



Monografías 150

Efectos sobre la PCSD de la
Unión Europea de la crisis
migratoria

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA



Monografías 150

Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea
de la crisis migratoria

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



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

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-16-412-5 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-232-4 (edición papel)

Depósito Legal: M-37083-2016

Fecha de edición: diciembre 2016

Imprime: Ministerio de Defensa



NIPO: 083-16-413-0 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-233-1 (edición libro-e)

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
Introducción	
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
Capítulo primero	
Desplazamientos internacionales de población: categorías y marcos regulatorios	17
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
Los flujos masivos de población en la sociedad internacional del siglo XXI: categorías conceptuales	19
La magnitud y consecuencias de los desplazamientos internacionales de población	22
La nacionalidad, la ciudadanía y la extranjería como elementos del ejercicio de la soberanía estatal sobre las personas	26
La regulación internacional de los refugiados	28
<i>Antecedentes jurídicos</i>	29
<i>La cuestionable definición jurídica de la condición de refugiado</i>	31
<i>Principios generales, derechos, obligaciones y prohibiciones del Estatuto del Refugiado</i>	34
Conclusiones	38
Capítulo segundo	
La acción exterior de la Unión Europea y la población desplazada: una aproximación integral desde las políticas comunitarias con nuevas propuestas	41
<i>Gustavo Palomares Lerma</i>	
Introducción	43
Acción exterior de la Unión Europea, la gobernanza global y las poblaciones desplazadas: la protección de personas	44
<i>La Unión Europea como actor global y la crisis de los desplazados</i>	44
<i>Salvar vidas y la lucha contra los delitos del tráfico de personas</i>	47
<i>Las medidas contra el tráfico de personas en el marco de la seguridad común: Política Común de Seguridad y Defensa</i>	49
<i>El papel de la OTAN en la lucha contra el tráfico de personas</i>	50

	Página
La acción exterior y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: abordar los desplazamientos desde su origen.....	52
<i>El Plan Europeo de Desarrollo como instrumento</i>	52
<i>El mapa de los países-escenarios «críticos» y las intervenciones de la Unión Europea en el origen de los desplazamientos.....</i>	54
África subsahariana, República Centroafricana y Cuerno de África..	54
Siria e Irak	57
Región balcánica	60
El diálogo político y diplomático para acordar respuestas regionales y globales a los desplazamientos y a sus causas	61
<i>Acuerdos regionales y subregionales</i>	61
<i>El proceso de Rabat</i>	63
<i>El proceso de Jartum y Cuerno de África.....</i>	65
<i>Los discutidos acuerdos de contención y control: el acuerdo con Turquía.....</i>	66
Agenda compartida sobre los desplazamientos en los diálogos regionales y subregionales: propuestas de avance.....	69
<i>Desplazamiento y desarrollo</i>	69
<i>Recursos de vida, empleo y juventud</i>	70
<i>Apoyo de la Unión Europea a los desplazados y refugiados en las regiones más próximas a los conflictos: los Programas Regionales de Protección y Desarrollo (PRPD).....</i>	71
<i>Cooperación en materia de retorno y readmisión con los países de origen y de tránsito.....</i>	72
Conclusiones.....	74
Capítulo tercero	
Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas	79
<i>Francisco J. Ruiz González</i>	
Introducción	81
Los movimientos migratorios irregulares como riesgo para la seguridad..	82
El marco normativo de la PESD/PCSD: tratados, consejos y estrategias ...	84
<i>De Maastricht (1992) a Colonia (1999): una PESC sin PESD</i>	85
<i>De Colonia (1999) a Lisboa (2009): nacimiento y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa</i>	87
<i>De Lisboa (2009) a nuestros días: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa</i>	89
<i>El largo camino hacia la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.....</i>	91
Los instrumentos de la PESD/PCSD: capacidades, operaciones y misiones	95
<i>Las capacidades de gestión de crisis de la PESD/PCSD</i>	95
<i>Operaciones militares y misiones civiles de la PESD/PCSD.....</i>	100
Movimientos migratorios irregulares en el Mediterráneo: estudios de caso	102
<i>La ruta occidental: el ejemplo del Centro Conjunto Regional de Canarias en el Atlántico.....</i>	103
<i>La ruta central: FRONTEX, Italia y la Política Común de Seguridad y Defensa.....</i>	104
EUNAVFOR MED Sophía	105
<i>La ruta oriental: operaciones de la OTAN en el Egeo</i>	108
El «Plan de Acción Conjunta» Unión Europea-Turquía	110

	Página
Conclusiones, perspectivas y propuestas	111
Capítulo cuarto	
Retos de la seguridad nacional ante el control interno de refugiados.....	115
<i>Pablo Salas Moreno</i>	
Antecedentes	117
<i>Riesgos relacionados con la llegada al interior de la Unión Europea de masas de desplazados.....</i>	117
<i>Hechos terroristas y sus vinculaciones simbióticas con el fenómeno del desplazamiento interno de refugiados en el marco de la Unión Europea</i>	118
La perspectiva española acerca de movimiento de poblaciones en el seno de la Unión Europea.....	121
<i>España como país de tránsito de refugiados.....</i>	121
<i>Los flujos migratorios en la Estrategia de Seguridad Nacional.....</i>	123
Aspectos de seguridad relacionados con la presencia de personas desplazadas en territorio de la Unión Europea.....	126
<i>La consideración de la amenaza.....</i>	126
<i>Identificación de riesgos relacionados con la presencia de refugiados en territorio de la Unión Europea.....</i>	127
<i>El crimen organizado.....</i>	128
<i>Problemáticas en el espacio Schengen.....</i>	130
<i>Uso fraudulento de la figura del refugiado y aprovechamiento de las vías de entrada de refugiados y rutas interiores de la Unión Europea.....</i>	133
<i>Mecanismos y medios para llevar a cabo un control interno de la población desplazada</i>	135
<i>Mecanismos y medios comunes a los Estados.....</i>	135
El nuevo terrorismo internacional.....	138
<i>La amenaza interna y externa.....</i>	138
<i>Marco normativo y reacción frente a las nuevas formas de terrorismo ..</i>	141
<i>Simbiosis entre terrorismo y desplazamientos masivos: terrorismo yihadista</i>	144
<i>Análisis: riesgos y problemáticas genera la vinculación de un fenómeno migratorio y terrorismo</i>	145
Conclusiones.....	149
Composición del grupo de trabajo.....	153
Relación de Monografías del CESEDEN	155

Introducción

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Con carácter general los desplazamientos masivos de poblaciones generados por causas tan diversas como la presión demográfica, la desigualdad de riqueza entre los países, las contiendas bélicas, las catástrofes naturales o las crisis humanitarias, han constituido uno de los elementos estructurales de la sociedad internacional. A esta realidad ha venido a sumarse desde la segunda mitad del siglo XX y gracias a la revolución tecnológica de los medios de comunicación y transporte, el creciente flujo internacional de turistas que ha llegado a convertirse en la primera causa de desplazamientos masivos de población con 1.220 millones de salidas por frontera en 2014.

Naturalmente esta realidad internacional ha constituido una fuente constante de problemas para el ejercicio de la soberanía de los Estados que se han visto obligados reaccionar estableciendo normas jurídicas, nacionales e internacionales, y adoptando políticas especiales para garantizar la seguridad de sus territorios y sus poblaciones. De este modo la prevención y el control de los desplazamientos internacionales de poblaciones, tanto los de naturaleza migratoria como los de otras categorías como el caso de los turistas, refugiados y apátridas, ha constituido uno de los objetivos prioritarios de la seguridad interior de los Estados y parte consustancial de la búsqueda de la paz y la seguridad internacional.

Sin embargo, a estas alturas del siglo XXI la sociedad internacional solo ha sido capaz de adoptar normas jurídicas incompletas, de movilizar recursos humanos y materiales insuficientes y de crear organismos de cooperación de eficacia demasiado limitada para ser eficaces ante la envergadura de este reto.

En este contexto internacional la comunidad europea desde sus orígenes se convirtió en un centro de atracción de la migración laboral, habida cuenta su creciente nivel de riqueza y su potencial de desarrollo. Durante las primeras décadas de la integración, la regulación del fenómeno migratorio y su control en frontera quedaron reservados a la competencia soberana de los países miembros. Será a partir del Acta Única Europea (1986), que sentaba las bases de un mercado único, cuando los movimientos de población fueron abordados como parte esencial del principio de libre circulación de personas.

Ello implicaba establecer una distinción entre los flujos de población intracomunitarios y los movimientos migratorios procedentes de terceros países. En el vértice de ambas dimensiones, intra y extracomunitaria, se situaba el control de personas en frontera y es ante la necesidad de cubrir esta decisiva función de seguridad donde alcanza toda su relevancia la incorporación del Acuerdo de Schengen al acervo comunitario como parte del pilar de los Asuntos de Justicia e Interior del Tratado de Maastricht (1992).

Medio siglo después de la firma del Protocolo que modificaba el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados y transcurridos casi treinta años de la firma del Tratado de Schengen, la Unión Europea enfrenta una grave crisis institucional inducida por la extraordinaria presión demográfica y la creciente tensión política provocada por el exponencial incremento de los flujos migratorios. Mientras en 2014 el número de solicitantes de asilo ascendió a 627.000, tan solo un año después esta cifra se había duplicado alcanzando 1,3 millones de personas.

El objetivo general de la investigación propuesta por el Instituto Español de Estudios Estratégicos se centra en analizar el fenómeno de los desplazamientos internacionales de población y las medidas adoptadas en el seno de la Unión Europea, en particular a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), para evaluar sus potencialidades y limitaciones así como los principales efectos que pueden derivarse a corto y medio plazo. Un segundo objetivo más específico es el estudio del impacto de los movimientos migratorios internacionales en la seguridad del Estado español en la medida en que la política migratoria y de asilo europea condiciona necesariamente las opciones que puede adoptar el Gobierno.

