esfuerzos de los Estados miembros en la protección de la frontera exterior y proporciona asistencia técnica en esta materia. Las funciones que se le asignan son genéricas, como asistencia en la formación de los cuerpos encargados de la custodia de fronteras, análisis de riesgos, monitorización de la evolución del control de fronteras exteriores o apoyo en caso de operaciones de retorno.

El reglamento también permite los intercambios de información entre los Estados miembros y con EUROPOL y otras organizaciones internacionales encargadas de asuntos de inmigración.

El Consejo Europeo de La Haya, celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2005, invitó a la Comisión a presentar, antes de la primavera de 2006, una propuesta de creación de equipos de reacción rápida de acuerdo con el programa de La Haya. Como respuesta, el 19 de julio de 2006, la Comisión presentó un proyecto para creación de los equipos rápidos de intervención en frontera⁷⁰.

⁶⁷ Programa ARGO. Decisión del Consejo 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002.

⁶⁸ Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, por la que se crea la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁶⁹ Decisión del Consejo 2005/358/CE, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁷⁰ **R**apid **B**order **I**ntervention **T**eams. (**RABIT**).

Este proyecto se materializó en 2007⁷¹ y se desplegaron por primera vez en Orestia en 2011.

Los miembros de estos equipos son los encargados de realizar misiones de control y vigilancia en las fronteras exteriores, debiendo respetar la legislación comunitaria y la legislación nacional del Estado miembro de acogida. Durante su intervención estarán bajo el mando del Estado miembro de acogida, siguiendo sus instrucciones y actuando siempre junto con los guardias de fronteras nacionales. Están autorizados para portar sus armas reglamentarias y van vestidos con su propio uniforme, aunque complementado con un brazalete azul con la insignia de la Unión Europea y de la agencia FRONTEX. Durante el despliegue, los agentes invitados están asimilados a los agentes del Estado miembro de acogida en lo relativo a las infracciones de las que pudieran ser víctimas o que pudieran cometer.

Pero los acontecimientos bélicos ocurridos a lo largo de los años de existencia de la agencia FRONTEX (Siria y Libia) y los correspondientes cambios en los flujos migratorios debidos a estas crisis, han obligado a refundar la agencia dotándole de nuevas competencias y aumentando tanto su presupuesto como su personal.

A finales de 2016 se crea la agencia europea de fronteras y costas⁷². Esta denominación lleva implícita la equiparación en importancia de la defensa de las fronteras terrestres con las marítimas por parte de las instituciones europeas, ya que hasta esta fecha no se daba el protagonismo adecuado a las fuerzas encargadas de la defensa de la frontera marítima, que en el ámbito europeo corresponde a los cuerpos de guardacostas.

El reglamento da carta de naturaleza a varias demandas que se venían produciendo por parte de la agencia FRONTEX como necesarias para llevar a cabo su labor de defensa de la frontera con una mayor eficacia. Estas aportaciones han sido fruto de la experiencia de más de diez años de trabajo de la agencia.

La configuración de la nueva agencia presenta novedades desde tres puntos de vista: asunción de nuevas competencias, asignación de nuevos recursos para su mejor funcionamiento y los nuevos controles que es capaz de ejecutar con respecto a los países miembros.

La primera competencia que se le confiere es la de coordinarse, a nivel operativo, con la oficina europea de policía, EUROPOL, aunque es cierto que el

⁷¹ Reglamento (CE) n.º 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

⁷² Reglamento (UE) 2016/1624, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la guardia europea de fronteras y costas.

intercambio de información ya existía. La finalidad de esa coordinación es contribuir a la detección y prevención del crimen organizado en el ámbito transfronterizo, en particular en la lucha contra el tráfico de seres humanos, la trata de seres humanos y el terrorismo.

En relación al control de las fronteras exteriores el mandato es claro, la nueva agencia no solo debe hacer el análisis de riesgos y control a través de EUROSUR⁷³, sino que la nueva agencia tiene competencia para enviar a cualquier Estado miembro personal propio para una más directa monitorización de la franja de frontera exterior correspondiente a ese país determinado, cuando se den las condiciones definidas en el reglamento.

La nueva FRONTEX, dependiendo de las condiciones en las fronteras exteriores de un Estado miembro y, en determinados casos a propia iniciativa, puede organizar y/o coordinar operaciones conjuntas en uno o más Estados miembros. Esta competencia encontró muchas reticencias en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea durante las reuniones donde se discutía el nuevo reglamento, dado que algunos Estados miembros lo consideraban como una competencia propia de un Estado soberano y aceptarlo supondría ceder soberanía.

El sector de retornos de FRONTEX también ha crecido exponencialmente, tanto en presupuesto como en número, durante los últimos años debido al ingente número de llegadas que se han producido.

Como principal novedad, destaca el mandato expreso a la nueva agencia de coordinarse con la agencia europea de control de la pesca⁷⁴ y con la agencia europea de salvamento marítimo⁷⁵.

Se ha regulado por primera vez una nueva herramienta, los equipos conjuntos de apoyo para llevar a cabo las entrevistas a inmigrantes, donde se incluyen además expertos de identificación y huellas que se verán complementados por expertos de la oficina europea de apoyo a los solicitantes de asilo⁷⁶.

Para el ejercicio de estas nuevas competencias se ha hecho necesario dotar a la nueva agencia de nuevos recursos y capacidades.

Un recurso fundamental para asumir plenamente las competencias es la composición de los equipos europeos de fronteras y costas. Esta bolsa de expertos de todos los Estados miembros con diferentes perfiles⁷⁷, son defini-

⁷³ Reglamento (UE) n.º 1052/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un sistema europeo de vigilancia de fronteras. (EUROSUR).

⁷⁴ **E**uropean **F**isheries **C**ontrol **A**gency. (**EFCA**).

⁷⁵ **E**uropean **M**aritime **S**afety **A**gency. (**EMSA**).

⁷⁶ **E**uropean **A**sylum **S**upport **O**ffice. (**EASO**).

⁷⁷ Los perfiles de estos guardias de fronteras y costas deben ser: Experto en documentos de viaje (Advanced-Level Document Officer), oficial de vigilancia fronteriza (Border Surveillance Officer), experto entrevistador (Debriefing Expert), guía canino (Dog Handler), oficial de prensa (Field Press Officer), oficial de primera línea (First Line Officer), oficial de apoyo

dos por el Consejo de administración de FRONTEX y deberá estar a disposición de la nueva Agencia para ser empleados en las operaciones conjuntas.

Su número será de un mínimo de 1.500 personas y obliga anualmente a los Estados miembros a poner a disposición de esta bolsa a un número concreto de guardias de frontera. La proporción de la aportación de cada país miembro se ha fijado en función de la contribución al presupuesto de la Unión. En el caso de España le corresponde aportar 111 efectivos.

Otra novedad importante en cuanto a recursos es la bolsa de especialistas en retornos, cuyo objetivo es prestar asistencia técnica y operativa a las operaciones de retorno llevadas a cabo por la agencia en cooperación con los Estados miembros y el tercer país de destino de los retornados.

La agencia también consideraba necesario contar con equipamiento técnico propio, tales como buques y aeronaves. Este deseo se ha visto cumplido en el nuevo reglamento, ya que contempla la posibilidad de que la misma adquiriera los costosos medios técnicos para emplearlos en sus operaciones conjuntas lo que implicará, llegado el caso, que el presupuesto se eleve exponencialmente.

Finalmente el recurso más anhelado por la antigua FRONTEX era la posibilidad del uso de datos personales para una mejor explotación de la información que se recogía vía operaciones conjuntas. Esta información puede ser muy valiosa en el ámbito de las investigaciones criminales, información que hasta la fecha se remitía exclusivamente al Estado miembro y a EUROPOL.

Sin embargo con el nuevo reglamento, la nueva agencia será capaz de procesar datos personales con el objeto de luchar más eficazmente no solo contra las redes de inmigración irregular sino contra cualquier tipo de amenaza que se haga presente en la frontera exterior de la Unión Europea reforzando así el concepto de seguridad integral en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Dado que la nueva agencia ha asumido la competencia para realizar, a iniciativa propia, operaciones conjuntas en cualquier Estado miembro se han diseñado dos mecanismos para ponerlo en práctica.

A nivel local, se contempla la posibilidad de mandar oficiales de enlace propios a un Estado miembro por un periodo determinado para que este aporte información de primera mano desde el lugar a evaluar. Este medio de control de carácter local se verá complementado por otro, EUROSUR, que es capaz de presentar una foto fija de la situación de una frontera exterior en tiempo real.

a FRONTEX (FRONTEX Support Officer), oficial de apoyo a FRONTEX despliegue y logística (FSO for Logistic and Deployment), oficial de gestión de información (FSO-FSC FIMO), experto en reseña y registro (Registration and Fingerprint Expert), experto en determinar la nacionalidad (Screener Expert), oficial de segunda línea de aeropuerto (Second-Line Airport Officer), experto en entrevistas de segunda línea (Second-Line Interview Expert) y oficial de detección de vehículos robados (Stolen Vehicles Detection Officer).

A nivel central se contará con un informe de vulnerabilidad de los Estados miembros sobre el mecanismo de control que contendrá toda la información obtenida por FRONTEX.

El informe de vulnerabilidad deberá evaluar el equipamiento, las infraestructuras, así como la situación en cuanto a recursos humanos y financieros de los que dispone el Estado miembro. También serán evaluados los planes de contingencia elaborados por el Estado miembro para hacer frente a posibles crisis. De este informe se harán unas recomendaciones al Estado miembro por parte del director ejecutivo de la nueva agencia, fijando en el mismo un plazo temporal para que las deficiencias sean subsanadas, en caso contrario se elevará un informe al consejo de administración de la agencia.

Pero a pesar de todas las medidas que se han puesto en marcha para proteger las fronteras exteriores, algunos países han considerado que era necesario mantener las fronteras interiores, activando en su caso los mecanismos que les proporcionaba la legislación europea.

Restablecimiento de las fronteras interiores del espacio Schengen

Son fronteras interiores⁷⁸ las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros; los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores y los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores.

Según el código de fronteras de la Unión, la reintroducción del control fronterizo es una facultad de los Estados miembros. La Comisión podrá emitir un dictamen sobre la necesidad de restablecimiento de los controles interiores y su proporcionalidad, pero no podrá vetar tal decisión si la adopta un Estado miembro.

Los controles fronterizos interiores pueden restablecerse en los siguientes casos:

*Casos previsibles*⁷⁹: En el caso de acontecimientos previsibles, como por ejemplo los acontecimientos deportivos en los que sea necesario, se podrán restablecer con duración limitada a un máximo de treinta días o durante la duración previsible de la amenaza si dicha amenaza excede de treinta días.

Si fuere necesario, la reintroducción del control fronterizo puede prolongarse por periodos renovables de hasta treinta días. El plazo total no podrá exceder de seis meses.

⁷⁸ Art. 2.1 Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado).

⁷⁹ Art. 25 y 26. Código de fronteras Schengen.

Es necesario que el Estado que pretenda restablecer los controles interiores lo notifique a la Comisión y a los demás Estados miembros con una antelación de cuatro semanas antes de la reintroducción prevista del control fronterizo, salvo que las circunstancias que dan lugar a la reintroducción del control fronterizo se conozcan con menor tiempo.

El Estado tendrá en consideración la repercusión de las amenazas para el orden público o la seguridad interior, incluidas las derivadas de los actos o atentados terroristas, y las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada.

En el caso de Francia el restablecimiento de los controles persiste desde la declaración del estado de emergencia introducido en el territorio francés a raíz de los atentados terroristas de París, continuando con la celebración del campeonato de fútbol Euro 2016, el Tour de Francia, el estado de emergencia prolongado el 21 de julio de 2016, tras el atentado terrorista de Niza y actualmente están restablecidos los controles fronterizos en todas las fronteras interiores francesas hasta el 30 de abril de 2018 por persistencia de la amenaza terrorista⁸⁰.

*Casos que requieren una acción inmediata*⁸¹: Cuando sea necesario adoptar medidas inmediatas para responder adecuadamente a una amenaza, un Estado miembro podrá reintroducir el control en las fronteras durante diez días sin notificación previa. La Comisión y los Estados miembros deben ser informados inmediatamente de tales decisiones. La reintroducción puede prolongarse por periodos de hasta veinte días. El periodo global no podrá ser superior a dos meses.

*Casos en los que circunstancias excepcionales ponen en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen*⁸²: En circunstancias excepcionales, cuando el funcionamiento general del espacio Schengen se vea amenazado por graves deficiencias persistentes relacionadas con el control de las fronteras exteriores y en la medida en que dichas circunstancias constituyan una grave amenaza para la política pública o la seguridad interior, el Consejo a propuesta de la Comisión, puede recomendar que uno o más Estados miembros decidan reintroducir el control fronterizo en todo o en partes específicas de sus fronteras interiores. Solo se aplicará esta medida como último recurso y como medida de protección de los intereses comunes en el espacio Schengen, cuando todas las demás medidas, en particular las contempladas en el artículo 21 del código de fronteras Schengen, sean ineficaces para mitigar la grave amenaza identificada.

⁸⁰ La situación actual del restablecimiento de controles en fronteras interiores se puede consultar en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

⁸¹ Art. 28. Código de fronteras Schengen.

⁸² Art. 29. Código de fronteras Schengen.

Esta existencia de graves deficiencias en la ejecución del control de las fronteras exteriores debe identificarse por primera vez en un informe de evaluación elaborado de conformidad con el Reglamento 1053/2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen. El Estado miembro interesado dispondrá de un plazo de tres meses para presentar un informe sobre la aplicación del plan de acción. Transcurrido este plazo, si la Comisión considera que la situación persiste, puede dar lugar a la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 29 del código de fronteras Schengen cuando se cumplan todas las condiciones para ello.

Actualmente se ha aplicado este artículo 29 para restablecer los controles fronterizos interiores en base a una recomendación del Consejo de 7 de febrero de 2017, para prolongar temporalmente el control de las fronteras interiores en circunstancias excepcionales poniendo en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen. Este restablecimiento es continuación de los que se venían realizando desde mayo de 2016⁸³ y estarán en vigor, de momento, hasta el 12 de mayo de 2018.