Establecidos los objetivos de la investigación su desarrollo se ha realizado de acuerdo con el método de análisis aplicado desde el marco que establece la regulación jurídica internacional del refugiado hasta las medidas institucionales y operativas adoptadas, tanto por la Unión Europea como por España, para mejorar la seguridad de sus ciudadanos sin menoscabo de la protección y garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas.

Uno de los primeros obstáculos que ha debido enfrentar esta investigación es la imprecisión conceptual, tanto jurídica como politológica, que existe en relación con la compleja realidad de los movimientos internacionales de po-

blaciones desplazadas. Para ello se ha realizado una primera formulación teórica que diferenciase y definiese las distintas categorías que concurren en el objeto de investigación de este estudio, como única fórmula de evitar las imprecisiones en la distinción taxonómica de los hechos y las confusiones en el análisis de sus causas o la evaluación de sus efectos. Errores metodológicos que, por lo demás, se aprecian en muchos de los estudios e informes realizados por organismos oficiales y no gubernamentales.

El primer capítulo realizado por el profesor don Rafael Calduch, aborda el marco teórico delimitando los desplazamientos internacionales de población de acuerdo con un triple criterio: a) la finalidad que persiguen las personas que se desplazan; b) la naturaleza voluntaria o forzosa de los desplazamientos, y c) los derechos humanos que amparan la regulación internacional de cada categoría. En efecto, desde los flujos turísticos hasta la situación de los desplazados forzosos apátridas, el panorama de la realidad internacional generada por los movimientos masivos de población es heterogénea y compleja lo que obliga a establecer una clara distinción conceptual de todas las categorías que la integran. Sin ella el recurso a términos genéricos como el de *migrante internacional* solo sirven para encubrir realidades muy diversas en su importancia y en los efectos que provocan en los países y en la propia sociedad internacional.

Gracias a la distinción teórica establecida es posible estudiar la figura particular del refugiado y las causas históricas que provocaron la necesidad de establecer una normativa internacional específica que amparase a estas personas. La Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y el Protocolo de 1967 que la modificaba, constituyen todavía la base jurídica internacional que con carácter general regula los derechos y obligaciones que tanto los Estados como las organizaciones intergubernamentales deben respetar a la hora de atender a este colectivo de personas desplazadas.

No obstante y a pesar de los avances normativos realizados durante más de medio siglo, la imprecisión definitoria del refugiado recogida en la Convención unido a la introducción de ambiguas medidas de salvaguarda en aras de la seguridad de los Estados, han provocado una creciente e indiscriminada demanda de asilo por las poblaciones desplazadas internacionalmente que está generando la desvirtuación del Estatuto del Refugiado, la paralela ineficacia jurídica de la Convención y el desbordamiento de la labor protectora realizada por organismos internacionales y nacionales.

La creciente brecha entre el contenido de la Convención y de su Protocolo, de una parte, y la magnitud y nuevas formas que están adquiriendo los flujos de poblaciones desplazadas de otra, está cubriéndose, no siempre de un modo coherente y homogéneo, por las legislaciones regionales o nacionales. Ello está ocasionando una desigualdad real entre los países y las regiones a la hora de conceder y aplicar el asilo que, a su vez, está provocando importantes desviaciones en los flujos internacionales de las poblaciones desplazadas,

debido al «efecto llamada» o al «efecto rechazo», cuyas consecuencias están afectando ya a la paz y la seguridad no solo de Europa sino también del resto del mundo.

Ello explica la necesidad de estudiar los fundamentos políticos e institucionales así como las medidas de respuesta adoptadas por la Unión Europea para hacer frente a la llegada masiva de poblaciones desplazadas a sus fronteras exteriores. El profesor don Gustavo Palomares analiza en su capítulo la evolución de la política comunitaria europea ante la realidad de la presión migratoria internacional, desde sus posiciones estatales originarias hasta los proyectos actuales, para implantar una aproximación integral a este fenómeno.

Para ello comienza por estudiar la posición de la Unión Europea como actor global y los requerimientos que ello implica para el desarrollo de su acción exterior en relación con las poblaciones desplazadas. Tales requerimientos se articulan en tres líneas estratégicas de actuación: a) la atención a las poblaciones desplazadas que alcanzan las fronteras exteriores de la Unión Europea; b) abordar las causas de los desplazamientos masivos en los países de origen, y c) vertebrar una cooperación regional y subregional para lograr respuestas internacionales coordinadas y eficaces.

Respecto de las medidas de respuesta al problema en frontera, el autor destaca el principio de protección de las personas como el criterio-guía que debe fundamentar la política comunitaria y que, desde la perspectiva práctica, implica conjugar la garantía de la vida y los derechos fundamentales de los desplazados con la adopción de nuevas medidas de seguridad y de lucha contra el tráfico ilícito de personas.

En el análisis de las medidas orientadas a abordar el problema en los países de origen, el profesor Palomares se centra en las intervenciones realizadas por la Unión Europea en lo que denomina «países-escenarios críticos» junto con la aplicación del Plan Europeo de Desarrollo como un instrumento que, a medio y largo plazo, mejore las condiciones de vida en los países de origen y reduzca la presión migratoria, asociando la ayuda al desarrollo con la implantación de programas de control de los desplazamientos internacionales masivos por los Gobiernos de dichos países.

Por lo que atañe a la cooperación regional y subregional, el autor dedica dos apartados en su estudio. En el primero de ellos realiza un análisis crítico de los acuerdos regionales y subregionales con especial atención al proceso de Rabat, el proceso de Jartum y el discutido acuerdo entre la Unión Europea y Turquía.

Pero el profesor Palomares avanza en su capítulo lo que considera que deberían ser los principales contenidos de lo que denomina «una agenda compartida en los diálogos de cooperación regional y subregional» en relación con los desplazamientos de población. En concreto se exponen cuatro con-

tenidos básicos: 1) la relación entre los desplazamientos y el desarrollo; 2) la evaluación y movilización de los recursos necesarios para garantizar las condiciones de vida, el empleo y el apoyo a la inserción social y laboral de la juventud; 3) los Programas Regionales de Protección y Desarrollo para los países o áreas con conflictos armados activos y 4) la cooperación en relación con el retorno y la readmisión tanto en los países de origen como en los de tránsito.

En este marco general de las medidas adoptadas por la Unión Europea para enfrentar la problemática de las poblaciones desplazadas internacionalmente, se sitúa la aportación que se realiza o puede realizarse por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y que aborda el capitán de fragata don Francisco J. Ruiz González.

Su investigación se inicia con una evaluación de los movimientos migratorios irregulares como uno de los riesgos que afectan a la seguridad tanto europea como nacional. Para ello se apoya en dos documentos básicos para la política de seguridad y defensa española, la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, aprobados en 2013.

Sin duda ambos documentos son referencia doctrinal para determinar el alcance y los efectos que para la seguridad y defensa de España representa el reto de los desplazamientos internacionales de poblaciones, sin embargo su adecuada interpretación y valoración debe realizarse en el contexto más amplio en el que el Gobierno español debe adoptar sus decisiones y estrategias, es decir en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. Por ese motivo, el autor aborda también la evolución experimentada por la Política Común de Seguridad y Defensa desde su formulación jurídica en el Tratado de Maastricht hasta las iniciativas más recientes, pasando por los sucesivos cambios institucionales y funcionales realizados a través de los tratados, las decisiones del Consejo Europeo y los documentos estratégicos aprobados.

El análisis de la progresiva y tortuosa implantación de la Política Común de Seguridad y Defensa resulta imprescindible para comprender las potencialidades alcanzadas pero también las importantes limitaciones que dificultan su aplicación operativa al problema de las migraciones irregulares, especialmente las que se realizan por vía marítima.

Efectivamente son muchas las críticas que se formulan a la Política Común de Seguridad y Defensa por las limitaciones políticas y operativas que posee, pero pocas veces se explica que a diferencia de otras políticas europeas, la Política Común de Seguridad y Defensa se está desarrollando a pesar las apreciables dificultades que han jalonado su camino. Entre ellas destacan la contradictoria posición del Reino Unido, las discrepantes prioridades de seguridad, las diferentes concepciones estratégicas de los países miembros y, finalmente, el demoledor impacto de la crisis económica en los presupuestos de Defensa.

A pesar de ello, la Política Común de Seguridad y Defensa ha logrado movilizar importantes capacidades que han garantizado el desarrollo de operaciones y misiones internacionales. Entre las capacidades el autor destaca la actividad desarrollada por la Agencia Europea de Defensa (EDA) y las funciones atribuidas al *Maritime Surveillance (MARSUR)* en la vigilancia y control del espacio marítimo europeo, clave para enfrentar los desplazamientos irregulares de población, sin omitir una referencia a las iniciativas de Pooling & Sharing.

La parte más específica y detallada del estudio se centra en la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa al caso de los movimientos migratorios irregulares. En este apartado comienza por describir las cuatro principales rutas migratorias marítimas de acceso a la Unión Europea: a) la de África occidental; b) la del Mediterráneo occidental; c) la ruta central, y d) la ruta oriental del mar Egeo. Cada una de ellas posee sus propias características no solo geográficas sino también por el perfil de las poblaciones migrantes y los países de tránsito y destino. Desde esta perspectiva el autor destaca la importancia crucial que posee el espacio marítimo y el territorio español en dos de estas tres rutas y la consiguiente necesidad de vertebrar las iniciativas de seguridad y defensa españolas con las de la Unión Europea, especialmente con la ayuda de FRONTEX. La inclusión en este apartado de la eficaz iniciativa de creación del Centro Conjunto Regional de Canarias para el control de la ruta de África occidental demuestra la utilidad de la cooperación hispano-europea y ha servido de experiencia para las medidas adoptadas en las otras rutas.

Para enfrentar el problema de los crecientes y masivos desplazamientos irregulares a través de las rutas marítimas del Mediterráneo occidental y central, el Consejo Europeo aprobó en 2015 la operación EUNAVFOR MED como apoyo militar a las actividades de FRONTEX y EUROPOL y refuerzo de otras misiones desarrolladas en los países de origen como EUCAP SAHEL Níger.

A diferencia de las tres primeras, la operación militar desarrollada en la ruta oriental (mar Egeo) no ha sido promovida por la Unión Europea sino por la OTAN. El capitán de fragata Ruiz además de exponer sus principales características operativas realiza una crítica valoración de esta operación en cuanto a sus efectos reales sobre los flujos migratorios irregulares.

Esta investigación, como todo estudio promovido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, debía recoger necesariamente un capítulo dedicado a extraer reflexiones y conclusiones que resultasen útiles, tanto doctrinal como operativamente, para el desarrollo de la política de seguridad nacional. Semejante tarea la asume el general de la Guardia Civil don Pablo Salas en su capítulo dedicado a los retos que supone para la seguridad española el efectivo control interno, necesario para prevenir y perseguir las amenazas del terrorismo yihadista y la criminalidad organizada asociadas a los desplazamientos internacionales de población.

En su exhaustivo análisis, el autor comienza por delimitar y demostrar con hechos el alcance de los riesgos para la seguridad que están surgiendo y evolucionando a partir de los desplazamientos masivos de poblaciones que llegan a las fronteras europeas.

A continuación expone la problemática que le suscita a la seguridad española su posición como país de tránsito de los flujos migratorios irregulares procedentes de África occidental y el Magreb y cómo la Estrategia de Seguridad Nacional establece las directrices de respuesta a esta realidad.

Pero como ya hemos señalado, la política de seguridad española está incardinada en el marco general de la Unión Europea, por ello el general Salas aborda las características generales de la seguridad europea desde la perspectiva de las medidas de seguridad interior, centrándose en las exigencias derivadas de la pertenencia al espacio Schengen y de modo más particular en los mecanismos y medios para el control interno de las poblaciones desplazadas.

Un aspecto de especial interés para el autor lo constituye la prevención y persecución del uso fraudulento que se realiza de la figura del refugiado como fórmula para encubrir la inmigración ilegal, ya que semejante práctica termina afectando a la aplicación eficaz y ágil del asilo a aquellas personas que realmente cumplen los requisitos establecidos por la Convención de 1951.

Acorde con el auge de los atentados terroristas que se han producido en Europa durante los dos últimos años, el autor dedica un apartado especial a esta amenaza. Comienza por una descripción de las características de las nuevas formas de terrorismo internacional, su expansión y la evolución que han experimentado durante los últimos años bajo los sucesivos liderazgos, primero de al Qaeda y más tarde del Daesh.

Ante a la gravedad de esta amenaza el general Salas analiza los principales instrumentos de respuesta que se han generado por la Unión Europea, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto los artículos 42.7 del TUE y 222 del TFUE atribuyen competencias compartidas a los Estados y las instituciones europeas para enfrentar las amenazas del terrorismo internacional. Sin embargo mientras el primero de los artículos citados se orienta a la defensa colectiva frente a las agresiones de origen externo, la cláusula de solidaridad se ha establecido para responder a las amenazas internas. El problema se suscita cuando la amenaza terrorista se origina y dirige desde el exterior pero se ejecuta en el interior del espacio europeo.

Esta nueva modalidad de amenaza terrorista, que está extendiéndose por los países miembros en los últimos años, está estrechamente asociada a los desplazamientos masivos de población que llegan a las fronteras comunitarias, ya que está demostrado que las organizaciones terroristas como el

Daesh utilizan las rutas de migración ilegal y las entradas masivas a Europa para infiltrar a sus propios miembros, en ocasiones en clara connivencia con grupos de criminalidad organizada.

De este modo, el problema del control en frontera y la atención humanitaria de las poblaciones desplazadas se sitúa en el núcleo de la política de seguridad, tanto europea como nacional, en una inevitable tensión política y jurídica con la lógica de los derechos humanos y la aplicación del Estatuto del Refugiado.

Para el autor de este capítulo, la magnitud del problema generado por los flujos internacionales de desplazados y la gravedad de las nuevas formas del terrorismo internacional obligarán a la Unión Europea y a sus Estados miembros a integrar progresivamente las dos dimensiones necesarias para la protección de sus ciudadanos: la seguridad interior y la defensa. Un cambio necesario y radical respecto de la separación establecida en el Tratado de Maastricht y todavía contenida en el Tratado de Lisboa entre la Política Exterior y de Seguridad Común y el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Como se podrá apreciar tras la lectura de los cuatro estudios que integran esta investigación, la problemática de las poblaciones desplazadas internacionalmente está muy lejos de su resolución. La celebración de la Primera Cumbre de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2016, se ha dedicado precisamente al tema de los refugiados y migrantes. La Declaración final aprobada por todos los Estados miembros, constituye un primer paso en la consideración de la realidad de los desplazamientos internacionales de población como un problema mundial y no solo con alcance regional o estatal. Es un paso importante pero claramente insuficiente¹.

Si en los próximos años la comunidad internacional no aborda la necesaria reforma jurídica del Estatuto del Refugiado y, al mismo tiempo, no revisa la estructura, competencias y funcionamiento de ACNUR además de movilizar más recursos humanos, materiales y financieros para atender la realidad de los flujos de refugiados y migrantes, la estabilidad regional en Europa se verá amenazada no solo por los efectos del terrorismo y la criminalidad organizada sino por el auge de los partidos y movimientos xenófobos y racistas que están emergiendo. Un escenario nada tranquilizador que la Unión Europea debe evitar no solo mediante la reforma de su política migratoria y de asilo sino también actuando decididamente como actor global para impulsar los cambios que en este terreno exige la sociedad internacional del siglo XXI.

¹ El texto de la Declaración está disponible en <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf> (consultado el 21 de septiembre de 2016).

Capítulo primero

Desplazamientos internacionales de población: categorías y marcos regulatorios

Rafael Calduch Cervera

Resumen

La problemática de los movimientos internacionales de población incluye una amplia y diversa categoría de realidades sociales que van desde los flujos turísticos hasta los desplazados forzosos, pasando por las migraciones de carácter económico o laboral. La regulación internacional del refugiado se estableció desde el período de entreguerras para proteger a las poblaciones desplazadas más vulnerables. Sin embargo, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado, de 1951, y el Protocolo de 1967 no han logrado tipificar adecuadamente la compleja realidad internacional de las personas que buscan asilo.

Palabras Claves

Derecho internacional; migraciones internacionales; poblaciones desplazadas; refugiados; asilo.

Abstract

The problem of international population movements includes a large and diverse category of social realities ranging from tourist flows to forcibly displaced, through migration by economic or labor issues. Refugee internatio-

nal regulation was established from the interwar period to protect the most vulnerable displaced populations. However, the Convention relating to the Status of Refugees (1951) and the 1967 Protocol have failed to adequately characterize the complex international reality of asylum seekers.

Keywords

International law; international migrations; displaced populations; refugees; asylum.

Los flujos masivos de población en la sociedad internacional del siglo XXI: categorías conceptuales

La realidad de los movimientos migratorios de población, interna e internacional, está íntimamente asociada al proceso histórico de sedentarización de las colectividades humanas y de paralela construcción de las fronteras estatales. Por tanto no se trata de un fenómeno nuevo ni exclusivo de la sociedad internacional del siglo XXI.

Esta afirmación no por evidente resulta menos necesario expresarla en un período en el que Europa se enfrenta a un proceso de intensos desplazamientos masivos de poblaciones, que alcanzan las fronteras de sus países provocando una constante presión mediática y una creciente tensión social que están afectando seriamente tanto las políticas nacionales de seguridad como las de la propia Unión Europea.

Sin embargo, una primera aproximación a esta compleja realidad demuestra no solo que la naturaleza, causas y consecuencias de estas migraciones internacionales son muy diversas, sino que también su distinta magnitud nos permite diferenciar el alcance y gravedad de los problemas que plantea.

No obstante la legislación internacional lejos de clarificar la tipificación jurídica de las distintas categorías de movimientos internacionales de población, ha terminado generando un cierto grado de confusión que dificulta conocer la magnitud del problema y lograr una estandarización efectiva de las legislaciones nacionales o regionales. Así se reconoció en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) elaborado en relación con la conferencia de las Naciones Unidas para una consideración y revisión integral de los problemas de los refugiados, retornados, personas desplazadas y migrantes, cuando afirma:

«The main task of the first meeting of experts was to identify the issues of concern and to prepare the work plan for the conference.

[...]

14. The types of movements to be addressed in the process were identified as follows: refugees, displaced persons, resettlers, formerly deported peoples, irregular migration, trafficking immigrants, stranded migrants and ecological migration. In addition, the following general issues were among those raised:

(a) Inadequacies of current terminology relating to refugees and displaced persons: Agreement was reached on the need for a more uniform and harmonized use of terminology both in national legislation and in regional agreements. It was recognized that the refugee definition contained in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees might not fully cover cu-

urrent regional needs. It was also felt that various involuntary movements taking place in the region would not fall within existing norms and standards»¹.

Por tanto, a los efectos de facilitar el rigor de este estudio, se impone establecer una clara distinción de los movimientos internacionales de población atendiendo tanto a su naturaleza como a su regulación jurídica. La primera y más elemental diferencia es la que existe entre los movimientos voluntarios y los movimientos forzosos². Entre los primeros destacan los movimientos turísticos y las migraciones socio-económicas, especialmente las de carácter laboral, incluyendo la reunificación familiar. Entre los segundos conviene distinguir claramente los movimientos de refugiados, los desplazamientos forzosos por causas naturales y las deportaciones masivas³.