Actualmente, los controles en fronteras interiores que están establecidos por este motivo son: fronteras terrestres de Alemania con Austria y Dinamarca, de Austria con Eslovenia y Hungría; puertos daneses con conexiones de ferri a Alemania, puertos suecos en la región policial sur y oeste y el puente Öresund, y puertos noruegos con conexiones de ferri a Dinamarca, Alemania y Suecia.

Situación actual

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de este trabajo los conceptos seguridad exterior e interior se han ido mezclando hasta llegar a confundirse.

En lo que respecta a la seguridad interior, y debido principalmente al empeño de los europeos de conseguir un espacio común en cuanto a libertad de movimientos de personas y de mercancías, se ha conseguido una verdadera política europea en este campo que ha dado lugar a la desaparición de las fronteras interiores.

Dentro de este espacio interior la seguridad se ha ido consiguiendo, en un primer momento, en base a acuerdos bilaterales y posteriormente mediante políticas e instrumentos europeos, como EUROPOL o FRONTEX.

EUROPOL casi ha conseguido ser una policía europea. Sin embargo le falta todavía dotarse de unidades ejecutivas que puedan actuar autónomamente en todo el territorio de la Unión, si bien para eso primero es necesario una política penal y procesal común y unificada.

⁸³ Recomendaciones del Consejo de 12 de mayo de 2016 y de 11 de noviembre de 2016.

FRONTEX está a punto de culminar la guardia europea de fronteras y costas que pueda atender las necesidades de refuerzo en las fronteras exteriores cuando surja una amenaza grave.

Sin embargo, en cuanto a la seguridad exterior y defensa, el camino todavía está por recorrer. En este punto pesa más la idea de soberanía de los Estados miembros que la seguridad global, tanto de Europa como del mundo.

La disponibilidad de defensa que le ha proporcionado la OTAN a Europa unido al bajo coste económico en relación con un sistema de defensa europeo propio, han hecho que una defensa europea con unas fuerzas armadas propias, aunque se haya intentado, a día de hoy no se haya conseguido y a corto y medio plazo no es probable que se materialice.

Uno de los ejemplos de la aproximación entre seguridad interior y exterior lo podemos observar en el tratamiento del problema de inmigración derivado de las crisis de Siria y Libia.

En el aspecto de seguridad interior la Unión Europea reacciona inmediatamente mediante operaciones marítimas de control de fronteras en el marco de FRONTEX (Poseidón en Grecia, Tritón en Italia o Indalo en España). Como este problema no se puede atajar solamente desde la vertiente interior, la Unión Europea ha recurrido también a las fuerzas armadas de los países miembros mediante la operación Sophia, desplegando también unas fuerzas navales en el Mediterráneo.

Entre estos dos tipos de operaciones, de FRONTEX y de las fuerzas armadas, hay una gran diferencia. Las primeras son financiadas casi en su totalidad por presupuestos de la Unión Europea a través de la agencia FRONTEX, mientras que la participación de las fuerzas armadas en las operaciones militares debe ser sufragada casi en su totalidad por los Estados miembros, a través del mecanismo Athena⁸⁴.

Otra diferencia radica en la voluntariedad de la participación. En las operaciones FRONTEX, aunque la participación es voluntaria, el nuevo reglamento ha fijado un contingente de reacción rápida y unos medios técnicos que hay que poner obligatoriamente a disposición de la agencia.

En las operaciones militares, es necesario que los Estados miembros, voluntariamente aporten los recursos necesarios para cada operación, lo que hace que en la práctica sea muy difícil conseguirlo.

Por lo tanto, a día de hoy la seguridad hay que considerarla de forma global. Europa debe caminar, desde el punto de vista de seguridad exterior, a un modelo parecido al de la seguridad interior que podríamos denominarlo el *Schengen de la defensa*.

⁸⁴ Financing security and defence military operations. (ATHENA).

Capítulo cuarto

Migraciones, Seguridad Nacional y Seguridad Humana: Un nuevo modelo migratorio para luchar contra el prejuicio como reto a la seguridad global

Valeria Bello¹

Doctora en Sociología Política por la Universidad de Florencia e investigadora del Instituto para la Globalización, la Cultura y la Movilidad de la Universidad de Naciones Unidas

Resumen

A partir del marco de la Seguridad Humana y a través de su concepto corolario, el Diálogo Intercultural, este trabajo propone un nuevo modelo para una gobernanza positiva del fenómeno migratorio y de los impactos que se producen a partir de los cruces de las fronteras para los países de acogida y, en particular, para los países Europeos. Empleando un nuevo enfoque de seguridad que considera el prejuicio como un reto a la seguridad global, se explicarán las razones por las cuales actualmente es posible, o bien necesario, entender y gestionar las migraciones de una manera distinta. A continuación, se harán paralelismos históricos para enseñar cómo, antes del fin de la guerra fría y del despliegue de nuevas amenazas a nivel global, los migrantes no estaban tan frecuentemente relacionados con temas de seguridad. Por lo tanto, se ilustrará cómo y porqué han cambiado las percepciones de las migraciones y cómo eso afecta al control de la frontera exterior. De tal manera se revelará que la presente crisis migratoria se debe a cuatro paradojas de la gestión del fenómeno, que pueden ser eliminadas dentro de un marco innovador inspirado al concepto de Seguridad Humana, que tiene que ser, simultáneamente, multinivel, multisector y multiactor.

¹ La autora quiere agradecer Anna Terrón por su distinguida revisión y valiosos comentarios al texto que han contribuido a mejorar de manera importante la formulación de las ideas aquí presentadas.

Palabras clave

Migraciones, Seguridad Humana, Nuevas Amenazas, Frontera, Diálogo Inter-cultural, Prejuicio.

Introducción

La palabra migración presentemente está asociada con frecuencia a las dificultades de gestión del fenómeno fronterizo de cruce de confines y en particular a aquello que ocurre de manera irregular. En cambio, la migración que ya ha pasado por este camino y se ha asentado en un país, se sitúa más en términos de inmigración y de su integración en un territorio. Aunque tenga sentido para la comprensión de cuestiones específicas, tener y tratar estos dos ámbitos distintamente impide una visión más general de la situación, porque, en realidad, estos asuntos exteriores e interiores están intrínsecamente relacionados. Por lo tanto, deben ser abordados simultáneamente si la intención es gobernar las migraciones y sus consecuencias y no gestionarlas en contexto de emergencia.

Sin duda, un país tiene un sistema que funciona cuando la emergencia es la excepción y no la rutina. Así pues, ante un escenario de crisis migratoria que ya dura por lo menos desde el 2014, para utilizar una fecha conservadora, lo que este trabajo propone es reformar el modelo para que haya una gobernanza eficaz de fenómeno, en lugar de un continuado estado de crisis. En la proposición y la formulación de este modelo se tiene en cuenta que, en un sistema global tal cual es el mundo en el que vivimos, no todo depende del país y de su propia gobernanza, sino que son igualmente relevantes los impactos que vienen de contingencias exteriores y que son solo parcialmente controlables. Pero la estrategia que se presenta en este trabajo tiene la pretensión de indicar direcciones encaminadas por condiciones tales que limitarían los efectos negativos exógenos, porque algunos principios básicos desarrollarían efectos para una gobernanza más apropiada e informada y de tal manera estructurarían un abanico de posibilidades positivas más amplio que los posibles escenarios negativos.

Asimismo, este trabajo tiene en cuenta que, para un Estado europeo, también hay importantes influencias regionales que, si por un lado pueden ser de gran soporte al país, por el otro constituyen límites en los que hay que operar eficazmente para que esos se configuren como límites positivos y constructivos. En este sentido, un país europeo, hoy en día, tiene la responsabilidad de su propia funcionalidad, así como comparte la gobernanza global y la del área regional. En un sistema moderno y global, el Estado no ve sus obligaciones o su rol disminuido como en un pasado reciente algunos estudiosos sugerían², sino que desarrolla un papel mucho más complicado

² DRAGSBAEK SCHMIDT, Johannes & HERSH, Jacques, *Globalization and Social Change*. Routledge, London & New York, 2000.

y complejo³, que solo un sistema que anticipa y que se actualiza constantemente con el devenir de las realidades y necesidades de la sociedad puede gestionar con una soberanía realmente eficaz. Un Estado soberano en Europa no puede huir de las responsabilidades regionales y globales sin consecuencias políticas importantes, como el caso del Brexit enseña, sino que necesita encabezarlas junto con los otros Estados soberanos para asegurarse de estar contribuyendo a la gobernanza global y regional y actuar según una lógica que tenga bien claros los objetivos que hay que conseguir en el corto y medio plazo. Por lo tanto, se precisa una planificación exhaustiva, previsoras y que abarque las problemáticas con una perspectiva multinivel, multisector y multiactor, para conseguir finalidades que, no solo en el presente, sino también a largo término, beneficiarán a su sociedad. Al abarcar la situación migratoria, este ensayo también está encuadrado en algunos enunciados y principios que informan la elaboración del marco teórico. En particular, estos se basan en el principio que encerrarse hacia el interior a causa de unos supuestos intereses nacionales no solo va en contra de acuerdos internacionales sobre los derechos humanos y de los refugiados, sino que es contraproducente, política y económicamente, a largo plazo por varias razones: 1) económicamente, los migrantes aportan más de lo que reciben del Estado de acogida, como estudios académicos⁴ y del OECD⁵, del Banco Mundial⁶ y de la Organización Internacional de las Migraciones han subrayado en varias ocasiones y en distintos años, confirmando⁷ de tal manera que no se trata de una tendencia de un particular momento, sino más bien una pauta de la migración; 2) Políticamente, porque el mundo global al que los actuales Estados democráticos han adherido no puede funcionar correctamente sin una libertad de movimiento de las personas que se acompañe a la actual libertad de movimientos de bienes y capitales⁸.

Estas razones no suponen ninguna novedad para los países de la Unión Europea, que, a partir de un proyecto de paz, se ha desarrollado sobre todo gracias a la libertad de movimientos de bienes, capitales y personas, encabezando las dinámicas globales transfronterizas. Pero es justamente sobre las dinámicas

³ IP, Eric, «Globalization and the future of the law of the sovereign state», *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 3: 636–655, 2010.

⁴ VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017.

⁵ DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014.

⁶ RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011.

⁷ IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005.

⁸ CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

globales y las migraciones que por primera vez la Unión Europea se ha visto seriamente amenazada en su proyecto político, cuando el Reino Unido con el referéndum del Brexit ha decidido abandonar el proyecto comunitario. Estos hechos empujan a contestar a algunas preguntas que son de fundamental relevancia en este preciso momento histórico. ¿Por qué se han visto entrelazadas estas dos cuestiones? ¿Qué ha llevado un pueblo entre los más globalizados, donde hasta su idioma es idioma común global, a una marcha atrás antiliberal, antiglobal y xenófoba, con muchos discursos racistas y discriminatorios en la misma campaña del referéndum? ¿Por qué en otros países democráticos avanzan partidos antiestablishment y por qué también la otra potencia más globalizada hasta ahora, los Estados Unidos, ha manifestado tendencias antiliberales, antiglobales y con campañas electorales fuertemente antimigratorias?

Las cuestiones migratorias están tan obviamente relacionadas con las dinámicas globales que sea por parte de los gobernantes que por parte de la población, hay una tendencia a opinar que solucionar las primeras, conllevará una mejora también en las segundas. Pero, si miramos a la historia relativamente reciente, en términos históricos, y a los descubrimientos científicos, queda claro que ese caso no se dará, sobre todo si la solución a las primeras está constituida por el rechazo de algunos grupos minoritarios dentro de los países⁹. A bien mirar, es verdad lo contrario: tras el gobernar las dinámicas globales diferentemente, se pueden también orientar las pautas migratorias hacia mejores direcciones.

En momentos como este dónde hay una gestión de «crisis», muchas veces lo que hace falta es encontrar el tiempo de mirar a los recursos que ya existen y que se han quedado a parte por el simple pasar de los eventos. Y, efectivamente, y sin ir mucho más atrás en el tiempo, hubo en las pasadas décadas momentos en los que las migraciones, aunque no fuesen numéricamente menos relevantes, porque en realidad en porcentajes eran relativamente parecidas, no crearon una situación de emergencia de la que somos testigos hoy. El presente trabajo quiere enseñar como esto fue posible porque en el pasado las migraciones no se verificaron en un contexto ya cargado de inseguridades socioculturales, sino se incluyeron en un proyecto político europeo que tenía una identidad suya propia y una política suya propia que producía confianza en la población. Según la perspectiva que se propone en este ensayo, lo que ha fallado hoy y que ha producido estos atrincheramientos en lo nacional y lo exclusivo es consecuencia de unas líneas políticas débiles frente a las influencias exógenas y que, por consiguiente, no se propuso gobernar las dinámicas globales de una manera tal que la ciudadanía se viera protegida frente a los poderes fuertes¹⁰.

⁹ Además de los trabajos mencionados anteriormente, véanse POLANYI, Karl, *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, MA, 1944, que explica esto como afectó el sistema internacional desde finales del siglo 1800 hasta la segunda guerra mundial.

¹⁰ DÖRRE, Klaus; KRAEMER, Klaus; SPEIDEL, Frederic «The increasing precariousness of the employment society: driving force for a new right wing populism?», *International Journal of Action Research*, Vol. 2, 1: 98-128, 2006.