Estas diferentes categorías de movimientos internacionales de poblaciones responden tanto a la distinta naturaleza de las causas que los ocasionan como a los diferentes derechos humanos que los fundamentan. En efecto, los desplazamientos internacionales voluntarios responden a las decisiones individuales de las personas de trasladarse a un país distinto del que corresponde a su nacionalidad o residencia, para disfrutar de unas condiciones de ocio (turismo) o socio-económicas (migraciones de trabajadores) de las que carecen en sus países de origen. Su actuación está protegida por el derecho de las personas a la libertad de movimiento regulado de forma genérica en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y de forma específica en el artículo 13 de la Declaración y en el artículo 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

¹ La conferencia establecida por mandato de la Resolución 49/173 aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 1994, se celebró entre el 20 de enero de 1995 y el 31 de marzo de 1996 con la colaboración de la Organización Internacional de la Migración y la OSCE.

- General Assembly. Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Questions relating to Refugees, Returnees and Displaced Persons and Humanitarian Questions. A/50/414 7 de septiembre de 1995.

<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-414.htm> (consultado el 27 de julio de 2016).

² Ante la ausencia de una definición convencionalmente establecida con carácter universal, Naciones Unidas a efectos funcionales incluye bajo el término «migrante» a la persona que reside en un país extranjero por un período superior a un año, con independencia de las causas que provocaron su traslado. <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion> (consultado el 27 de julio de 2016).

³ Aunque las diferencias entre estas categorías son suficientemente precisas y claras en los estudios académicos, es poco frecuente que se apliquen en los debates políticos y mediáticos al análisis de las diversas realidades que presentan los desplazamientos internacionales masivos de poblaciones.

Loescher, G. *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Edit. Oxford University Press. New York, 1993. Zolberg, A.R.; Suhrke, A.; Aguayo, S. *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Edit. Oxford University Press. New York, 1989.

En cambio los desplazamientos forzados responden a la existencia de una amenaza real, presente y directa a la vida o la integridad física y psicológica de las personas por causas humanas (refugiados), naturales (desplazados) o bien como consecuencia del empleo de la violencia física y directa sobre dichas personas para expulsarlas obligatoriamente de sus lugares de nacionalidad o residencia (deportados). En este caso la fundamentación jurídica se encuentra en el derecho genérico a la seguridad según el artículo 3 de la Declaración Universal y de modo más concreto en su artículo 14, así como en los artículos 12.3 y 4 del Pacto.

En la actual crisis que afecta a la Unión Europea, es precisamente esta relación entre los desplazamientos masivos de población y la violación de los derechos humanos uno de los principales argumentos utilizados, con una amplia repercusión mediática, por algunas organizaciones internacionales para reclamar de forma indiscriminada la condición de refugiado a todas las personas que procedentes de terceros países alcanzan las fronteras de los países europeos⁴.

La compleja relación entre los derechos humanos que fundamentan la regulación internacional de los flujos masivos de poblaciones y su diversa, dinámica y multidimensional realidad exige considerar cuatro criterios generales. El primero es: que el reconocimiento de tales derechos posee alcance universal, pero su protección y regulación efectiva todavía no se puede considerar plenamente universal, a pesar de la adopción de numerosos pactos y convenciones internacionales, ya que su aplicación todavía se encuentra sometida al principio fundamental de la jurisdicción soberana de los Estados.

En segundo término, los derechos de libertad de movimiento y de seguridad personal, reconocidos en la Declaración Universal y el Pacto Internacional, son atribuidos a las personas individuales y por tanto no se trata de derechos de ejercicio colectivo, como lo son el derecho a la autodeterminación de los pueblos o el derecho de los pueblos sobre sus recursos naturales. Ello significa que la valoración de las condiciones de hecho, que deben sustentar la correspondiente calificación jurídica de pertenencia a alguna de las categorías señaladas, no puede realizarse de forma grupal o colectiva sino de manera personalizada aunque los afectados formen parte de movimientos masivos de población.

⁴ A título de ejemplo véanse los informes de:

- International Rescue Committee. *The Refugee Crisis in Europe and the Middle East. A Comprehensive Response*. September, 2015.

<https://www.rescue.org/sites/default/files/document/653/irc2015appealrefugeecrisis.pdf> (consultado el 27 de julio de 2016).

- Human Rights Watch. *Europe's Refugee Crisis. An Agenda for Action*. November 16, 2015.

<https://www.hrw.org/report/2015/11/16/europes-refugee-crisis/agenda-action> (consultado el 27 de julio de 2016).

En tercer lugar, debido a la distinta naturaleza y consecuencias de las categorías de poblaciones desplazadas, las causas que motivan el desplazamiento y las circunstancias de legalidad o ilegalidad con las que se accede a los países de destino afectan directamente a la calificación del *status* jurídico que se aplicará a cada persona, sin que esta diferenciación legal entrañe por sí misma una violación de derechos humanos fundamentales.

Por último, el hecho de que determinados tipos de conductas delictivas, generalmente realizadas por organizaciones criminales internacionales, puedan afectar simultáneamente a varias categorías de poblaciones desplazadas, no exime a los Estados de acogida de la obligación de considerar las causas y circunstancias personales de cada migrante y la obligación de garantizar sus derechos humanos básicos durante el proceso de tramitación.

La magnitud y consecuencias de los desplazamientos internacionales de población

Una vez establecidas las categorías de los diferentes flujos internacionales de población, debemos considerar el alcance de cada uno de ellos y sus principales efectos tanto sobre los propios Estados como en el conjunto de la sociedad internacional. Si nos concentramos en la dimensión cuantitativa observamos importantes diferencias entre estos tipos de movimientos de población.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial, el movimiento turístico internacional alcanzó en 2014 los 1.160,9 millones de personas de entrada por frontera y los 1.220,1 millones de personas de salida por frontera, con un impacto económico estimado en 1,4 billones de \$USA para las entradas en frontera y 1,3 billones de \$USA para las salidas en frontera⁵. En cuanto a los movimientos migratorios internacionales, la División de Población de Naciones Unidas realizaba una estimación para 2015 de 243,7 millones de personas de ambos sexos⁶, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba que en 2013 se movilizaron 138,8 millones de trabajadores migrantes internacionales⁷. Finalmente las estimaciones del Alto

⁵ World Bank. *World Development Indicators: Travel and Tourism*. <http://wdi.worldbank.org/table/6.14> (consultado el 24 de julio de 2016).

⁶ United Nations. Population Division. *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2015.xlsx (consultado el 24 de julio de 2016).

⁷ International Labour Organization. *ILO Global Estimates on Migrant Workers. Results and Methodology. Special Focus on Migrant Domestic Workers*. Ginebra, 2015. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf (consultado el 24 de julio de 2016).

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculaba para mediados de 2015 un total de 15 millones de refugiados o en situación asimilada⁸.

De los datos expuestos se desprende claramente que los movimientos turísticos constituyen el fenómeno de mayor envergadura en cuanto al número de personas que afecta y al control de fronteras que exige como parte de las políticas nacionales de seguridad. Los trabajadores migrantes configuran la segunda categoría de flujos internacionales de población. En ambos casos junto a las cuestiones de seguridad y garantía de derechos humanos se generan importantes efectos económicos, sociales y culturales que afectan significativamente tanto a los países de origen y acogida como al conjunto de la sociedad internacional.

Sin embargo mientras los movimientos turísticos son temporales y de corta duración, los movimientos de trabajadores migrantes generan asentamientos de larga duración o definitivos en los países de acogida ocasionando minorías con dificultades de inserción social, política, cultural y económica que pueden llegar a alterar la estabilidad, cohesión y seguridad de dichos países.

Finalmente los movimientos de refugiados afectan a un número comparativamente menor que los casos precedentes, pero por constituir las poblaciones más vulnerables y amenazadas en sus países de origen exigen la articulación de sistemas nacionales e internacionales de protección y ayuda especialmente cualificados. Al igual que los trabajadores migrantes, los movimientos de refugiados son de larga duración y tienden a insertarse en las colectividades migratorias de residentes procedentes de sus países de origen o, al menos, con afinidad socio-cultural.

Esta diversa composición de los movimientos migratorios internacionales posee un diferenciado tratamiento jurídico internacional y sus efectos son muy diversos. De una parte ofrece una amplia categoría de oportunidades tanto para los migrantes como para los países, pero también puede ocasionar nuevos problemas o amenazas para las sociedades y Estados de acogida que no pueden ignorarse.

⁸ Resulta interesante constatar la confusión de datos que provoca la información aportada por ACNUR. Mientras en su página web señala que en el mundo existen un total de 65,3 millones de personas desplazadas de sus hogares, de las que 21,3 son refugiados y 10 millones son apátridas o personas sin Estado. <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. En cambio en las tablas estadísticas correspondientes a mediados de 2015 se reconocen 15 millones de refugiados o con situaciones asimiladas, otros 2,3 millones de personas pendientes de la concesión de asilo y 4,8 millones de personas sin Estado o apátridas. <http://www.unhcr.org/statistics/mid2015stats.zip>. Como se puede apreciar las discrepancias estadísticas son suficientemente significativas para cuestionar el rigor y la fiabilidad de los datos. (Vínculos de internet consultados el 27 de julio de 2016).

El auge de los movimientos turísticos internacionales está directamente relacionado con la masificación de las clases medias y el incremento de su poder adquisitivo, sobre todo en los países desarrollados, pero han sido impulsados por la revolución en los medios de transporte y comunicación que se ha producido en el último siglo y medio.

Los importantes efectos comerciales y financieros que los flujos turísticos generan sobre el crecimiento económico de los países de destino, ha generalizado internacionalmente el criterio político de favorecer la libre circulación de turistas limitando la discrecionalidad de los países para autorizar las entradas y salidas de sus territorios y estableciendo regulaciones específicas, mediante convenios bilaterales o multilaterales, para las autorizaciones de acceso (visados), duración de estancias, medios de transporte y condiciones económicas y personales en los países de destino.