Las tendencias de los legisladores nacionales europeos han sido la de seguir políticas enfocadas hacia un capitalismo avanzado que no pertenece a la identidad y a la cultura europea, la cual se había distinguido de la cultura política estadounidense desde la Segunda Guerra Mundial en adelante por un liberalismo moderado por el Estado de bienestar¹¹. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y con el bajar del telón de acero, en los países europeos se había sellado un pacto entre las distintas partes de las poblaciones nacionales y, luego, entre las distintas naciones europeas con el proceso de la construcción comunitaria de lo que hoy es la Unión Europea¹². Este pacto, que bien se puede sintetizar en el Modelo Social Europeo, es el que hizo crecer Europa de una forma igualitaria y respetuosa de las diversidades personales y colectivas, de los valores y de las opiniones¹³. Este pacto, que no solo contaba con la protección social de los trabajadores, sino con la de los seres humanos, que tenían garantizada educación pública de calidad y una tutela de la salud respetuosa del derecho a la vida, con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, se ha visto poco a poco desmantelado¹⁴. Antes de que esto pasara, fue el modelo social europeo lo que permitió, en las pasadas décadas, que las sociedades europeas, durante los años 70, pudieran integrar una población migratoria relativamente parecida de inmigrantes en términos absolutos¹⁵ a la que Europa vive al día de hoy. Asimismo, las diferencias entre estos dos periodos no se pueden atribuir a diferentes contextos económicos porque también en los años 70 hubo una crisis económica que hizo que la situación económica de los países europeos fuera muy similar a la que hubo desde el 2008 en adelante. No obstante estas macro variables parecidas, no hubo en aquellos años una percepción de crisis migratoria tal cual la vivimos ahora. Aunque algunas variables macroeconómicas sí eran diferentes, porque, en aquellos años, los ciudadanos de los países europeos no asistieron a una degradación substancial de los servicios de salud pública y de la educación pública, ni a

¹¹ BECK, Ulrich, *Presente y futuro del Estado del bienestar: el debate europeo*. Mino y Dávila, 2005. Véanse también BELLO, Valeria, «The European international identity considered from outside» en BELLO, Valeria y GEBREWOLD, Belachew, (ed.) *A Global Security Triangle: European, African and Asian Interactions*, Routledge, London & New York, 2010.

¹² Ídem.

¹³ GIDDENS, Anthony, DIAMOND, Patrick & LIDDLE, Roger, *Global Europe, Social Europe*. Polity Press, Cambridge, 2006.

¹⁴ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

¹⁵ Tal como se ve de las estadísticas de la migraciones internacionales de World Bank, en los años 70, el porcentaje neto de la población migrante fue positivo en los países de Europa occidental, es decir, había más inmigrantes que emigrantes. En estos años, el número de migrantes neto era muy parecido a lo de hoy en día. Véanse The World Bank Data, «Net Migration», Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?end=2012&locations=EU&start=1962&view=chart>.

una flexibilización del mercado laboral como la que se produjo a partir los años 90 y sobre todo a partir del año 2000¹⁶.

A esto hay que añadir que, diferente a lo que muchas veces se lee en la prensa o se escucha en discursos sobre la actual crisis migratoria, tampoco se trata en términos numéricos de la llegada más numerosa de solicitante asilo y refugiados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, porque en los años 90 durante la guerra de los Balcanes y la guerra en Iraq, hubo en Europa un número de solicitantes asilo absolutamente parecido¹⁷. Como se ha demostrado en el libro «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat»¹⁸, lo que ha desarrollado esta percepción de crisis migratoria es que esta nueva oleada de refugiados llega al final de un camino de recortes a servicios públicos fundamentales y a derechos laborales que ha ocurrido conjuntamente con el aumento de la presencia inmigrante total en los territorios europeos. Esto ha conllevado la percepción por parte de los ciudadanos asentados en Europa de que fuera la presencia de esa nueva población residente la que constituía una competencia para los servicios públicos y el mercado laboral, así que parecía la inmigración la causa de la disminución de los servicios. En cambio, esta última era debida al desmantelamiento del modelo social europeo. Esta continuada sensación de precariedad de la vida de los ciudadanos ha llevado a muchos a tener opiniones antiestablishment, que van del rechazo de las política de la ONU, al rechazo de la Unión Europea como proyecto político regional, y a un creciente populismo en la política mundial que ya existe desde hace décadas¹⁹ pero que actualmente se está apoderando del debate político en diferentes países democráticos, utilizando muy a menudo campañas antimigratorias, xenófobas y alarmistas.

El retroceso de las políticas de gobernanza global que estamos testimonianando con el rechazo de los acuerdos sobre el cambio climático, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, o la de Estados Unidos del Partenariado Transpacífico, no solo no van a aliviar el malestar que las poblaciones están manifestando, sino que empeoran sus condiciones frentes a sociedades que siguen unidas en los intentos cooperativos. Esto con el proceso de Brexit ya se ve claramente²⁰, pues la solución no está en un rechazo a las migraciones o a

¹⁶ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

¹⁷ OECD, «Is this Humanitarian Migration Crisis Different?», *Migration Policy Debates*, Septiembre 2015.

¹⁸ BELLO 2017a.

¹⁹ DÖRRE, Klaus; KRAEMER, Klaus; SPEIDEL, Frederic «The increasing precariousness of the employment society: driving force for a new right wing populism?», *International Journal of Action Research*, Vol. 2, 1: 98-128, 2006.

²⁰ DHINGRA, Swati and OTTAVIANO, Gianmarco I. P., SAMPSON, Thomas & REENEN, John Van (2016) «The consequences of Brexit for UK trade and living standards». CEP BREXIT Analysis No.2, CEPBREXIT02. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK.

las dinámicas globales, sino en el entender que las migraciones son solo uno, aunque quizás el más utilizado, de los ejemplos de una crisis que solo depende de una mala gestión de la globalización económica. Al contrario, se necesita más gobernanza global enfocada hacia una política de protección social y del entorno natural para que las sociedades vuelvan a sentirse seguras.

La solución está, por lo tanto, en buscar en la historia ejemplos que puedan ayudarnos; aprender de la misma a no repetir los mismos errores cometidos en el pasado; analizar el presente y encontrar dónde se ha quedado atrapado el proceso de inclusión y de construcción de confianza y seguridad y, desde ahí, encontrar el punto constructivo de partida desde el que la imaginación del futuro vuelve a ser positiva, confortable, esperanzadora.

Las migraciones en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, su lenta convergencia con el tema de las amenazas y el prejuicio como reto a la seguridad global

Hace ya algunos años que el tema de las migraciones se ve frecuentemente relacionado con cuestiones de seguridad y, especialmente, con el concepto de las nuevas amenazas. Esto se refiere en especial modo a su conexión con el tema del terrorismo internacional, aunque ni el número de víctimas del terrorismo, por lo menos en el mundo occidental, es mayor de lo que hubo en décadas anteriores, ni el número de los migrantes es en porcentaje muy diferente a lo del pasado. Tal como se ve en los datos²¹, las víctimas y los ataques en Europa Occidental son muchos menos que en los años 70 y 90, cuando hubo una media de 450 ataques por año, con picos de 350 víctimas mortales en algunos años. Por eso, la entidad de la violencia del terrorismo o su ocurrencia no son variables que puedan explicar la actual percepción de amenazas que sufren las poblaciones en Europa Occidental. Pero sí que el terrorismo es mucho más impactante en algunas otras áreas del planeta, como Asia y África, hoy en día, siendo más causa de migración que no su consecuencia, por lo menos por lo que se refiere a las migraciones que desde estas áreas se dirigen hacia Europa occidental.

No obstante eso y el aumento de otras causas de migración, como los conflictos, las guerras civiles y el cambio climático, tal como se ve de las estadísticas de la migraciones internacionales de World Bank, hoy en día la migración neta a Europa no es en número mayor a la de los años 70, cuando por primera vez en Europa el porcentaje neto de la población migrante fue positivo, es decir, había más inmigrantes que emigrantes. En 1970 había un número neto de 2.173.176 de migrantes, mientras en 2012 la población migrante neta era de 2.324.066. Como ya se ha aludido brevemente antes,

²¹ ENGENE, Jan Oscar, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*. Edward Elgar, Cheltenham, 2004. Véanse también los datos recopilado por Global Terrorism Database.

tampoco la percepción de la crisis se puede explicar con el número de refugiados porque, tal como confirman las estadísticas de OECD, durante la guerra en los Balcanes de los años 90, hubo un número de solicitantes asilo muy parecido a lo de estos últimos años.

Entonces, ¿por qué la percepción que hay en el presente es diferente a la realidad? ¿Por qué se habla tan frecuentemente de la peor crisis de refugiados o la peor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial? Para obtener una respuesta científica a estas preguntas, tal como se ha argumentado en el libro «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat»²², hay que mirar al fenómeno desde una perspectiva que abarque la cuestión interdisciplinariamente, mirando a cómo factores interiores y exteriores, de políticas públicas e internacionales se han entrelazados en los últimos 25 años, cuándo el mundo ha pasado de un sistema bipolar a un sistema internacional diferente, que puede que haya pasado por el unipolarismo en algunos momentos, tal como algunos autores sugieren²³, pero que progresiva y gradualmente se configura siempre más como un sistema global. Por lo tanto no es tan sorprendente que algunos partidos dentro de Estados Unidos intenten sabotear los acuerdos de gobernanza global, ni que se refuercen varios movimientos antiestablishment en diferentes áreas del mundo.

Caer en la trampa de ver los problemas tal cual vienen presentados, sin cuestionar la información que tenemos de manera científica, puede suponer un gran coste: el de perder de vista al marco más amplio de las dinámicas internacionales y globales. En el libro ya mencionado, se analizaron en el detalle cuáles son las «nuevas» amenazas globales que se presentan actualmente a los países democráticos. Estas son principalmente de dos tipos: ordinarias y extraordinarias y las primeras son las que otorgan a las segundas su efectivo poder. Pero estas amenazas se han desarrollado a partir de algunos hechos reales y de algunas narraciones que han dado paso a una espiral de securitización²⁴ tan impactante y «autoreforzadora» que la crisis se da por sentada, se autoconfirma²⁵.

²² BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

²³ FINNEMORE, Martha ««Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity.» *World Politics*, 61(1): 58-85.

²⁴ El concepto de «securitización» se refiere a un proceso que, a partir de causas que no son relacionadas a cuestiones de seguridad, sino que son sobre todo de matriz política o económica, un tema anteriormente no tratado como cuestión de seguridad se desarrolla gradualmente como tal. En el campo de estudios de seguridad, «la securitización de las migraciones» también es un enfoque académico específico por lo que se reenvía al capítulo 3 del texto BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

²⁵ Para detalles sobre esta particular visión de la securitización, que se conoce como «security spiralling» o la espiral de la securitización, véanse la parte primera y segunda

Para entender porque, hoy en día, hemos pasado a considerar nuevas tipologías de amenazas es necesario entender en qué se diferencian estas de las más «antiguas» o clásicas amenazas a la seguridad. Según el investigador Ullman²⁶, una amenaza a la seguridad nacional es aquella que se configura como una acción o secuencias de eventos que amenazan de manera relevante y en un momento concreto o:

- Primer caso, a una sociedad de tal manera que esta o una parte de su ciudadanía ven la calidad de sus vidas afectadas negativa y considerablemente; o
- Segundo caso, amenazan al aparato del Estado u otras entidades dentro del Estado (personas, grupos o corporaciones) de tal manera que el Estado ve consecuentemente limitadas sus opciones políticas.

Esta es claramente una noción de amenaza a la seguridad que se desarrolló durante el periodo de la Guerra Fría y por lo tanto la influencia de la lucha entre los dos contrapuestos sistemas ideológicos en la percepción de lo que constituía una amenaza era muy importante.

Hoy, las amenazas a la seguridad están identificadas en aquellos eventos percibidos como potencialmente negativos para las personas o los Estados²⁷. Esa definición ya muestra como, a partir del nuevo milenio, una amenaza no tiene por qué ser concreta, pero ya basta que sea potencial y percibida por las sociedades y los Estados para existir. Claro está que las percepciones desarrollan un papel fundamental en cuestiones de seguridad internacional²⁸. Por lo tanto, siendo amenazas en potencia, la mayor novedad de estos retos consiste en su imprevisibilidad en término de lugar de ocurrencia, sitios, objetivos, actores involucrados y duración²⁹. El «terrorismo global» es un ejemplo perfecto de estas nuevas amenazas, por el hecho de que el terrorismo en sí no es una amenaza nueva y nunca ha sido previsible, sino nueva es la percepción relativa a ese fenómeno. El terrorismo ya existía también durante la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra fría y, por lo menos en Europa, con más actos violentos y más víctimas. Esto también es una de las razones por las cuales Europa tiene desarrollada una competencia en la

del libro BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a. Para el concepto de securitización que se autoconfirma se renvía al texto Maguire, M. «Migrants in the Realm of Experts: The Migration–Crime–Terrorist Nexus After 9/11.» In LAZARIDIS, Gabriella and WAADIA, Khurshed (eds) *The Securitization of Migration in the EU. Debates Since 9/11*. Palgrave Macmillan: Basingstoke and New York, 2015.

²⁶ ULLMAN, Richard, «Redefining Security», *International Security*, 8(1): 1229-1240, 1983.

²⁷ KRAHMANN, Elke, *New Threats and New Actors in International Security*. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

²⁸ DUELFER, Charles A. and DYSON, Stephen Benedict, «Chronic Misperceptions and International Conflict.» *International Security*, 36(1): 73–100, 2011.

²⁹ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

lucha contra el terrorismo mayor que otras áreas del planeta en este sentido y que ya emplea sea «hard» que «soft measures» para combatirlo³⁰.

Lo que hace que el terrorismo hoy en día sea un tipo «nuevo» de amenazas consiste en el hecho de que, mientras durante la Guerra Fría se percibía como un fenómeno nacional dirigido hacia algunos países bien determinados (Italia, Irlanda y España sobre todo), aunque algunos grupos terroristas tenían un claro enfoque internacional, como, por ejemplo, las «Brigadas Rojas» en Italia, hoy en día los objetivos del terrorismo global no se ven delimitados a algunos Estados concretos³¹. Por consiguiente, diferentemente que en la situación vigente, el terrorismo anteriormente no estaba percibido como una amenaza global, difundida e imprevisible. La percepción de la amenaza y su alcance, en este sentido, es clave para entender en qué se distingue el fenómeno del terrorismo en el presente.

Para combatir estas amenazas latentes que las sociedades perciben se han tomado y se toman medidas extraordinarias a nivel no solo nacional, sino regional y global. Pero al ser tan indefinidas, estas amenazas se han generalizado y extendido, incluyendo el miedo generalizado hacia todas aquellas personas de fe islámica, que se conoce también con el término islamofobia.

Desde aquí, el salto al miedo hacia la inmigración, forzada o no, ha sido el siguiente movimiento a través del cual la percepción de inseguridad se ha vertido en un mayor y más extendido prejuicio hacia el migrante que está enraizado en preocupaciones sociales, económicas y culturales. Estas se van a añadir al ya existente racismo de tipo biológico y cultural que está asentado en algunos segmentos de la población a causa de una educación preñada de la idea de la superioridad de algunas razas sobre otras, y a la xenofobia, fenómeno del miedo hacia los extranjeros que se debe en particular modo a la falta de conocimiento y de contactos con la diversidad³².

Esta percepción de un clima de inseguridad potencial tiene varios efectos secundarios, entre los cuales en particular el problema de la mala gestión de los flujos migratorios hodiernos, que ha contribuido a generar la percepción actual —y el hacerse realidad— de la «crisis» migratoria.

Pero también se ha producido un contexto más general de hostilidad y de tensión dentro de los países que acentúa las discriminaciones y las desigualdades, la segmentación de la sociedad, y que, de manera consecuen- te, crea las condiciones para que los procesos de radicalizaciones de varias facciones (sean estas islámicas, anárquicas, de ultraderecha, o varios otros

³⁰ MURO, Diego, «The Political Economy of Terrorism in Europe: The Integration of Supply and Demand Side Approaches at City Level.» *The Georgetown Security Studies Review*, Special Issue: What the New Administration Needs to Know About Terrorism and Counterterrorism, 61-69, 2017.

³¹ MURO, Diego (ed.), «¿Es eficaz el terrorismo?» *Afers Internacionals*, N. 112, Abril 2016.

³² Para un relato detallado de esto fenómenos, se reenvía al texto BELLO 2017a, citado.

tipos de populismo nacionalista y xenófobo) aumenten, alimentados por el odio, el resentimiento, el sentido de frustración ocasionado por la impotencia de cambiar un sistema que se percibe como discriminatorio y no igualitario y, sobre todo, por la falta de una educación moldeada en una cultura abierta, pacífica y enriquecedora³³. Claramente, las razones que inducen algunos al odio y a la violencia son individuales porque son las consecuencias de las vivencias y características psicológicas personales. No obstante, algunos procesos pueden proporcionar más facilidad de ocurrencias a estas experiencias personales. Sin embargo, cuando la violencia se sistematiza y se hace rasgo de un tipo de identidad colectiva, las consecuencias pueden ser peligrosas no solamente por un único país sino para el sistema global en su totalidad.

La sistematización de la violencia de grupos extremistas y xenófobos que se habían ido desarrollando antes y después de la Primera Guerra Mundial y que veían en la abertura a los mercados y a las personas extranjeras las razones de la decadencia del estilo de vida de la población autóctona, estuvo también, ciertamente, entre las razones que llevaron a Europa a una crisis de los valores democráticos y, consecuentemente, a la Segunda Guerra Mundial y al holocausto³⁴. Este último fue sinónimo de discriminación total de algunas minorías y hasta de la negación del derecho a la vida para judíos y poblaciones nómadas. Es por este motivo que ha de tomarse muy en serio el prejuicio y la discriminación, sobre todo cuando se «sistematiza», utilizando leyes, excepciones y reglamentación de emergencia, hacia una particular categoría o grupo minoritario religioso y étnico.

Por lo tanto, es considerablemente importante no dejarse confundir por las oleadas de percepciones que no están basadas en hechos reales, sino que es indispensable deber de los líderes y los partidos democráticos de todos los Estados que se reconocen en el actual derecho internacional escuchar trabajos científicos que tengan como finalidad última la paz internacional y actuar según criterios de justicia social en momentos delicados de grandes cambios. El primero de estos hechos es que, a diferencia de lo que estamos acostumbrados a escuchar, los movimientos migratorios actuales no son diferentes de los que se han ocasionado durante y después de la Segunda Guerra Mundial y, durante los años noventa, con la guerra del Golfo y la guerra en los Balcanes; sino diferente es la percepción de la migración.

Es diferente la percepción de desconfianza y de tensiones sociales, que es efectivamente parecida a la que había a finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, cuando se pusieron las bases para una política de exclusión y de predominio de una raza sobre otra que terminó en la Segunda Guerra Mundial y acabó con el sistema internacional tal y como se conocía

³³ BELLO 2017a.

³⁴ POLANYI, Karl, *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, MA, 1944.

en aquellos tiempos³⁵. Las migraciones forzadas de hoy no son muy distintas en porcentajes a las que hubo en la década de los noventa con los refugiados de los primeros conflictos después del fin de la Guerra Fría³⁶. Lo que sí ha cambiado entre estas dos épocas es que desde entonces se ha desarrollado una política de securitización en varios ámbitos políticos, que se debe, entre varios otros factores, a la percepción de nuevas amenazas anteriormente mencionadas. Esta securitización también se ha aplicado a la gestión de la migración, por una secuela de razones que son consecuencias de: 1) algunos hechos internacionales; 2) algunas narraciones políticas y 3) las percepciones de inseguridad social y económica de las que se ha hablado anteriormente.

Los hechos internacionales son:

- La guerra del Golfo y el intento de dar acceso a las grandes multinacionales del petróleo los pozos de Iraq³⁷, que han generado un clima de violencia y de degradación en el área que ha ayudado la causa terrorista, porque el terrorismo se alimenta del horror de la guerra, la consecuente falta de educación y de oportunidades y el clima de violencia generalizado. Por tanto, porque el terrorismo efectivamente se ha sustentado de las condiciones de miseria de los campos de desplazados en Oriente Medio, el paso entre las nuevas amenazas del terrorismo global y la securitización de las migraciones ha sido trazado con facilidad.
- La guerra en los Balcanes, que ha sido interpretada y gestionada en términos étnicos, creando consecuentemente la fractura musulmanes y cristianos en las «periferias de Europa», haciéndole eco al «choque de civilizaciones»³⁸.
- El tristemente famoso ataque terrorista del Once de Setiembre y la consecuente internacionalización y gestión, también en términos étnicos, de la guerra en Afganistán; eso ha lanzado el último puente necesario a establecer la conexión terrorismo, islamofobia y percepción de la diversidad como amenaza.

A estos hechos, se han sumado unas narraciones enfocadas hacia la securitización: una vez expresadas en el debate público unas cuestiones como cuestiones de seguridad, el tema se securitiza por sí mismo, a través del acto

³⁵ Idem.

³⁶ Véase BELLO 2017a.

³⁷ COX, Michael, «The Empire's Back in Town: Or America's Imperial Temptation – Again.» *Millennium: Journal of International Studies*, 32(1): 1–27, 2003. KLARE, Michael, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. Owl Book: New York, 2004. STOKES, Doug, «Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security.» *Review of International Studies*, 33: 245–264, 2007. NITZAN, Jonathan and BICHLER, Shimshon, *The Global Political Economy of Israel*. Pluto Press: London and Sterling, 2002. Para una discusión detallada de la literatura sobre este tema, se renvía al texto BELLO 2017b, pp.18-24.

³⁸ HUNTINGTON, S. (1993) «The Clash of Civilizations?» *Foreign Affairs* 72: 22-49.

discursivo o «speech-act»³⁹ pero también a través de la excepcionalidad, es decir, de la creación de la política de emergencia⁴⁰ y de su «rutinización»⁴¹.

Por último, la securitización se ha dado por la percepción de los retos, que de reales y ordinarios, se han ido transformando en potenciales y extraordinarios, en un proceso de escalada de la percepción de la amenaza que imita los procesos de la Guerra Fría pero donde los actores se esconden en un segundo plano, se dispersan, y por esa razón misma constituyen desafíos de tipología nueva, antes desconocidos.

Aquellas amenazas ordinarias y reales —como los riesgos de la vida cotidiana para los quienes viven en situaciones donde el contrato laboral es inseguro, la calidad de la educación y de la sanidad pública se ponen en duda, y hasta los valores y las culturas de siempre se hacen inseguros, porque llegan nuevos valores enseñados a través de los medios de información globales y globalizados— existen sea en el Este que en el Oeste del planeta, sea en el Norte que en el Sur, y todos se manifiestan a nivel de sistema como un movimiento antiestablishment que la crisis económica ha robustecido y que en Europa occidental se expresa en la ultraderecha, en el Brexit y en el populismo xenófobo; en América del Norte, en algunos países de Europa y en Australia se manifiesta con la política de los muros que acaban en hilos de hierro y de las islas donde las personas que huyen de la muerte se quedan detenidas hasta fecha no precisada; y, por último, pero en absoluto no de menor importancia, en Medio Oriente con dictaduras islámicas, grupos rebeldes, grupos nacionalistas y grupos terroristas.

Ya que se han aclarado sumariamente estas dinámicas⁴², es de señalar un posible camino diferente y el proceso de reforma que Europa podría, si quisiera, encabezar a partir de una innovadora política de la frontera y de la migración, abarcando el tema con una perspectiva omnicomprensiva.

La actual crisis migratoria y las cuatro paradojas de su presente gestión

¿Cómo se pueden abarcar conjuntamente las diferentes áreas temáticas y todos los asuntos que van desde los cruces de las fronteras hasta la inte-

³⁹ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad», *Relaciones Internacionales*, 29: 111-131, 2015. BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Segunda edición. ECPR Press: Colchester, 1991. WAEVER, Ole, BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten, LEMAITRE, Pierre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (eds). St Martin's Press: New York, 1993.

⁴⁰ HUYSMAN, Jeffrey, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge London and New York, 2006.

⁴¹ MACGUIRE 2015.

⁴² Por una discusión en profundidad de estas dinámicas y procesos, se reenvía al texto Bello 2017a.

gración de los inmigrantes en un país? Y ¿qué nos sugieren en términos de revisión del modelo migratorio a nivel global, regional y nacional, en especial modo para un país europeo como España?

Por un lado, hay una dinámica endógena de creación del prejuicio: la falta de inclusión de los inmigrantes (que se debe a escasas políticas de integración y a una política cultural exclusiva)⁴³ aumenta el aislamiento entre comunidades distintas dentro de una misma sociedad y eso conlleva una percepción de amenazas que luego se traduce en un control a la frontera más intenso y una política migratoria más rígida y cerrada.

Por el otro, el camino contrario, la dinámica exógena del prejuicio, también es cierto. Una política migratoria más estricta y restringida no disminuye las necesidades de migrar para las personas, sino solo las oportunidades de viajar regularmente. A la vez, aumenta la demanda de utilizar vías irregulares de acceso, ensancha de tal manera la presencia de personas en condición de irregularidad, con consecuentes problemas políticos y sociales, crece el número de detenciones temporáneas de los que hayan viajado de manera irregular y, consecuentemente, la percepción de la inseguridad relacionadas con el tema de las migraciones⁴⁴. Asimismo, una vez tal percepción de inseguridad está formada, se abre paso a la discriminación de las personas «ajenas» y, por lo tanto, los inmigrantes en los países de residencia se ven incluidos siempre menos en las interacciones positivas de la sociedad.

Una vez desarrollado los efectos negativos entrelazados del círculo vicioso del prejuicio que estas dos dinámicas producen, se establece una situación de crisis migratoria que solo puede ser interrumpida en cuanto se detengan sus causas, es decir, los factores que la producen.

Sobre todo cuando, en una sociedad, ya hay segmentos de población que perciben estar sufriendo de alguna forma de exclusión dentro de sus mismos países —como puede pasar con el desempleo o el mal empleo o con carencias en el acceso a sistemas de salud y de educación pública de calidad— el ver aumentar el número de personas con necesidad de asistencia pública, como los refugiados, o como los inmigrantes irregulares que quedan atrapados en centros de recepción que no les permite contribuir a la economía del país, puede conllevar que el clima entre diferentes comunidades se haga más tenso.

Pero también el número de inmigrantes que de manera regular viven y trabajan en un lugar pueden ser percibidos como competencia en el sector laboral o en el acceso a los servicios públicos, aunque está demostrado am-

⁴³ BELLO, Valeria. «Inclusiveness as Construction of Open Identity: How social relationships affect attitudes towards immigrants in European Societies.» *Social Indicators Research*, 126(1): 199-223, 2016.

⁴⁴ BELLO 2017b.

pliamente por varios estudios socio-económicos⁴⁵ que estos nuevos vecinos en realidad contribuyen a la economía del país y a las entradas del Estado más de lo que obtienen en términos de servicios.

No obstante estos «hechos», hoy en día es difícil convencer a algunos, sobre todo en los segmentos de población autóctona que sufren de alguna exclusión económica y social, que los inmigrantes no sean ulteriores amenazas a su vida ya precaria. Cuando se generan tensiones sociales entre diferentes comunidades, se da lugar a procesos de radicalizaciones en varios sentidos. Por un lado, miembros de las minorías mismas que se ven discriminadas y que reciben un trato de personas «ajenas» en países en los que se reconocen y donde puede que hayan nacido y donde, por supuesto, quieren vivir — porque es muy raro el caso de personas que se mudan a países en cuyos valores no se reconocen—⁴⁶, en algunos casos, pueden acabar buscando otras formas de representaciones y de desahogo de sus frustraciones⁴⁷.

Por el otro lado, lo mismo puede pasar dentro de segmentos de la mayoría de la población, cuyos miembros particularmente aislados de las instituciones democráticas y sobre todo cuando sufren de alguna forma importante de exclusión social, pueden ir a sumarse a los miembros de movimientos de ultraderecha xenófoba y racista. Eso se ha visto en los últimos años en varios países del mundo. Al fin y al cabo, los extremistas violentos, en diferentes partes del mundo se conocen con nombres distintos pero son fruto de la misma rama de vivencias personales de traumas debidos a violencias y abusos de varios tipos, alienación y exclusión socio-política y tienen siempre el mismo rasgo antisocial y «antiestablishment»⁴⁸.

Por eso es fundamental desarrollar un clima sociopolítico en el cual la sociedad se sienta segura y haya dinámicas positiva e interculturales, tal que disminuyan las causas radicales del extremismo, como en varias oca-

⁴⁵ Véanse VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017. DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014. RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011. IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005. CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

⁴⁶ Efectivamente, eso puede resultar obvio. Normalmente, al tomar en cuenta la opción de mudarse a un país, una de las primeras razones de elección es el estilo de vida y los valores políticos. BENSON, Michaela, O'REILLY, Karen «Migration and the search for a better way of life: a critical exploration of lifestyle migration», *The Sociological Review*, 57(4): 608-625, 2009.