El alto grado de estandarización jurídica y de los procedimientos de control fronterizo ha permitido una progresiva masificación de los flujos turísticos y a través de ellos de las actividades ilícitas de la criminalidad internacional organizada como el tráfico de personas, de capitales y de estupefacientes. Al mismo tiempo, esta creciente masificación de los flujos turísticos los ha convertido en un objetivo estratégico para las actividades terroristas desde la década de los 60 del siglo pasado. Los medios de transporte (aeronaves, buques, trenes, autobuses, etc.) junto con las infraestructuras logísticas que apoyan su actividad (aeropuertos, puertos, estaciones) constituyen objetivos prioritarios de las acciones terroristas⁹.

En respuesta a esta realidad de actividades criminales o terroristas que atacan directamente los flujos turísticos internacionales, las políticas nacionales de seguridad se han visto obligadas a desarrollar medidas legales, policiales y judiciales cada vez más complejas y sofisticadas, al tiempo que se han ido articulando procedimientos de cooperación internacional cada vez más avanzados que, progresivamente, han ido desdibujando la tradicional distinción entre la seguridad interior y la defensa exterior¹⁰.

Por su parte las migraciones internacionales de trabajadores poseen también importantes efectos sociales y económicos tanto para los países de origen como para los de destino. En los primeros permite aliviar la presión social y económica de sus altas tasas de desempleo, además de generar

⁹ Durante el período comprendido desde 1970 a 2015 el Global Terrorism Database censó un total de unos 150.000 actos terroristas de los que 489 atentados eran contra turistas, 1.345 actos terroristas contra aeropuertos y aeronaves, 331 contra buques o instalaciones marítimas y 6.553 contra otros medios de transporte. <https://www.start.umd.edu/gtd/> (consultado el 27 de julio de 2016).

¹⁰ A pesar de que no se ha logrado aprobar un tratado internacional de ámbito universal que tipifique el delito de terrorismo, entre 1963 y 2007 han entrado en vigor 15 convenios internacionales de alcance mundial que tipifican determinadas conductas terroristas como delitos.

nuevas entradas internacionales de capitales, por la vía de las remesas financieras de los emigrantes, y el aumento de las exportaciones favorecidas por las demandas de bienes y servicios de las comunidades de emigrantes nacionales residentes en el extranjero.

En los países de acogida, los inmigrantes laborales generan un aumento de la población activa, generalmente con escasa cualificación, potenciando tanto la producción como el consumo nacional y reforzando la recaudación fiscal de los Estados. En otras palabras, las migraciones de trabajadores permiten ajustar los desequilibrios de mano de obra a escala internacional y contribuir al crecimiento económico de las economías de origen y destino.

No obstante, estas migraciones laborales masivas provocan también efectos sociales, culturales y políticos en los países de acogida. Mientras la inserción laboral y económica de los trabajadores migrantes en los países de destino puede realizarse en breves períodos de tiempo, los procesos de integración social y cultural se producen en etapas mucho más largas que, en ocasiones, pueden durar varias generaciones. Las diferencias entre los ritmos temporales de ambos procesos pueden provocar importantes tensiones en el orden de convivencia colectivo de los países que terminan por afectar a sus instituciones y sistemas legales¹¹.

En efecto, los brotes de intolerancia, racismo y xenofobia pueden desencadenarse al amparo de la existencia de importantes poblaciones de inmigrantes no integradas social y culturalmente en los países de residencia, especialmente durante las fases de crisis o recesión económica. En la medida en que tales manifestaciones discriminatorias se generalicen en la sociedad y se perpetúen en el tiempo, pueden llegar a institucionalizarse y ampararse jurídicamente dando origen a Estados represores y abriendo el camino a la comisión de graves delitos como el genocidio o los crímenes de lesa humanidad, que atentan contra la seguridad de las poblaciones o minorías afectadas pero que también amenazan la seguridad y la paz internacionales amparadas por el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas¹².

¹¹ Entre los principales problemas para las sociedades de acogida se encuentra la gestión de la coexistencia socio-cultural con las poblaciones inmigrantes, sobre todo cuando existen diferencias culturales que generan conductas antagónicas o incompatibles. Para un análisis de los modelos de relación intercultural, véase: Calduch, R. «Conflictos internacionales, culturales, y violencia terrorista». Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, 2007; págs. 22-80. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55164/9cursvitoria.pdf> (consultado el 24 de julio de 2016).

¹² Los delitos de genocidio y de lesa humanidad están tipificados en distintos textos convencionales, como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948) [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/res/260\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/res/260(III)); la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (1984) <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>; y, finalmente, el Estatuto de la Corte

A ello habría que agregar las actividades ilícitas desarrolladas por organizaciones criminales, nacionales e internacionales, que mantienen un tráfico ilegal de personas y una explotación sexual y laboral de los trabajadores migrantes ilegales. La Organización Internacional del Trabajo estima que la importancia económica de estas actividades ilegales alcanza los 150.000 millones de \$USA, condenando a 21 millones de personas a trabajos forzados de los que 4,5 millones son objeto de explotación sexual¹³.

Finalmente la existencia de graves amenazas a la integridad personal, ya sea por causas naturales o humanas, provoca los desplazamientos internacionales forzosos de poblaciones en busca de protección y seguridad. Es en este contexto donde surgen las figuras del desplazado forzoso por causas naturales y del refugiado¹⁴. La especial vulnerabilidad que presentan estas poblaciones ha inducido a los Estados y la comunidad internacional a establecer normas jurídicas, crear instituciones como ACNUR y adoptar procedimientos internacionales de protección, incluidas las misiones de ayuda humanitaria, como parte de las condiciones necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

En el ámbito de la Unión Europea, la implantación del espacio Schengen constituyó una respuesta colectiva a la necesidad de conjugar los requerimientos de la libertad de circulación de las personas con los de la seguridad interior de los países. Sin embargo en el entorno externo de la Unión Europea, es decir en el marco competencial de la Política Exterior y de Seguridad Común, la implantación de políticas específicas, como la política de vecindad, y el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no han garantizado una mayor estabilidad de las fronteras ni han evitado los desplazamientos masivos de población, tanto legales como ilegales, provocando una creciente presión sobre la seguridad de las fronteras exteriores que ha terminado por afectar a la propia cohesión institucional de la Unión Europea.

La nacionalidad, la ciudadanía y la extranjería como elementos del ejercicio de la soberanía estatal sobre las personas

En la sociedad internacional la soberanía del Estado es uno de los principios constitutivos de su ordenamiento jurídico. Esta soberanía, entendida como la exclusividad, autonomía y plenitud de las competencias del Estado, se ejerce

Penal Internacional (artículos 6 y 7) <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Esp.pdf> (consultados el 27 de julio de 2016).

¹³ Datos de la International Labour Organization. <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (consultado el 27 de julio de 2016).

¹⁴ En el tratamiento jurídico internacional la figura de la deportación está tipificada penalmente como delito de lesa humanidad en el artículo 7.1.d) del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Sin embargo a los efectos de la protección jurídica internacional, el deportado se incluye en la figura general del refugiado.

sobre la población asentada sobre un territorio determinado a través de una organización jurídica y política.

A las personas que integran la población de un Estado se les atribuye un *status* jurídico en función de ciertas características personales, por ejemplo el lugar de nacimiento, o del cumplimiento de ciertas condiciones establecidas legalmente. Ese *status* jurídico se plasma en tres opciones básicas: la nacionalidad; la ciudadanía y la extranjería.

Habitualmente la nacionalidad se identifica erróneamente con la ciudadanía cuando se trata de situaciones jurídicas diferenciables atendiendo a los derechos y obligaciones que establecen para las personas en su relación con el Estado.

En efecto, la nacionalidad es la atribución por el Estado de la plena subjetividad jurídica a las personas sometidas a su soberanía. Esta subjetividad se mantiene incluso aunque se carezca, total o parcialmente, de la capacidad de obrar. Las causas tradicionales de atribución de la nacionalidad responden al denominado *ius sanguinis*, es decir por la existencia de un vínculo familiar como el establecido entre los padres y sus hijos, por el *ius soli*, es decir por el lugar de nacimiento, y por el *ius domicili*, lo que implica la residencia bajo la soberanía del Estado durante un determinado período de tiempo. Naturalmente en todos los casos debe seguirse un procedimiento legal para acreditar la atribución y aceptación de la nacionalidad de forma pública.

La nacionalidad implica la atribución plena y exclusiva de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos a las personas, ello implica gozar de la ciudadanía del Estado. Cuando dos o más Estados atribuyen su nacionalidad a una misma persona se produce una situación de nacionalidad doble o múltiple.

No obstante, los Estados en el ejercicio de su soberanía también pueden conceder ciertos derechos y obligaciones a nacionales de otros países. Este *status* jurídico limitado adquiere varias modalidades según el alcance de los derechos y obligaciones atribuidos por el Estado de acogida, que van desde el derecho de residencia y los derechos laborales, sociales y económicos para los trabajadores migrantes y sus familias, hasta la concesión de la ciudadanía a los nacionales residentes en un Estado que proceden de otros países y que mantienen su nacionalidad originaria. Resulta obvio, por tanto, que la ciudadanía de una persona es una condición jurídica diferenciable de la nacionalidad, aunque esta última la incluya.

Todas las categorías de personas que procedentes de terceros países carecen de la nacionalidad del país receptor, configuran la categoría general de extranjeros sometidos a su soberanía y regulados por las distintas normas legales de extranjería de cada Estado. No obstante, en el caso de los países pertenecientes a la Unión Europea se ha desarrollado una legislación comunitaria que se ha incorporado como parte de la legislación nacional de los

Estados miembros, condicionando el ejercicio de su soberanía respecto de los nacionales de otros países miembros.

Junto a la ya citada normativa del espacio Schengen, que no incluye a la totalidad de países de la Unión Europea, hay que destacar la creación de la ciudadanía europea recogida en los artículos 8 a 8.e) del Tratado de Maastricht (1992) y mantenida por los sucesivos tratados posteriores¹⁵. El propio TFUE en su artículo 18 prohíbe expresamente la discriminación por razón de la nacionalidad y más adelante, el artículo 20.1 destaca que la ciudadanía europea se agrega a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

Es importante señalar que según el citado artículo 20.1 la ciudadanía europea se atribuye solo a las personas que gozan de la nacionalidad de un país miembro, lo que significa que es la legislación de cada Estado en materia de nacionalidad la que determina las circunstancias y el procedimiento de acceso a la ciudadanía europea. Cosa bien distinta es el ejercicio de los derechos y deberes que corresponden a la ciudadanía europea, respecto de los cuales los artículos 21 y siguientes del TFUE establecen claramente que se trata de competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea.

Naturalmente estas disposiciones comunitarias han alterado sustancialmente el mapa legal de extranjería en los países miembros, acentuando su complejidad y generando no pocas disfunciones competenciales y jurisdiccionales que se han puesto de manifiesto a la hora de enfrentar el reto de los recientes desplazamientos masivos de poblaciones en las fronteras exteriores de la Unión Europea¹⁶.

La regulación internacional de los refugiados

Como ya hemos señalado, la situación de aquellas personas que se desplazan internacionalmente por existir una amenaza real a su integridad personal configuran dos categorías próximas pero que jurídicamente no son equiparadas: los desplazados forzosos por causas naturales y los refugia-

¹⁵ Actualmente la regulación de la ciudadanía europea se encuentra en los artículos 20 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Véase: *DOUE C 326* del 26 de octubre de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES> (consultado el 27 de julio de 2016).

¹⁶ Se puede acceder a la recopilación de documentos legales sobre la Agenda Europea de Migración y la crisis de refugiados en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm.

Para una actualización de datos véase *European Commission. Forced Displacement-Refugees and Internally Displaced People (IDPs)*. June, 2016. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/refugees_en.pdf (consultados el 27 de julio de 2016).

dos¹⁷. En este apartado nos centraremos en la regulación jurídica internacional de los refugiados.

Antecedentes jurídicos

Hasta finales de la Primera Guerra Mundial, la asistencia a las poblaciones desplazadas por los conflictos bélicos o las actividades genocidas de algunos Estados, fue asumida por organizaciones humanitarias como la Asociación Internacional de la Cruz Roja¹⁸.

La creación de la Sociedad de Naciones facilitó la constitución del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados en 1921, designando al noruego Fridtjof Nansen al frente del mismo. Una de sus principales tareas fue dotar de un *status* internacionalmente reconocido a los refugiados rusos y armenios, muchos de los cuales se habían establecido en otros países perdiendo su nacionalidad originaria pero sin alcanzar la nacionalidad de su país de acogida, dejándoles en una situación de marginalidad jurídica y desprotección política correspondiente a la figura del apátrida.

El 5 de julio de 1922 se concluyó un Primer Arreglo Internacional relativo a la Expedición de los Certificados de Identidad para los Refugiados Rusos, que fue suscrito por la Sociedad de Naciones y otros 16 países. Este primer acuerdo internacional abrió el camino para otros tres arreglos posteriores, firmados el 31 de mayo de 1924, el 12 de mayo de 1926 y el 30 de junio de 1928 que además de los rusos extendía los certificados de identidad a los refugiados armenios¹⁹.

¹⁷ La mayoría de desplazamientos de poblaciones forzosos por causas naturales se producen dentro del país de origen, constituyendo una parte significativa de los denominados por ACNUR como *Internally Displaced People (IDP)*. Sin embargo existe un número de personas que se desplazan internacionalmente, por lo general a los países vecinos, debido a catástrofes naturales, hambrunas o epidemias y que corresponderían a la categoría de *migrantes forzosos por causas naturales* aunque con frecuencia se les incluye incorrectamente dentro del colectivo de *refugiados*. ACNUR las incluye dentro de la categoría: «Otras de interés para ACNUR» (Others of concern to UNHCR) y a mediados de 2015 se estimaba en alrededor de 1 millón de personas.

¹⁸ Entre los principales conflictos bélicos de estos años deben citarse la guerra civil desencadenada en Rusia tras la revolución bolchevique, entre 1917 y 1923, junto con la guerra entre Grecia y Turquía (1919-1922). Como caso más importante de genocidio figura el cometido por Turquía contra la población armenia entre 1915 y 1923.

¹⁹ El texto del arreglo de 1922 puede consultarse en League of Nations, Treaty Series, Vol. XIII, Núm. 355. <http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (consultado el 27 de julio de 2016). El texto del arreglo de 1926 puede consultarse en League of Nations, Treaty Series, Vol. LXXXIX, Núm. 2004. <http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html> (consultado el 27 de julio de 2016).

Con estos antecedentes jurídicos el 28 de octubre de 1933 se firmó en Ginebra la Convención sobre el Status Internacional de los Refugiados²⁰. En su artículo 1 limitaba su aplicación a los refugiados rusos y armenios, tal y como habían sido regulados por los arreglos internacionales anteriores, así como a «assimilated refugees», sin especificar claramente las condiciones necesarias para incluirse en esta categoría ampliada. Además abría la posibilidad de que los Estados parte pudiesen extender unilateralmente la condición de refugiado a otros colectivos siempre y cuando lo notificasen en el momento de la firma o adhesión.

La condición de refugiado daba derecho a acceder al «certificado Nansen» que debía garantizar la residencia legal al menos por un año, así como la libertad de circulación incluyendo las salidas a otros países. Además protegía al refugiado frente a la expulsión o la devolución a su país de origen durante el período de vigencia, con la única excepción de la existencia de amenazas a la seguridad nacional o el orden público.

Por último la Convención regulaba la jurisdicción del Estado de asilo y los derechos y deberes que correspondían a la condición de refugiado. Hay que destacar que buena parte del contenido de esta Convención, en particular, lo relativo a los derechos y obligaciones de los refugiados, será incorporada con posterioridad por la Convención de 1951.

El auge y expansión por otros países del régimen nacionalsocialista alemán provocó una nueva ola de desplazamientos forzosos que dio origen a la firma el 10 de febrero de 1938 de una nueva Convención que extendía el Estatuto de Refugiado a los procedentes de Alemania con un Protocolo adicional de 14 de septiembre de 1939²¹.

La magnitud y especial vulnerabilidad de las poblaciones desplazadas o deportadas que había ocasionado la Segunda Guerra Mundial indujo a establecer un sistema internacional y una regulación especial de los refugiados que, naturalmente, trató de avanzar sobre la que se había establecido en el período de entreguerras.

Durante la contienda bélica se firmó el 9 de noviembre de 1943 un acuerdo por las 44 naciones unidas por el que se creaba la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)* a partir de la experiencia de la *Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations of the United States Department of*

El texto del arreglo de 1928 puede consultarse en League of Nations, Treaty Series, Vol. LXXXIX, Núm. 2005. <http://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html> (consultado el 27 de julio de 2016).

²⁰ El texto de la Convención puede consultarse en League of Nations, Treaty Series, Vol. CLIX, Núm. 3663, <http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (consultado el 27 de julio de 2016).

²¹ Esta Convención fue suscrita por siete países entre ellos la República de España. El texto de la Convención puede consultarse en League of Nations, Treaty Series, Vol. CXCII, Núm. 4461, <http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html> (consultado el 27 de julio de 2016).

State. Tras el fin de la contienda y la creación de la Organización de Naciones Unidas, se constituyó en 1946 la *International Refugees Organization (IRO)* que asumió la labor de la *UNRRA*.

La Organización de las Naciones Unidas abordó la necesidad de establecer una nueva regulación internacional para los refugiados en la Resolución 429 (V) de la Asamblea General, aprobada el 14 de diciembre de 1950, que mandataba la celebración de la «Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas». Dicha conferencia aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados el 28 de julio de 1951²². La firma de la Convención abrió el camino para la constitución de ACNUR como un órgano especializado de las Naciones Unidas.

La cuestionable definición jurídica de la condición de refugiado

En buena medida los antecedentes jurídicos y las circunstancias históricas en las que se adoptó la Convención explican también las restricciones jurídicas impuestas a la hora de definir la condición de «refugiado» así como la amplitud de circunstancias de hecho y de derecho por las que se podía perder dicha condición.

Según el artículo 1 la condición de refugiado se podía atribuir o mantener a las personas que entrasen en algunas de las siguientes categorías:

- A. Las personas que ya tuviesen la condición de refugiado según la legislación internacional de entreguerras o hubiesen sido reconocidas como tales por la *IRO*;
- B. Las personas que encontrándose fuera de su país de nacionalidad y debido a los «acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951» tuviesen fundados temores de ser perseguidos por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o sus opiniones políticas en dicho país y, por tanto, no desearan regresar o acogerse a su jurisdicción;
- C. Las personas que careciendo de nacionalidad, es decir los apátridas, se encontrasen fuera del país donde tenían su residencia y que debido a los «acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951» tuviesen fundados temores de ser perseguidos por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o sus opiniones políticas y no quisieran acogerse a la jurisdicción del país de residencia original;

A diferencia de la Convención de 1933, la nueva definición de refugiado no especificaba limitaciones respecto de las nacionalidades de origen que

²² Esta Convención entró en vigor el 22 de abril de 1954.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf> (consultado el 27 de julio de 2016).

podían ser objeto de la concesión de dicho *status*. En su lugar incluía una cláusula de temporalidad respecto de los sucesos que podían justificar la condición de refugiado al señalar que se trataba de los «acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951».