⁴⁷ MOGHADDAM, Fathali .M. & MARSELLA, Anthony. J. (Ed.). *Understanding Terrorism: Psychosocial Roots, Consequences and Interventions*. Washington, DC: APA, 2003.

⁴⁸ HORGAN, John, *The Psychology of Terrorism*. Routledge, London & New York, 2014.

siones se ha avanzado también dentro del Consejo de Seguridad de las NN.UU.⁴⁹.

Pero para tener sociedades seguras hay que garantizar a cada uno un acceso digno sobre todo a los servicios básicos que permiten un armonioso desarrollo de la persona: el acceso a una educación y una sanidad pública de calidad y a un trabajo digno. Además del empleo, de la calidad de la educación o de la sanidad pública, no hay que empequeñecer el papel que desarrolla también la amenaza a la seguridad física, que se va a sumar a las percepciones de inseguridad de las sociedades contemporáneas, sobre todo bajo el miedo hacia las nuevas amenazas, como es el terrorismo internacional. Pero, tal y como se ha comentado anteriormente, el terrorismo, más que consecuencia de la inmigración es hoy sobre todo una causa que empuja a las personas a escapar de un territorio. Esto se explica bien si consideramos el hecho de que más del 99,9 por cien de la población migrante no es terrorista. Que haya unos terroristas que son también migrantes no hace de todos los inmigrantes unos terroristas, tal como que haya unos neofascistas que han matado a dos niñas nómades en una pira en Roma en mayo de 2017, no hace de todos los italianos unos neofascistas xenófobos y criminales, ni hace de todos los neofascistas unos asesinos criminales. Ni que hubiese grupos de terroristas vascos hacía de todos los vascos unos terroristas. Estas serían afirmaciones claramente prejudiciales. Consecuentemente, afirmar que es la inmigración que causa el terrorismo es una afirmación prejudicial que no tiene en consideración ni los datos estadísticos de la población migrantes, ni los datos estadísticos sobre el terrorismo, siendo este compuesto por mucho otros grupos (ideológicos, nacionalistas, religiosos) que los de origen islámico. Así se entrelazan cuestiones de política pública económica y social con cuestiones de política de fronteras y de asuntos exteriores. Y así se desarrollan las paradojas que contribuyen a complicar la gobernanza positiva y racional del fenómeno de la migración.

Las cuatro paradojas de la actual crisis migratoria

El fenómeno que se da a conocer como la actual crisis migratoria, y que afecta a muchos Estados del mundo contemporáneo de manera más o menos acentuada, se puede definir como la incapacidad de una gestión coherente de las migraciones a causa de cuatro paradojas. Ambos los flujos migratorios forzosos que los no forzosos han de ocurrir de manera irregular por la imposibilidad de hecho por las personas —que no sean turistas o trabajadores altamente calificados— de cruzar las fronteras de manera ordenada y según criterios establecidos por ley; es decir, imposibilidad de migrar regularmente por no existir al momento vías de accesos legales a los países de destinos. Eso evidentemente no siempre está explicado por

⁴⁹ Véase BELLO 2017a, en particular el capítulo 6.

falta de recursos económico de los migrantes, porque en realidad el coste de los viajes irregulares es mucho más alto (con una media de 3.500 euros por personas)⁵⁰ de lo que supone un viaje regular. Lo que es casi imposible de obtener no es un pasaje legal sino el visado que se necesita para acceder al país de destino. Estos simples hechos dejan clara la primera paradoja de la actual crisis migratoria: el tentativo de parar las migraciones irregulares a través de un control más cerrado solo crea más migración de tipo irregular. Así que, para intentar parar la imparable llegada de los que muchas veces huyen de la muerte, del terror o del hambre, o que migran por el simple deseo de un estilo de vida mejor e identificado con valores democráticos, el control rígido a las fronteras de países de tránsito y de destino termina aumentando la necesidad de estas personas de utilizar vía irregulares. Eso hace que el dinero que la gente que huye emplea para sus viajes alimente todo el mercado negro y las organizaciones ilegales, que están fuera del control del Estado.

Pero la actual crisis migratoria conlleva varias otras paradojas; la segunda paradoja consiste en que los países europeos, en lugar de financiar programas de migraciones regulares, que quitarían esa fuente de dinero a las organizaciones clandestinas, proporcionan dinero a Estados de tránsito, como Turquía o Libia, cuyas políticas de derechos humanos son más que cuestionables, para un control de la frontera todavía más intenso, aumentando el coste y, a largo plazo, también la necesidad de los viajes irregulares. Eso, de alguna manera, hace disminuir las migraciones por algunas rutas, pero solo temporáneamente y a un coste humano muy elevado⁵¹. A largo plazo, estas políticas producen más migraciones porque aumentan los factores (violencia, discriminación, falta de derechos y libertades fundamentales, etc., que son rasgos de los regímenes antidemocráticos) que producen las razones para migrar.

El dinero entregado al gobierno de Libia y Turquía podría, por ejemplo, emplearse de mejor manera para crear acceso regulares sea con programas de ayuda a ofertas laborales miradas para inmigrantes económicos, que, de todos modos, igualmente trabajan en los países europeos de destino aunque de manera irregular. Como la misma Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha reconocido, en todos los países europeos enteros sectores por los cuales los ciudadano europeos no están dispuestos a trabajar, por ser el trabajo extremadamente duro o en áreas rurales remotas,

⁵⁰ TRIANDAFYLLIDOU, Anna y MAROUKIS, Thanos, «Migrant Smuggling: Irregular Migration from Asia and Africa to Europe», Palgrave, London, 2012. También es cierto que algunos pagan sus viajes con deudas que prometen pagar en varias tipologías de trabajos (casi siempre dentro del mercado negro o de redes de organizaciones criminales) una vez llegados a los países de destinos.

⁵¹ HAMOOD, Sara, «EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?» *Journal of Refugee Studies*. 21 (1): 19-42, 2011.

actualmente se alimentan de la explotación de los inmigrantes irregulares, que, siendo más vulnerables, se ven forzados a aceptar todo tipo de trato⁵².

Además de soluciones en el mercado laboral para aquellos inmigrantes que podrían aprovechar de una migración de tipo económico, también hay soluciones más seguras para los solicitantes asilo como, por ejemplo, a través de pasillos humanitarios, solución intentada desde diciembre 2015 por el gobierno Renzi con el apoyo a algunas asociaciones religiosas en Italia y emulada por la sola Francia con el Gobierno Macron en 2017. Los pasillos humanitarios, cuyos programas pueden ser extendidos y mejorados, evitan a las personas utilizar las organizaciones criminales para viajar a sus destinos, quitando por lo tanto recursos económicos a grupos que alimentan procesos antidemocráticos, y asegurando viajes seguros y dignos a las personas que, por ejemplo, huyen de las guerras y de las violencias de grupos extremistas⁵³.

La tercera paradoja es que, los migrantes que, no obstante todo riesgo y peligros, llegan vivos a los países de destinos con las actuales rutas que tienen accesibles, se ven mantenidos en estado de casi-detención o de detención (según el caso de la persona —si solicitante asilo o no— y del Estado y su regulación nacional), que empeora su condición muy frecuente de trastorno de estrés postraumático⁵⁴ debido a la brutalidad de esos viajes. Ese trastorno encima les hace más sensibles a violencia, irritabilidad, depresión y pensamientos negativos. Estas situaciones no ayudan ni en la lucha a los procesos de radicalización, ni en la lucha al prejuicio.

La cuarta y última paradoja está causada por una percepción negativamente distorsionada por parte de las sociedades de acogida, porque la mayoría de aquellas personas que huyen hoy en día del terrorismo que difunde la violencia, el horror y la guerra en los países de origen, llegan a otros países donde sufren de un tipo de discriminación que está enraizada en el miedo de que estos mismos inmigrantes sean terroristas. La cual cosa tiene tan poco sentido común como lo de acusar de ser nazis a los judíos alemanes que huían de Europa a Estados Unidos entre 1930 y 1945.

⁵² European Union Agency for Fundamental Rights, «Exploitation of migrant workers is illegal and unacceptable», 19 Abril 2013. Online. <<http://fra.europa.eu/en/news/2013/exploitation-migrant-workers-illegal-and-unacceptable>> (último acceso 18 de Julio 2017).

⁵³ LOPEZ-SALA, Ana y GODENAU, Dik, «Integrated Border Management and Irregular Migration at the South European-North African Border: The Case of Spain», editado por Bossong, Raphael y Carrapico, Helena «EU Borders and Shifting International Security», Springer, London, 2016.

⁵⁴ BUHMANN, Caecilie et al. (2016) «The effect of flexible cognitive-behavioural therapy and medical treatment, including antidepressants on post-traumatic stress disorder and depression in traumatised refugees: pragmatic randomised controlled clinical trial». *The British Journal of Psychiatry*, 208 (3) 252-259, 2016. BONEWIT, A. (2016) «Reception of Female Refugees and Asylum Seekers in the EU». Policy Department of the European Parliament. Brussels.

Pues, la actual crisis migratoria se puede definir como la incapacidad de una gestión coherente de las migraciones a causa de cuatro paradojas: 1) la imposibilidad de migrar regularmente por no existir de hecho vías de acceso regulares a los países de destinos; 2) los acuerdos con países de tránsito y de origen no democráticos que proporcionan recursos financieros que, con mucha probabilidad, serán utilizados para establecer más violencia y discriminación y que creará más razones para migrar; 3) el uso de centros de detención o, en la mejor de las hipótesis, de casi-detención para los migrantes que consiguen llegar vivos a países aparentemente «seguros», con consecuentes tratos antidemocráticos para estas personas también en países que son supuestamente democráticos; 4) la percepción de las sociedades de acogida que la mayoría de aquellas personas que huyen hoy en día del terrorismo puedan ser ellos mismos unos terroristas.

En esta situación de crisis migratoria, Europa no es excepción. Pero, también es cierto que no todos los países han reaccionado de la misma forma y ese prejuicio no se ha producido en todas las sociedades: entre ellas, algunas han desarrollado programas más positivos que han contenido eficazmente los fenómenos más peligrosos y que ahora están por eso liderando los procesos globales. Otras, en cambio, encabezan una marcha atrás en aquellos modelos de gobernanza regional entre los más exitosos, precisamente por haber caído en la trampa de la exclusión de parte de sus poblaciones de los fenómenos globales de intercambio positivo. Un claro ejemplo ha sido el caso Brexit del Reino Unido que, junto con una campaña política antimigratoria, ha hecho del intercambio con otros países Europeos y, en general, de la interculturalidad el chivo expiatorio de problemas internos de exclusión social.

La tensión que estas situaciones provocan no se limitan a consecuencias en la sola cooperación regional, sino en las relaciones internacionales en su globalidad, generando un mayor desafío interno por verse diferentes facciones enfrentarse a una lucha sobre el tipo de país en el que se quiere vivir y a unas radicalizaciones de estas posturas, sea por parte de algunos ciudadanos que se reconocen en la población mayoritaria de su país que empiezan a expresar odio y actos violentos hacia las minorías y las mismas minorías en las cuales particulares individuos de manera similar pueden reaccionar a este aislamiento con el desarrollo de posiciones extremistas y violentas⁵⁵.

Esto nos indica ya cómo la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad internacional y global están entre sí íntimamente conectadas. Pero también nos recuerda que similares situaciones en el pasado ya se produjeron y que el mundo tiene la capacidad de reaccionar diferentemente y proporcionar soluciones innovadoras, como los países miembros de las

⁵⁵ BELLO, Valeria, «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat», Routledge, Londres y Nueva York, 2017a.

Naciones Unidas (NN. UU.) ya hicieron creando la práctica del Diálogo Intercultural dentro del Consejo de Seguridad como una política de erradicación de las raíces de las nuevas amenazas globales.

Este trabajo desarrolla cada una de estas dos partes del fenómeno en un trabajo que pasa por una revisitada concepción de la frontera, que tenga más conocimiento de qué la atraviesa presentemente, en un mundo tan globalizado como globalizados son los países y las sociedades que viven dentro de ellas.

De tal manera, este trabajo procura ilustrar como las crisis migratorias actuales pueden ser solucionadas teniendo en cuenta las cuatro paradojas mencionada anteriormente y resistiendo a la tentación de encontrar soluciones fáciles y transitorias, dirigiéndose, en su lugar, hacia una gobernanza del fenómeno concienciada y eficiente. La idea subyacente es que merece la pena intentar cambiar el enfoque en lugar de seguir intentando gestionar el sistema tal como está, por la simple razón que ha sido la presente gestión que se ha visto colapsada al enfrentarse con el fenómeno migratorio y que una marcha atrás como la que se observa en algunos países solo está levantando más enfrentamientos y más violencia. Las preguntas a responder son: ¿Cómo cambiar de modelo sin poner en riesgo la Seguridad del Estado, de las personas y la Seguridad Internacional y Global? ¿Es posible cambiar de modelo manteniendo el actual aparato de seguridad, sin que esto suponga un choque entre el concepto de Seguridad Humana y el concepto de Seguridad Internacional y Nacional?

En tal sentido, es un importante deber del Estado lo de asegurar ambas la seguridad humana y nacional y por lo tanto reformarse en el sentido de entender mejor estas dinámicas para poder en fin gobernarlas de manera positiva y constructiva para la mejora de la vida del país, de su sociedad, de las personas humanas y del desarrollo de una cultura enfocada a la cooperación regional e internacional y basada en un espíritu de paz y prosperidad política, física, socio-económica y cultural.

El concepto de Seguridad Humana para la solución de la actual crisis migratoria y sus paradojas

Para proponer una reforma de la política migratoria de un país o de una región, hay que considerar si existen actualmente opciones útiles a señalar posibles nuevas direcciones. Tomando en cuenta la actual securitización de las migraciones, hemos de buscar en la dirección de los marcos de seguridad actualmente existentes que podrían proporcionar soluciones a esta situación, porque, si estos ya existen y han efectivamente encontrado el favor de los Estados del mundo, significa que su factibilidad y sensatez ya están aseguradas. En este sentido, se puede mirar a las resoluciones que se han tomado dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando se han tratado, en las últimas décadas, temas de migraciones y de terrorismo,

siendo el terrorismo y la guerra hoy en día una de las principales causas que obligan a la gente a huir de sus países. En esta búsqueda, las opciones que se distinguen de aquellas clásicas de colaboración en el marco de la seguridad internacional son sustancialmente dos: la Seguridad Humana y su corolario, el Diálogo Intercultural.

Sobre el concepto de Seguridad Humana se ha dicho mucho⁵⁶ pero siempre se ha tomado en consideración a partir del cuadro formulado por las Naciones Unidas, que la define como:

«Un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado a que se enfrentan los gobiernos y las personas (...) el concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención»⁵⁷.

Esa simple definición efectivamente sintetiza una visión de seguridad plena, completa, que bien se adapta a la actual crisis migratoria, porque esta efectivamente es una situación donde las amenazas son intersectoriales, generalizadas y se ocasionan tanto para los gobiernos como para las personas. Por eso, el concepto de Seguridad Humana aplicado al actual fenómeno migratorio solo precisa una contextualización en término de área y de campo de aplicación, tal como especifica la formulación misma. ¿Qué tipo de inseguridades humanas supone la actual crisis migratoria para ambos gobiernos y sociedades de acogida y los inmigrantes? y ¿cómo se pueden prevenir?

Para los gobiernos, las cuestiones a abordar son: la falta de respeto de las leyes de acceso al territorio; el número de inmigrantes que es posible acoger en un territorio sin que el sistema de acogida colapse⁵⁸; la inclusión positiva de los inmigrantes en la sociedad y evitar el desarrollo de un clima de tensión entre distintas comunidades (y no solo entre los supuestos nativos de un país y los inmigrantes, sino también entre distintas minorías y comunidades, porque también entre los inmigrantes hay personas con prejuicios).

Por lo que se refiere a los inmigrantes, hemos visto anteriormente que las inseguridades que sufren principalmente son: las causas mismas que les obligan a migrar (terrorismo, violencia, guerras, pobreza extrema, discrimi-

⁵⁶ PARIS, Roland. «Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?», *International Security*, MIT Press, 26(2): 87-102, 2001. Para una referencia reciente al tema migratorio, véase LAZARIDIS, Gabriella, «Security, Insecurity and Migration in Europe», Routledge, Londres y Nueva York, 2016.

⁵⁷ NN.UU. «El concepto de Seguridad Humana», Web Oficial de las NN.UU. www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana (encontrado el 7 de Julio 2017).

⁵⁸ Como por ejemplo ha pasado en Grecia y como está ahora siendo el caso en Italia, según el actual gobierno.

nación, cambio climático); las condiciones de viajes; la obligación a relacionarse con traficantes (o smugglers) y a veces hasta con tratantes de seres humanos (human traffickers)⁵⁹; el riesgo de ser detenidos en los países de tránsito; estrés postraumático y sus consecuencias; discriminación y explotación en países de tránsito y de destino.

Para las sociedades de acogida las mayores inseguridades percibidas son: mayor competición en el mercado laboral y para el acceso a los servicios, sobre todo a la salud y la educación públicas; tensiones sociales y culturales en los barrios; procesos de radicalización para algunos segmentos de la población residente.

Todas estas situaciones, a bien considerar, se sitúan claramente en el marco de la Seguridad Humana y se pueden abordar a través de su corolario, el Diálogo Intercultural⁶⁰. En este sentido, el concepto de Diálogo Intercultural se ha aclarado dentro de las NN.UU. cuando, en 2010, el Consejo de Seguridad se expresó para aclarar qué papel desarrolla en la agenda para la seguridad internacional. Ahí se puede leer que se considera como la mejor opción para la prevención de las tensiones entre grupos de diferentes culturas, de los procesos de radicalización y para la inclusión de los inmigrantes. En este sentido, el concepto de Diálogo Intercultural se considera como un proceso de conocimiento y de educación a la diversidad a través de una comunicación e interacción que ha de involucrar a diferentes actores y, en especial medida, a los jóvenes, asociaciones de la sociedad civil, mujeres, líderes religiosos y académicos⁶¹. Pero también los Estados están llamados a ejercer un papel clave, a través de programas de comunicación social y educativos moldeados en el interculturalismo. Este último se refiere a un marco de inclusión de las minorías, los recién llegados y la nueva ciudadanía que esté enraizado en el diálogo entre las culturas que no «homogénea» e «íntegra» sino que «intercambia» e «incluye»⁶². Eso conlleva que, en la obediencia de la ley vigente en el país de residencia, las culturas se comunican y se respetan a

⁵⁹ Ambos los estudiosos y las Naciones Unidas precisan que hay que distinguir la categoría de «tratantes de seres humano», que son aquellos que cometen graves crímenes contra las personas, haciendo el tráfico de seres humanos para prostitución, venta de órganos, etc.), de la categoría de los «traficantes» (smugglers), que en cambio se dedican a proporcionar viajes con la defraudación de políticas de fronteras la renta de aduanas, sin cometer crímenes como la prostitución o el tráfico, que implica venta de seres humanos. Mientras los primeros cometen un delito de trata, los segundos cometen un delito penal mucho más grave contra la humanidad (o de lesa humanidad). Véase Naciones Unidas, «Tráfico ilícito de migrantes», <<http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/migrants.shtml>> (encontrado el 7 de Julio 2017).

⁶⁰ Véase BELLO 2017a, cit.

⁶¹ Ídem, en particular capítulo 6.

⁶² Sobre el interculturalismo, véase BELLO, Valeria y BLOOM, Tendayi, «Interculturalism in Times of Crisis», Sección especial de *International Migration*, 55(2), 2017. MEER, Naasar, MO-DOOD, Tariq, y ZAPATA-BARRERO, Ricard, «Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines», Edinburgh University Press, Edimburgo, 2016.

partir del conocimiento mutuo y no en una convivencia sin comunicación, donde distintas comunidades se ignoran recíprocamente. De aquí la mayor diferencia con el multiculturalismo que ve las comunidades como distintos parches que no forman ningún dibujo conjunto. Así el Diálogo Intercultural se configura como el corolario del marco de la Seguridad Humana en el campo de las migraciones, porque asegura la prevención de los problemas que pueden y se han efectivamente presentado en estos últimos años entre distintas comunidades a través de una comunicación y un conocimiento recíproco. Efectivamente, se ha observado en estudios estadísticos que las personas que poseen valores interculturales no desarrollan prejuicios tampoco en periodo de crisis en los países más afectados⁶³. Y eso explica la diferencia entre España e Italia, países ambos afectados por la crisis y con porcentajes migratorios parecidos, pero donde muy diferentes son las situaciones en términos de prejuicios, con España que ve su sociedad siempre más abierta e inclusiva, mientras Italia está recorriendo el camino contrario⁶⁴.

¿Cómo se aplica todo eso a la actual crisis migratoria y a sus cuatro paradojas? Ya que la primera y la segunda paradojas tienen relación con el control de la frontera y la colaboración con los países de tránsito, a seguir se examinarán como se conjuga la Seguridad Humana en el control de la frontera y en la relación con los países de tránsito.

A continuación, porque la tercera y cuarta paradojas de la presente crisis migratoria pertenecen al ámbito interior del país, es decir la acogida, se analizarán cómo la Seguridad Humana y su corolario, el Diálogo Intercultural, pueden ser de auxilio en términos de procesos de transformación e inclusión que ocurren dentro de una sociedad una vez los inmigrantes estén instalados.

El concepto de frontera como un marco normo-político de matriz socio-cultural y los valores que las permean

Cuando pensamos en la frontera, en seguida visualizamos un límite entre dos o más países; sea este confín un desierto, un mar o una montaña o una simple señal en un campo extendido hasta la línea del horizonte, lo que hace una frontera es marcar una separación entre territorios y poblaciones subyacentes a leyes y aparatos gubernamentales diferentes. Pero la frontera es también, tal como efectivamente se ha escrito muchas veces, el lugar de encuentro de diferentes culturas y de diferentes leyes y aparatos gubernamentales.

⁶³ BELLO, Valeria, «Interculturalism as a New Framework to Reduce Prejudice in Times of Crisis in European Countries», *International Migration*, 55(2), pp. 23-38, 2017b.

⁶⁴ BELLO, Valeria y SANTACREU, Oscar «Per comparare la crisi europea oggi: scenari di mutamento sociale e politico in Italia e in Spagna» *Società Mutamento Politica*, 6(11), Università di Firenze, Online, 2015. <http://www.fupress.net/index.php/smp/issue/view/1133>.

Mucho menos se ha escrito sobre la frontera como espejo de la sociedad y del Estado que se sitúan detrás y delante de ella. La frontera, cuando se abandonan conceptos puramente geográficos y términos puramente legales, es el primer lugar donde un aparato político-social y económico enseña cómo funciona este Estado y sus órganos y de qué valores están forjados sus ciudadanos. Esto es muy importante, porque, en particular para aquellos trabajadores en la frontera que son funcionarios del Estado, esto significa que ellos también representan los valores, las reglas y los hábitos que permean aquel Estado. Lo mismo pasa para aquellas personas que atraviesan la frontera: la manera en que la cruzan y los valores con los cuales se enfrentan, serán las primeras cosas que aprendan del lugar a donde llegan y cómo interactuar con aquel.

Si los migrantes asimilan que, no importa quién eres y lo que vales, no hay vías legales para entrar, experimentarán el rechazo e intentarán siempre circunnavegar los obstáculos que se les ponga; si para cruzar tendrán que sobornar a guardias fronterizas, aprenderán que la corrupción es el sistema de acceso a un sistema dado; si recibirán violencia, considerarán que la violencia es norma dentro de este país.

La frontera es el espejo de la sociedad de acogida y, en cuanto tal, enseña sus normas y sus valores, que es la primera experiencia que aprenden los inmigrantes al cruzarla.

Que un Estado quiera enseñar sus leyes en la frontera y a la frontera tiene todo el sentido, pero la manera en la cual el Estado decida hacerlo tiene que ser fruto de una reflexión atenta, porque esto va a impactar sobre los inmigrantes que entran en su territorio y, al fin y al cabo, impactará de la misma idéntica manera en la sociedad y el gobierno de acogida, porque los modelos que se enseñan son los que se reproducen en una sociedad, sea por parte de los ciudadanos que por parte de los nuevos vecinos.

La frontera, por lo tanto, se puede definir como un marco normo-político de matriz socio-cultural, espejo tanto del Estado y de sus reglas, como de la sociedad y sus valores y costumbres, donde por primera vez, en el cruce, los que cruzan se socializan⁶⁵ a los principios fundamentales para sus asentamientos en el territorio de destino.

Según esta definición de la frontera, la responsabilidad del Estado no está sólo en quién y cómo accede al territorio del país sino en quién y cómo opera

⁶⁵ En sociología, «socializar» indica el proceso dentro el cual un individuo aprende unas normas de comportamiento social no a través de una imposición exterior sino a través de su propia interacción con los demás. En este sentido, hay principalmente dos tipologías de socialización: la primaria, que se aprende en familia, y la secundaria, que se aprende dentro de las instituciones públicas. Véase, ROBLES SALGADO, Fernando, «Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e individuación, Inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión», *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, núm. 12: 1-31, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile, 2005.

el control de la frontera. Esto es extremadamente relevante en un momento histórico en el cual muchos Estados han dejado el control de la frontera en manos por ejemplo de empresas de seguridad privada⁶⁶. ¿Qué tipo de entrenamiento y formación ha tenido este personal de empresas privadas para operar este control? Considerando que muchos de los que llegan en este preciso contexto mundial a Europa son solicitantes asilo, el personal precisa tener una formación no solo en cuestiones de seguridad, sino también en derecho internacional y humanitario.

En Europa, también hay que tener en cuenta el papel que desarrolla la agencia FRONTEX en el control de los confines exteriores de la Unión. La agencia Frontex ya ha sido objeto de varios estudios⁶⁷, algunos que niegan que haya tenido un papel de securitización en la gestión de las migraciones⁶⁸ y otros que, en cambio, identifican dos tipos diferentes de prácticas de securitización que esta agencia realiza⁶⁹.

Pero ha sido comprobado por diversas vías⁷⁰ que esta securitización de las migraciones en la UE no ha disminuido el número de los que cruzan las fronteras de manera irregular. Como se evidencia en los mismos informes de la agencia publicados en estos últimos años, a pesar de la restricción de las normas y de los controles, los cruces irregulares han ido constantemente aumentando (Frontex 2015 y 2016). Pues, si, por un lado, la securitización no solo es éticamente problemática —porque establece un nexo migración-criminalidad que se da por sentado sin ninguna justificación, con una generalización del prejuicio hacia los inmigrantes y las consecuentes tensiones que eso conlleva, como se ha explicado anteriormente con la primera paradoja—, por el otro también está resultando ineficaz relativamente a su propósito, porque no ha conseguido disminuir el número de los viajes irregulares. Estas, por el riesgo y los costes económicos y físicos que suponen para los inmigrantes que están obligados a utilizarlos, y para el desafío que constituyen hacia las leyes del Estado, son las mayores inseguridades que, en el marco de la Seguridad Humana, deben evitarse. Pero ¿cómo? La solución que están intentando los países europeos y la UE en su totalidad es de extender el control hacia fuera de sus propias fronteras, en los países de tránsito, para que estos bloqueen el flujo migratorio antes que llegue a Europa. Estos acuerdos sin embargo tampoco son sostenibles ni efectivos, si se consideran en el largo plazo, excepción hecha por el acuerdo con Turquía a través del cual pero

⁶⁶ BLOOM, Tendayi, «The Business of Migration Control: Delegating Migration Control Functions to Private Actors.» *Global Policy*, 6(2): 151-157, 2014.

⁶⁷ NEAL, Andrew W., «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX», *Journal of Common Market Studies*, 47(2):333-356, 2009.

⁶⁸ NEAL 2009.

⁶⁹ LÉONARD, Sarah, «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices» *European Security*, 19(2): 231-254, 2010.