Conviene subrayar que dicha cláusula no incluía solo a los desplazados por la contienda mundial sino también a todos aquellos que hasta esa fecha habían sido víctimas de los conflictos bélicos y las persecuciones provocadas por el enfrentamiento este-oeste, como la guerra civil en Grecia (1945-1950), y los procesos descolonizadores, como la contienda indo-pakistani tras la independencia de la India (1947-1948) o la primera guerra árabe-israelí (1947-1948).

Por otro lado, el Convenio establecía también una cláusula de delimitación geopolítica respecto de los sucesos que justificaban la concesión del Estatuto, solo que en su aplicación dejaba a los Estados parte determinar su alcance al permitir elegir entre los «acontecimientos ocurridos en Europa» o bien «los acontecimientos ocurridos en Europa y otro lugar».

Finalmente entre las restricciones más importantes de la definición de refugiado se puede destacar la exclusión de la persecución por razón de género como causa de solicitud de este *status*. Esta exclusión queda reiterada cuando en el artículo 3 se establece la prohibición de discriminar a los refugiados «por motivos de raza, religión o país de origen» admitiendo implícitamente la posible discriminación por razón de género. Una omisión que considerando el importante número de países donde entonces y actualmente existe una discriminación real y legal de las mujeres, limitaba sensiblemente la aplicabilidad y eficacia del Convenio. Resulta inadmisibles que esta restricción no fuese subsanada en el Protocolo al Convenio de 1967 y siga vigente en nuestros días.

También es significativo que el propio artículo 1 regule también las circunstancias que justifican la no aplicación del Convenio o la pérdida de la condición de refugiado, contemplando los siguientes supuestos:

- A. Por haber desaparecido las circunstancias amenazadoras que justificaron la condición de refugiado;
- B. Porque voluntariamente hubiesen obtenido la nacionalidad perdida o hubiesen regresado al país de nacionalidad o residencia original;
- C. Por haber adquirido una nueva nacionalidad o haber establecido su residencia en un país distinto al de origen;
- D. Por estar ya protegido o recibir asistencia de un organismo de Naciones Unidas distinto de ACNUR y mientras durase esa protección y asistencia;
- E. Por la comisión de delitos contra la paz, crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad, delitos comunes graves fuera del país de refugio o hubiesen sido culpables de actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas.

De la interpretación literal de la definición de refugiado recogida por la Convención y de las causas por las que se pierde dicho *status*, se aprecia claramente que la voluntad de los Estados parte, al igual que ocurrió con la legislación internacional de entreguerras, era la de una aplicación restrictiva de la condición de refugiado. No se trataba, por tanto, de extender este *status* a toda persona que se hubiese desplazado internacionalmente por ser objeto de persecución o ver amenazada su integridad personal si no tan solo a aquellas que ya habían sido reconocidas como refugiados o lo eran de facto por sucesos anteriores a una fecha determinada.

Con el transcurso del tiempo las condiciones restrictivas establecidas para determinar la condición de refugiado dejaron sin cobertura internacional a un número creciente de poblaciones desplazadas, haciendo cada vez más imperiosa una nueva regulación jurídica internacional. Ello obligó a redactar un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, que trató de cubrir esta laguna²³.

La principal modificación en la calificación de las condiciones necesarias para atribuir el *status* de refugiado fue la supresión de la cláusula temporal: «acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951» permitiendo con ello incluir a cualquier persona, nacional o apátrida, que tuviese fundados temores de ser perseguida en su país de origen o residencia y no quisiera regresar por causa de dicha persecución²⁴.

Semejante modificación legal con ser necesaria resultaba claramente insuficiente para regular adecuadamente la magnitud y complejidad de las poblaciones desplazadas forzosas que por esas fechas existían en la sociedad internacional.

En efecto, además de la ya citada exclusión de la persecución por razón de género, habría que agregar la situación de poblaciones que como consecuencia del proceso descolonizador o de la división internacional provocada por la bipolaridad, se encontraban en circunstancias política y jurídicamente confusas en relación con su nacionalidad o su lugar de residencia²⁵.

El Protocolo incluía también una serie de disposiciones relativas a la obligación de los Estados de colaborar con Naciones Unidas facilitando los datos estadísticos y la normativa legal en materia de refugiados y sometiendo sus controversias a la Corte Internacional de Justicia. En el caso de los Estados

²³ El Protocolo entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

²⁴ La supresión de la cláusula de temporalidad implicaba la supresión de la cláusula de delimitación geopolítica de ocurrencia de los hechos ya que esta aparecía en el texto de la Convención de 1951 vinculada a la primera como formulación aclaratoria.

²⁵ Un ejemplo característico de la complejidad de circunstancias que pueden concurrir en determinadas poblaciones a la hora de determinar el cumplimiento de la condición de refugiados lo constituye la población palestina de los territorios ocupados por Israel en las sucesivas guerras árabe-israelíes, especialmente las de 1967 y 1973, ya que algunas de esas ocupaciones han sido declaradas ilegales por parte de la comunidad internacional.

federales, lo que incluía a Estados Unidos y la Unión Soviética, se regulaban las obligaciones de los Estados federados que debían adoptar las normas jurídicas necesarias para garantizar la aplicación de la Convención. Finalmente se incluía la regulación sobre las reservas y declaraciones formuladas en el momento de la adhesión, excluyendo de las reservas los artículos 1, 3, 4, 16.1 y 33.

Principios generales, derechos, obligaciones y prohibiciones del Estatuto del Refugiado

El Convenio de 1951 incorporó buena parte de los principios, derechos y obligaciones establecidos en la Convención de 1933 desarrollándolos y agregando algunos nuevos.

Entre los principios generales recogidos en el Convenio destacan los siguientes:

- A. La exención de reciprocidad, por la que el refugiado goza de los derechos regulados en el Convenio o cualesquiera otros que el Estado de refugio le conceda aunque no exista reciprocidad legal por parte del país de nacionalidad o de residencia originaria (artículo 7);
- B. El reconocimiento por el Estado de acogida de los derechos concedidos por los países de domicilio o residencia originaria en el ámbito de la religión y el matrimonio, en las mismas condiciones que se reconocen a sus nacionales (artículos 4 y 12);
- C. La aplicación del trato más favorable concedido a los extranjeros de otros países por el Estado de acogida para los derechos y obligaciones del refugiado;
- D. La exención de aplicar al refugiado las medidas excepcionales de sanción adoptadas por el Estado de refugio a los nacionales o residentes del mismo país de origen o residencia que el refugiado (artículo 8);

Por lo que se refiere a los derechos del refugiado, el Convenio de 1951 incorpora los recogidos en la Convención de 1933 que ya reconocía los siguientes:

- A. El acceso a los tribunales de justicia del país de refugio en las mismas condiciones que sus nacionales, incluyendo la asistencia judicial y la exención de la *cautio iudicatum solvi* (artículo 16)²⁶;
- B. El derecho a un trabajo remunerado en las condiciones más favorables concedidas a los extranjeros y favoreciendo su progresiva equiparación con los nacionales del Estado de acogida (artículo 17);

²⁶ La *cautio iudicatum solvi* o caución de arraigo en juicio es una garantía que se exige en derecho privado cuando la parte actuante en los tribunales es una persona, física o jurídica, extranjera para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que, en su caso, le imponga la sentencia.

Este derecho ha sido desarrollado por el Convenio de 1951 al incluir el derecho al trabajo por cuenta propia (artículo 18) y el ejercicio de profesiones liberales (artículo 19).

Aunque la Convención de 1933 ya reconocía los derechos del refugiado a la indemnización por «accidente industrial», la cobertura de seguros sociales junto con los subsidios y asistencia propios del estado de bienestar «con el trato más favorable concedido a los nacionales de un país extranjero», el actual Estatuto ha mejorado sustancialmente tales derechos concediendo al refugiado el mismo tratamiento que los nacionales del Estado de acogida en materia de asistencia pública y estado de bienestar además de extender la cobertura de la legislación laboral y seguros sociales a cualquier actividad económica que realice.

- C. El derecho a la educación también estaba recogido en la Convención de 1933 aplicando al refugiado el trato más favorable concedido a los extranjeros pero sin diferenciar el carácter público o privado de los centros educativos. Sin embargo, en el actual Estatuto del Refugiado se reconoce el acceso a la educación pública elemental en las mismas condiciones que los nacionales y al resto de la educación en las condiciones más favorables atribuidas a los extranjeros (artículo 22);
- D. El derecho a la libertad de circulación y residencia en el país en las mismas condiciones que los extranjeros (artículo 26);
- E. El derecho a disponer de una documentación de identificación expedida por el Estado de refugio, incluyendo la que permita viajar al extranjero (artículos 27 y 28);

Además de estos derechos, el Convenio de 1951 reconoce otros derechos no menos importantes para el refugiado, como son:

- A. El derecho a una vivienda en las condiciones más favorables posibles y en ningún caso inferiores a las generales aplicadas a los extranjeros (artículo 21);
- B. El derecho a la ayuda administrativa del Estado de acogida o de las autoridades internacionales cuando sea necesaria para poder ejercer plenamente sus derechos como refugiado (artículo 25);
- C. La transferencia de los haberes que llevase consigo al Estado de reasentamiento (artículo 30);
- D. El derecho de naturalización por el que el Estado de refugio debe conceder todas las facilidades necesarias para permitir la asimilación y naturalización del refugiado (artículo 34);
- E. Los derechos de propiedad intelectual e industrial en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida (artículo 14);
- F. El derecho a la propiedad de bienes muebles e inmuebles en las mismas condiciones generales que se conceden a los extranjeros (artículo 13);
- G. El derecho de asociación respecto de asociaciones políticas, sindicales o no lucrativas en las condiciones concedidas a los extranjeros en el país de acogida (artículo 15);

Junto a estos derechos el Estatuto del Refugiado también establece una serie de obligaciones:

- A. La obligación general de acatar las leyes, reglamentos y medidas de orden público adoptadas por el Estado de acogida (artículo 2);
- B. El cumplimiento con los gravámenes fiscales establecidos por el país de asentamiento en las mismas condiciones que sus nacionales excepto para los establecidos para la expedición de documentos administrativos, incluidos los documentos de identificación, que se aplicarán en las condiciones generales establecidas para los extranjeros (artículo 29).