⁷⁰ BELLO 2017a; HUYSMANS 2006.

lo que más se ha conseguido es de disminuir los viajes por la ruta oriental y aumentar los viajes por la ruta del Mediterráneo central, con un número creciente de inmigrantes que llegan a Italia desde el 2016 en lugar que a Grecia. El acuerdo con Turquía también pone a Europa en una posición complicada por lo que se refiere al tipo de imagen que ha dejado imprimida en la memoria de estos solicitantes asilo. En este acto fronterizo, delante de familias que han utilizado sus últimos recursos para huir de la guerra y del terrorismo de Siria y para alcanzar Europa, lugar de paz y de democracia soñado, ¿con qué imagen se han chocado en esa frontera espejo de la UE? Con una Europa que les rechaza haciendo un trato con un Estado sujeto a una dictadura siempre más evidente. El otro trato, Europa lo hace con Libia, otro país donde los derechos humanos se ven constantemente infringidos. ¿Qué opinión se han formado de Europa en sus fronteras los que añoran un hogar en ella?

Estos acuerdos con países de tránsito forman así la segunda paradoja, que, además procuran ayudas financieras a Gobiernos que con estos recursos muy probablemente crearán más discriminación y violencia y, en consecuencia, más migrantes forzados en el largo plazo; en suma consideración, eso tampoco puede considerarse eficaz en el largo plazo. Además, su coste humano es muy elevado.

¿Cuáles son las políticas y acciones que podrían solucionar estas primeras dos paradojas y los problemas que se producen en la frontera y a partir de ella?

Antes de todo, crear canales de migración regular. Muchos se aprovechan de la inmigración irregular, incluidos en los países de acogida, donde las empresas pueden explotar una mano de obra barata y desprotegida que hace daño a ambos los inmigrantes y los ciudadanos. Hay muchos sectores de la industria y de la agricultura que necesitan trabajadores y que emplean a los inmigrantes irregulares porque estos pueden explotarse por carecer de protección frente a la ley⁷¹. Estos sectores emplean inmigrantes irregulares también en países, como España, Italia, Portugal y Grecia, donde hay porcentajes de desempleo muy elevadas, porque el tipo de trabajo agotador que supone no es de interés para muchos ciudadanos⁷². Cerrar los ojos delante de estos fenómenos no ayuda a nadie, porque los recursos económicos que el Estado ha utilizado para la actual gestión de la migración en situación de emergencia, a cuyo agravio se tiene que añadir el coste del aparato judicial y los centros de acogida para un tan alto número de personas, esos recursos

⁷¹ Véase EU Agency for Fundamental Rights, 2013, cit.

⁷² Abigail MCKNIGHT, Kitty STEWART, Sam Mohun HIMMELWEIT and Marco PALLILO, «Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches», Evidence Review, European Commission, Brussels, May 2016. Véase también European Observatory of working life, «Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU», January 2016. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/approaches-towards-the-labour-market-integration-of-refugees-in-the-eu>.

podrían emplearse para subvencionar canales de inmigración laboral de tipo legal, con ayudas económicas para el apoyo a modelos sanos y regulares que incluirían viajes regulares y visados de país a país. Si hubiera esta opción, por ejemplo, muchos de los que ahora huyen de los grupos terroristas y otras amenazas podrían igualmente utilizar un canal laboral, si lo hubiera, y así conseguir un trabajo y una vida segura, lejos de la criminalidad y de la violencia⁷³. También se podría dar mayores facilidades a quienes quieran abrir un negocio de poder obtener un visado a tal propósito, porque otra realidad que muchas veces queda oculta es que los inmigrantes también tienen un espíritu emprendedor y comercial muy desarrollado y crean trabajo en los países de acogidas, empleando tanto a otros inmigrantes como a otros ciudadanos cuando es necesario⁷⁴.

Eso dejaría los centros de acogida únicamente para los inmigrantes forzados por las violencias y las guerras, como los que vienen de Siria, Iraq, Afganistán y Yemen, por ejemplo, u otros casos individuales de discriminación, de violencia o de otro tipo de amenaza a la vida, y por los cuales se podrían extender los programas de los pasillos humanitarios, que eliminan de la raíz los viajes irregulares. Otra posibilidad para los solicitantes asilos son los programas de «private sponsorships» o patrocinadores privados, que ya se han experimentado con éxito en Canadá y que existen, aunque en forma más limitada, en Argentina, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suiza y en los EE.UU. Estos programas podrían aplicarse y tener éxito también en la acogida de refugiados en la UE con una reglamentación oportuna y transparente y en colaboración con y bajo el control de los Estados⁷⁵.

Por último, los acuerdos con países de origen y de tránsito con gobiernos que no respetan el derecho internacional y los derechos humanos son muy problemáticos. Los países europeos no pueden procurar ayuda financiera a cambio de más control a países donde es probable que estos recursos sean utilizados para crear más violencia y más solicitante asilos en un futuro más o menos lejano. Esto es cuestión tanto de eficacia en la gestión de las migraciones como cuestión de coherencia con los valores de la UE. Queda claro

⁷³ Es muy probable que muchos utilizasen el visado de tipo laboral si eso fuera posible. En un estudio de observación hecho recientemente en un centro de acogida todos los solicitante asilo han expresado ansia de tener el visado para tener una vida normal y encontrar trabajo. De ello se desprende que la posibilidad real de tener un visado laboral desde el país de procedencia sería siempre su primera opción si la hubiera, porque evitaría todo el trámite de solicitud de asilo que es muy cara para los migrantes (por el coste, económico y humano, que supone el viaje irregular); la opción del asilo también es cara para los Estados de acogida por todo lo que se ha descrito en este trabajo.

⁷⁴ Para un trabajo que sintetice esta temática, véanse ANDERSON, Stuart, «Immigrants and Billion Dollar Start-ups», National Foundation for American Policy, March 2016. <http://nfap.com/wp-content/uploads/2016/03/Immigrants-and-Billion-Dollar-Startups.NFAP-Policy-Brief.March-2016.pdf>.

⁷⁵ KUMIN, Judith, «Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union», Migration Policy Institute Europe, December 2015.

que hay intereses en acuerdos con países de tránsito que involucran otros sectores del Estado, como es el caso de Europa con Libia⁷⁶, pero una gobernanza efectiva considera las consecuencias a largo plazo y, en este sentido, estos acuerdos se revelan como un círculo vicioso del cual es difícil salir, aumentando los costes más que los beneficios en el largo plazo. Eso también pone a los Estados europeos en una posición de debilidad y de dependencia frente a estos países.

Por lo que se refiere al control de la frontera, este se mantendría para los que no entran en ninguna de las varias opciones de acceso y seguirían utilizando canales extraordinarios, pero seguramente estaríamos hablando de un número mucho más limitado, lo que haría el control —que igualmente tendría que hacerse caso por caso y según el respecto de los derechos humanos y del derecho internacional— mucho más efectivo. Pero siempre será necesario dotar al personal que opera en las fronteras de conocimientos específicos no solo de seguridad sino también de derechos humanos y de principios del Diálogo Intercultural para poder relacionarse con los que llegan al confín de una forma que refleje al Estado europeo de una manera que sea digna de representar a ese sistema gubernamental. Y por la razón que, en la Unión Europea, el Estado en la frontera representa también a un número más amplio de Estados que son el conjunto de los países miembros de la UE, el Estado fronterizo también tiene en consecuencia la responsabilidad de representar dignamente a los valores y las reglas europeas.

Pero la frontera hoy en día no está solo en los límites del territorio del Estado, sino dentro de ello, en los aeropuertos, y en las ciudades, en los controles que se hacen a las personas en varios momentos de sus vidas. Eso porque, si es verdad que la frontera es el marco normo-político de matriz socio-cultural con lo que un Estado y su sociedad se manifiesta, este ocurre cada vez que la autoridad se encuentra con ambas la ciudadanía y los nuevos vecinos, la extranjería. ¿Cómo se mueve esta frontera en los límites interiores? y ¿cómo se transforma en consecuencias para la migración? son dos preguntas cuyas respuestas son también imprescindibles para solucionar la actual crisis migratoria, sobre todo en sus tercera y cuarta paradojas.

De la frontera exterior a límites interiores: cómo se mueve y cómo se transforma una sociedad en consecuencias de los cruces del confín

En un mundo globalizado, donde todo se mueve y circula sin confines, desde la cultura hasta los productos de consumo diario, no podemos considerar la

⁷⁶ HAMOOD, Sara, «EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?» *Journal of Refugee Studies*. 21 (1): 19–42, 2011. Véase también COLUCCELLO, Salvatore, and Simon MASSEY, «Out of Africa: The Human Trade between Libya and Lampedusa.» *Trends in Organized Crime* 10 (4): 77–90, 2007.

frontera como algo inmóvil. Si la frontera es un marco normo-político de matriz socio-cultural, espejo tanto del Estado y de sus reglas, cuanto de la sociedad y sus valores y costumbres, esto significa que la frontera también se mueve, conceptualmente, con los cambios que se producen dentro de un país y de su sociedad. Si la frontera cambia con el cambiar de la sociedad, esto significa que cambios demográficos, políticos y culturales afectan a la frontera. Asimismo, la frontera está dentro de las ciudades, en los aeropuertos, y se manifiesta, físicamente, en todo acto de control hacia la extranjería y porque no, hacia la ciudadanía también, la de siempre y la formada por nuevos ciudadanos. Si se crea un nuevo aeropuerto, la frontera se extiende a otra zona de controles.

Así como ya no podemos imaginar la frontera como algo inmóvil, tampoco podemos realísticamente pensar que las personas no tienen los mismos derechos a moverse de un país a otro para encontrar mejores oportunidades. Si los ciudadanos de algunos países pueden moverse con libertad a cualquier parte del mundo y elegir el sitio donde quieren trabajar y vivir, en un Estado verdaderamente democrático este derecho tendría que aplicarse a cualquiera.

Esto es aún más legítimo en un mundo global, donde la gente quiere tener la oportunidad de beneficiarse del mismo producto en cualquier rincón del globo. Si por un lado es cierto que esto se aplica en algunos países, en muy pocos entre ellos hay situaciones donde la sociedad está sustancialmente equilibrada y gente propiamente explotada no existe, a parte algunos casos, porque cada uno contribuye de la manera que le satisface a la vida socioeconómica, política y cultural. Muchos de los países Europeos, a pesar de algunas cuestiones singulares y particulares, se benefician de sociedades pacíficas, prósperas y equilibradas. En estas sociedades, no hay duda alguna que la diversidad enriquece, beneficia, porque las diferencias aportan recursos innovadores e inesperados. Por cuanto se tengan en cuenta diferentes factores, trabajo, prejuicios, impuestos, nada explica racionalmente porqué los bienes pueden circular libremente y las personas no⁷⁷.

El mundo global podría funcionar bien si a todo y a todos estuviese concedido de circular libremente para situarse donde mejor puede contribuir a que la vida de las personas y de la colectividad se desarrolle positiva y sosteniblemente, como han afirmado varios estudios⁷⁸. Pero para hacer esto habría

⁷⁷ PETERS, Margaret, «Open Trade, Closed Borders Immigration in the Era of Globalization», *World Politics*, 67(1): 114-154, 2016.

⁷⁸ VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017. DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014. RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011. IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005. CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

que incluir en un sistema económico, político y social de manera provechosa a la totalidad de las personas que en él viven. Países que ya son injustos, donde hay mucha gente explotada, están cargados de tensiones sociales que, a veces, se hacen políticas, al punto que no se pueden integrar bien a nuevos ciudadanos, porque gran parte de la integración pasa por las relaciones sociales y los contactos humanos. Si estos se hacen tensos porque se lucha por servicios básicos, se abren las puertas a fenómenos de enfrentamiento de comunidades que solamente son el chivo expiatorio de un malestar más extendido de la sociedad, de tipo social, político, económico, educativo y, en fin, cultural. No puede haber inclusión plena, a pesar de éxitos económicos, en situaciones donde hay tensiones sociales y culturales, porque estos van a crear prejuicios que no permiten un contacto positivo.

Para un país y su sociedad es un gran alarde poder decir que incluye de manera positiva a los recién llegados y a la diversidad. Son ejemplos de ello países como Canadá, Nueva Zelanda, Suecia y, aunque no con el mismo éxito, Alemania y Bélgica, donde hay una manifestación positiva de la acogida hacia los inmigrantes. Estos ejemplos prueban que acoger e integrar positivamente los inmigrantes es posible si, en contextos democráticos, se aprovecha positivamente de la diversidad y se hace de ella un elemento enriquecedor de una sociedad. Pero ¿cómo se obtiene esto y qué papel desarrolla la frontera en este sentido?

La manera a través de la cual se cruza una frontera afecta la percepción que la sociedad de acogida tiene de la migración. Ahora, si la migración suele pasar sobre todo de manera irregular, la población residente en el país de llegada se formará la idea que estas personas no respetan las reglas y no serán buenos vecinos. Esta idea influenciará las relaciones entre ciudadanos e inmigrantes y, finalmente, la integración de estos últimos. Esa es la ulterior razón para crear vías de acceso regulares y evitar que siga engrandeciéndose el mercado para los tratantes y los traficantes y los que se aprovechan de la desesperación de quien está obligado, por una razón u otra, a dejar atrás su propio país, su casa, a veces su familia.

No sólo, sino que, una vez cruzada la frontera y hecho el primer encuentro con el marco normo-político de un Estado, esta experiencia misma que los inmigrantes tendrán afectará por mucho tiempo la opinión que ellos mismos se formarán del país donde han llegado. De tal manera, es contraproducente enseñar en la frontera un control masivo que se hace ineficaz porque hay demasiado que controlar. Por lo tanto, se necesitan mejores oportunidades de migrar regularmente para que el control se haga efectivo sobre aquellas situaciones sobre las que efectivamente se precisa indagar en detalle.

A esto se suma también la primera situación en que los inmigrantes se encontrarán una vez dejada atrás la primera frontera. Si los inmigrantes se ponen en centros donde se encuentran en situación de casi-detención, con sus movimientos limitados en la mejor de las opciones, esto también afecta

ambas las percepciones de los que han migrado —que verán al país como a un sistema injusto, que le limita sus libertades sin motivación— y las que desarrolla la población residente. Estas últimas, al ver los migrantes en situación de detención o casi-detención, empezarán a relacionar los inmigrantes con la criminalidad, estableciendo así el nexo migración-crimen mencionado anteriormente. Estos prejuicios también perjudicarán las relaciones sociales y la inclusión de los recién llegados, sean regulares o no.

De esa manera, la tercera y la cuarta paradojas están entrelazadas y se refuerzan entre sí, limitando las normales relaciones entre sociedad de acogida y migrantes. Sin embargo, no toda la población de acogida tendrá estos prejuicios, porque algunos ya han sido educados hacia el respeto de la diversidad y el rechazo de los prejuicios. Pero, aquellos que no se han formado en este clima de cultura inclusiva, frente a estas dinámicas que se producen a partir de las cuatro paradojas, tienen, a causa de cómo está formado el sistema de gestión de la migración, más empuje para desarrollar prejuicios hacia los inmigrantes que no para acogerles de manera positiva y constructiva.

Eso, desde luego, se debe al hecho que el sistema político ya discrimina a los inmigrantes, les aparta, les niega derechos por el simple hecho de no ser de una de aquellas nacionalidades privilegiadas que pueden moverse sin restricciones. Con este proceso se procura que algunos seres humanos tengan más derechos que otros, creando seres humanos de serie A y de serie B, o lo que se puede definir como una forma de «racismo institucionalizado» que, a su vez, crea un prejuicio en las sociedades que está propulsado, aunque sea involuntariamente, por el mismo Estado a través de sus políticas migratorias. En sus manifestaciones extremas, estos prejuicios de las poblaciones pueden desarrollar conductas xenófobas y juntarse a fenómenos más enraizados de racismo ya existente en algunos segmentos de las poblaciones que han sido educados en este tipo de cultura de rechazo a la diversidad.

Esta situación es muy delicada, porque al excluir a los inmigrantes, y con el tiempo a algunas minorías, se crean procesos de exclusión y de discriminación que fomentan los procesos de radicalización. Eso crea un círculo negativo por el cual las tensiones y las fobias hacia ciertos grupos aumentan, y asimismo aumentan las discriminaciones y los crímenes de odio. Estas dinámicas a la vez crean más oportunidades para los extremistas de desarrollar un menosprecio recíproco y así las probabilidades de enredar a más personas en grupos violentos.

Por otra parte, si todo esto se junta con una situación económica del país complicada, es más probable que la situación de desigualdad dentro del país se acentúe y esto haga más difíciles las relaciones y la acogida, porque la competencia por el trabajo y por el acceso a algunos recursos del Estado se percibe como aumentada por la presencia de los inmigrantes. Hace ya algu-

nas décadas que se ha probado con varios estudios sobre el prejuicio que las personas con menos calificación laboral y con trabajos menos calificados son los que más perciben los inmigrantes como una amenaza. Por esta razón, siempre se ha visto que en periodos de crisis económica, el prejuicio aumenta⁷⁹. Pero estudios muy recientes han demostrado que hoy en día eso en realidad pasa solamente cuando las personas no están educadas hacia una cultura inclusiva. Es decir, el prejuicio no depende tanto de la calificación laboral o del «nivel» de educación sino del «tipo» de educación que las personas reciben. Cuando las personas tienen desarrollados unos valores de inclusión y de respeto para los seres humanos y los valores de los demás, aunque el país se encuentre en una situación de crisis económica, no habrá un aumento de las posturas prejudiciales⁸⁰.

De tal manera que, para resolver la tercera y la cuarta paradojas, se precisa una educación de la sociedad hacia la inclusión y una acogida que le dé confianza a las personas, que les dé la posibilidad de contribuir positivamente a la sociedad dentro de la cual se ven acogidos y que eso les dé la oportunidad de concurrir a desarrollar una sociedad que se enriquezca a partir de la diversidad.

Sin duda, hay que averiguar en cada país cuáles son los contextos donde los inmigrantes se puedan integrar de manera más próspera y cómo integrarlos para que su presencia sea enriquecedora. Eso porque hay lugares donde puede haber situaciones económicas y sociales complicadas, por lo que no es aconsejable acoger un número importante de inmigrantes sin conjuntamente realizar una serie de intervenciones para combatir la pobreza de algunas áreas y la falta de acceso a una sanidad y a una educación de calidad. Esto no significa que estos países no tengan que compartir la responsabilidad de acoger a los que huyen de guerras o de otras formas de violencias o que no tengan que ofrecer una vida digna a personas que solo vienen a encontrar un trabajo y nuevas oportunidades.

Al revés, es justamente a partir de una inclusión positiva de la diversidad en el tejido social que se pueden crear dinámicas positivas también de tipo económico y político. Por ejemplo, en países donde el paro es importante, la migración, si está gobernada bien, y no gestionada en situación de emergencia, crea nuevos trabajos, porque los inmigrantes precisan algunos servicios por lo que se crea trabajo en los servicios sociales y sanitarios, en las escuelas, en los centros de servicios educativos particulares. El aumento de servicios públicos que se debe a la inmigración siempre tiene un coste más bajo que el mayor importe de tributos pagados al Estado por los migrantes, cuando estos sean regulares y de larga estancia. Esto por ejemplo se vio

⁷⁹ QUILLIAN, Lincoln. «Prejudice as Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe.» *American Sociological Review*, 60: 586–611, 1995.

⁸⁰ BELLO 2017b.

en un estudio del Reino Unido en 2007/2008⁸¹ además de los varios estudios citados de OECD, del Banco Mundial y de IOM. Además, tal como se ve en el libro de estudios comparativos de políticas públicas de Philip Haynes, Austria, Alemania, Suecia, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, también durante el periodo más fuerte de la crisis económica, han preferido políticas de estabilidad a políticas de austeridad⁸². Aunque estos son países con economías fuertes, estas políticas de estabilidad pueden haber sido la clave para la salida más rápida de la crisis financiera de estos países comparada con otros Estados europeos. Lo mismo está intentando ahora el gobierno Gentiloni en Italia con algunas importantes políticas de ayuda a los estudios universitarios que han vuelto a ser gratuitos para categoría de estudiantes que pertenecen a las clases más pobres del país, la cual cosa también afecta a muchos hijos de inmigrantes.

Los inmigrantes además crean negocios, llevan nuevas ideas, abren cuentas de ahorros, alquilan casas. Si se les pone en situación de hacerlo con dignidad y recursos, son un gran incentivo para movilizar capital económico, humano, cultural y social. Pero el Estado tiene el deber de procurar mayores recursos para los servicios básicos de una sociedad. No se pueden recortar los gastos del Estado en los servicios de salud y de educación pública, porque en Europa la gente cree en los valores de un Estado del bienestar que provee a todos unos derechos sociales fundamentales⁸³. Al quitarles a los ciudadanos europeos estos servicios, se pueden producir unas tensiones sociales que se reflejan negativamente en las relaciones humanas⁸⁴. Por eso, se tienen que encontrar los recursos en otros sectores; por ejemplo, una reglamentación del sector privado, sobre todo las multinacionales que no contribuyen al bienestar del Estado con sus tasas o con una notable creación de empleo y que más se aprovechan de las ventajas de la economía global y la explotación del trabajo que ha creado y está creando la exclusión social.

Para integrar positivamente a los inmigrantes, también se precisa tener confianza en ellos y tenerles un trato justo. No crear discriminación y violencia y recriminación desde el principio de sus estancias. No seguir discriminándole en cada ocasión que la frontera se manifiesta, en los aeropuertos, en los controles. A partir de la frontera, y en cualquiera de sus manifestaciones, el trato tiene que ser marcado por la dignidad y el respeto que precisa la

⁸¹ Select Committee on Economic Affairs, «Economic Impact of Immigration: 1st Report of Session 2007-08», Volume 2 Great Britain. Parliament. House of Lords, Londres, 2008.

⁸² HAYNES, Philip, *Public Policy beyond the Financial Crisis: An International Comparative Study*. Routledge, London & New York, 2012.

⁸³ BUSSEMAKER, Jet, «Citizenship and Welfare State Reform in Europe», Routledge, Londres y Nueva York, 2005. VAN OORSCHOT, Wim, «Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states», *Journal of European Social Policy*, 16(1), 2006.

⁸⁴ Bello, 2017a, cit.

persona humana y que están establecidos en las convenciones del derecho internacional.

Tal como aquellos que operan en las fronteras y en todas sus manifestaciones, también el resto de la ciudadanía y de igual manera los inmigrantes deben ser educados hacia un nuevo tipo de relación con la diversidad, que sea abierta e inclusiva. El hecho de que también los inmigrantes mismos tiene que ser educados hacia una política socio-cultural inclusiva es indudablemente importante porque también en sus países de origen puede que ellos hayan aprendido a partir de una educación discriminante y excluyente y un país europeo tiene que cerciorarse de que todas las personas que viven en su territorio tengan una cultura inclusiva. Eso explica la importancia del Interculturalismo, que es decir, un marco de inclusión de las personas que componen una sociedad que está enfocado hacia el Diálogo Intercultural. Efectivamente, el marco de la Seguridad Humana no puede ser completo si no se actúa pidiéndole a todos el mismo trato y las mismas pautas de apertura y de inclusión en un clima de Diálogo Intercultural.

Composición del grupo de trabajo

Presidenta:

D^a Anna Terrón Cusí

Presidenta ejecutiva y cofundadora de Instrategies.
Profesora de la Universidad Ramón Llull

Vocales:

D^a Ruth Ferrero Turrión

Profesora de las Universidades Complutense y
Carlos III de Madrid

D^a Carmen Pérez González

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales de la Universidad
Carlos III de Madrid

D. Juan Luis Pérez Martín

General de Brigada (G.C.) Jefatura Fiscal y de
Fronteras de la Guardia Civil
Doctor por la Universidad de Salamanca

D^a Valeria Bello

Investigadora del Instituto para la Globalización,
la Cultura y la Movilidad de la Universidad de
Naciones Unidas

Secretario:

D. José Luis Cabello Rodríguez

Coronel profesor del Departamento de Diplomacia
y Cultura de Defensa
Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)

15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental

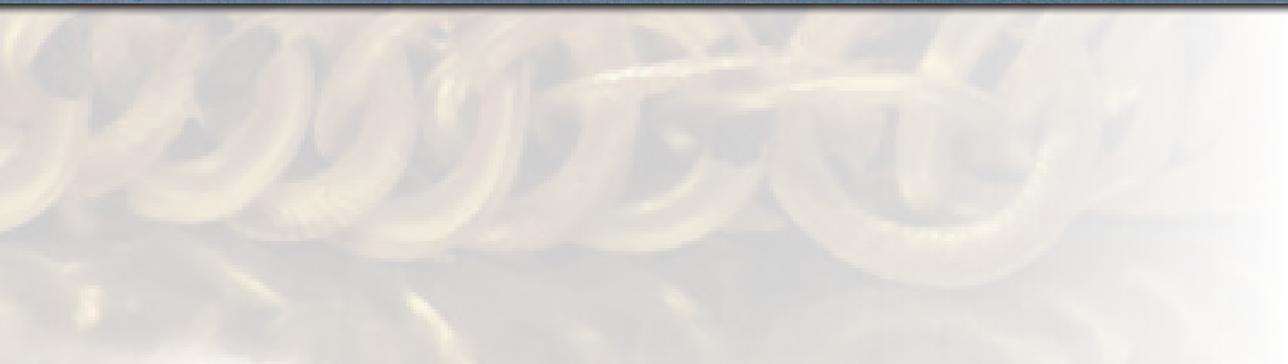
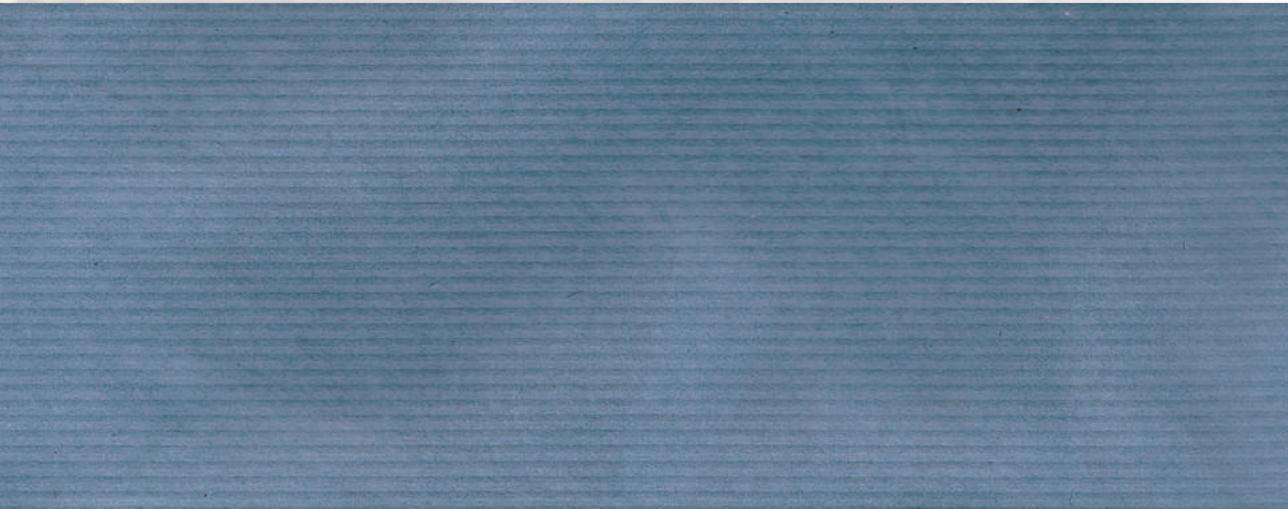
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil

75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006
90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea

105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI
130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035
135. Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español
136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI
137. Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciberdefensa: un reto prioritario

Relación de Monografías del CESEDEN

138. Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta
139. África futuro escenario de operaciones militares
140. Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas
141. Recursos vitales y recursos energéticos. Implicaciones para la seguridad
- 141-B. Vital resources and energy resources. Repercussions for security
142. Nanociencia, nanotecnología y defensa
143. La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea
144. África
145. Nuestra frontera más avanzada entre el Sahara Occidental y Senegal
146. La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015
147. La geopolítica líquida del siglo XXI
148. Inteligencia. Un enfoque integral
149. El nivel operacional
150. Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria
151. La coordinación de elementos militares policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN: 978-84-9091-303-1



9 788490 913031