El Convenio impone al Estado de refugio unas importantes prohibiciones orientadas a garantizar la efectividad en la protección del refugiado. Se regula la prohibición general de discriminar entre los refugiados por razones de raza, religión o país de origen (artículo 3).

Especial relieve adquiere lo dispuesto en los artículos 31 a 33 que afectan a las condiciones de entrada o expulsión del país de refugio, ya que constituyen uno de los aspectos más importantes y polémicos de la crisis que enfrenta la Unión Europea y las medidas que están adoptando algunos de sus Estados miembros.

El artículo 31 establece de un modo explícito que el Estado de refugio no podrá sancionar penalmente a los solicitantes de asilo que hayan entrado ilegalmente en su territorio siempre y cuando se cumplan dos condiciones: a) que proceda directamente del territorio donde su vida o libertad estén amenazadas, y b) que se presente inmediatamente a las autoridades para declarar la causa justificada de su entrada o presencia ilegal.

Además este mismo artículo limita la aplicación de restricciones de circulación por el Estado de acogida al período estrictamente necesario para tramitar la regularización del refugiado en el país o su admisión para el reasentamiento en otro país.

Sin embargo, el Convenio no impone ninguna obligación al Estado de acogida sobre las medidas administrativas concretas sobre el tratamiento y asistencia del solicitante de asilo que entró ilegalmente en su territorio mientras se tramita su solicitud, ni tampoco sobre las medidas que puede adoptar para impedir el acceso masivo de migrantes ilegales a su territorio. Naturalmente la única obligación general que se le exige al Estado de acogida es el respeto de los derechos humanos tanto del solicitante de asilo que accedió legalmente como el que lo hizo de modo ilegal.

Ello implica que el Convenio deja a la legislación interna de cada Estado regular y administrar las condiciones concretas del solicitante de asilo mientras se tramita y resuelve su solicitud, mientras que una vez concedido el *status* de refugiado se le aplican los derechos y obligaciones contenidos en la legislación internacional.

Es precisamente en esta etapa de la tramitación de la solicitud de asilo cuando el inmigrante, especialmente el que accedió de modo ilegal al país de acogida, se encuentra en una posición más vulnerable ya que se le pueden aplicar importantes restricciones en el ejercicio de sus derechos, incluida la posibilidad de su devolución administrativa en frontera al país de procedencia antes de que pueda presentar su solicitud de asilo²⁷.

Por tanto conviene precisar bien las circunstancias que concurren en este decisivo período que media entre el momento en que el migrante accede al territorio del Estado de acogida, legal o irregularmente, y el de la concesión o denegación de asilo como refugiado, ya que constituye uno de los aspectos más importantes y críticos del problema suscitado por la llegada masiva de poblaciones migrantes o desplazadas a las fronteras exteriores de la Unión Europea.

En primer lugar corresponde a la soberanía de un Estado el determinar las condiciones de acceso o de rechazo a su territorio de los nacionales de otros países²⁸. En segundo término, si es Estado parte del Convenio y del Protocolo del Estatuto de los Refugiados, la decisión de cerrar la frontera a nacionales de terceros países no puede utilizarse para impedir la solicitud de asilo como refugiado, lo que obliga a establecer procedimientos legales y administrativos para poder presentar dicha solicitud sin necesidad de un acceso físico de las personas. Tercero, dichas solicitudes se formulan siempre de forma personal y, por tanto, no pueden ampararse en las circunstancias de una entrada masiva e irregular de personas en el territorio del Estado de acogida sino en el cumplimiento de las condiciones establecidas por el Convenio.

En cuanto a la expulsión de los refugiados los artículos 32 y 33 establecen dos criterios generales: 1º. El refugiado no será expulsado del país de acogida salvo por razones de seguridad nacional y siempre de acuerdo a un procedimiento legalmente establecido que incluirá el derecho a su defensa y recurso contra la decisión de expulsión, y 2º. En ningún caso la expulsión o devolución se realizará a países donde exista un peligro para su integridad por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.

Las únicas excepciones que admite este último criterio son que el refugiado se convierta en un peligro para la seguridad del país de acogida, haya sido condenado por delito grave o constituya «una amenaza para la comunidad del país». Como puede fácilmente apreciarse la determinación de las circunstancias que justifiquen la expulsión del refugiado corresponden al Estado de acogida o residencia de acuerdo con su legislación y los acuerdos

²⁷ Ello explica la importancia de la asistencia legal al inmigrante ilegal detenido en frontera, pero también aclara las dificultades administrativas de los países de acogida para dar esa asistencia cuando la entrada ilegal se produce de forma masiva.

²⁸ En el caso de los países que integran el espacio Schengen estas condiciones están fijadas por el acuerdo y las normas que lo desarrollan.

internacionales suscritos. Por ello se puede afirmar que, con carácter general, en los países con un Estado de derecho consolidado, como es el caso de los países de la Unión Europea, las autoridades gozan de un amplio margen de discrecionalidad para apreciar la concurrencia de dichas circunstancias pero de ningún modo se puede considerar que ello equivale a actuaciones arbitrarias.

Conclusiones

Los desplazamientos internacionales masivos de poblaciones constituyen una importante realidad de la sociedad internacional del siglo XXI que está en proceso de expansión, impulsada de una parte por la dinámica de globalización económica, por otra gracias a los avances en las comunicaciones y transportes y, finalmente, debido a los cambios geopolíticos provocados por la descolonización y el fin de la bipolaridad.

No obstante estos movimientos internacionales de poblaciones responden a distintas causas, presentan naturalezas muy diversas y provocan consecuencias diferentes y contradictorias tanto en los países de origen como en los de destino. Por ese motivo resulta imprescindible una adecuada clasificación que facilite determinar la magnitud de cada uno de ellos y sus efectos concretos en el conjunto de la sociedad internacional como única forma de adoptar una legislación rigurosa y eficaz.

Aunque los movimientos internacionales de naturaleza forzosa causados por guerras, genocidios, deportaciones y otras formas de persecución por razones raciales, religiosas o ideológicas no constituyen los de mayor magnitud cuantitativa y los que provocan consecuencias más graves para la comunidad internacional, afectan a personas de especial vulnerabilidad. Ello ha propiciado que desde el período de entreguerras se regulase la figura del refugiado y se estableciesen instituciones para garantizar su protección internacional.

En consecuencia desde sus inicios el Estatuto del Refugiado se constituyó en un instrumento jurídico establecido para proteger a determinadas personas individualmente debido a sus circunstancias de especial vulnerabilidad garantizando la excepcionalidad de su *status* respecto de las personas incluidas en otras categorías de flujos internacionales de población.

Atendiendo a los datos de ACNUR el número de refugiados ha pasado desde 1.656.664 personas en 1960 hasta un máximo alcanzado en 1992 con 17.838.074 personas para estabilizarse en los últimos años alrededor de los 10,5 millones.

A pesar de la relevancia de estos datos solo constituyen una fracción de los desplazamientos masivos de poblaciones vulnerables que se producen hoy en día, tanto interna como internacionalmente, con los consiguientes

efectos de inseguridad para la vida de las personas y la estabilidad de los países²⁹.

Ante semejante realidad la comunidad internacional ha desarrollado nuevos instrumentos jurídicos y sistemas de prevención y protección colectiva de las poblaciones afectadas, que deben complementarse con la aplicación del Estatuto del Refugiado si se pretende dar una respuesta integral y eficaz al reto que tiene ante sí³⁰.

El análisis de la evolución experimentada por la regulación internacional del Estatuto del Refugiado demuestra que se han realizado importantes avances desde que se introdujese en el período de entreguerras. No obstante, tanto la Convención como su Protocolo requieren una necesaria actualización de su contenido que permita una definición más clara y completa de la figura del refugiado, establezca unos principios reguladores del procedimiento de concesión del asilo que limiten la discrecionalidad de los Estados y un avance sobre los estándares aplicados a los derechos y obligaciones de los refugiados, especialmente respecto de la prohibición de expulsión o devolución.

Es importante destacar que son la imprecisión jurídica del concepto de refugiado establecida por la Convención, y solo parcialmente corregida por el Protocolo, junto con la voluntad política de los Estados de atribuir de forma restrictiva el sistema de protección internacional que concede esta institución, las principales causas que obstaculizan su aplicación eficaz.

Mientras los países no aborden la nueva regulación del Estatuto del Refugiado, los conflictos entre las distintas legislaciones y jurisdicciones estatales seguirán politizando mediáticamente las medidas que se aplican a los flujos internacionales masivos de poblaciones desplazadas y minando la necesaria protección de las personas y colectivos más vulnerables, especialmente de los refugiados.

²⁹ Según los datos de ACNUR el número de desplazados internos pasó de 3,6 millones de personas en 1993 a 32,2 millones en 2014. Si se considera la población total asistida o supervisada por este organismo, durante el mismo período pasó de 23 millones de personas a 54,9 millones. UNHCR. Statistical Yearbook 1994. <http://www.unhcr.org/3bfa33154> (consultado el 27 de julio de 2016). UNHCR. Statistical Yearbook 2014. <http://www.unhcr.org/56655f4d8.html> (consultado el 27 de julio de 2016).

³⁰ Entre los instrumentos jurídicos más recientes se encuentra el principio de la soberanía como responsabilidad de los Estados, que sustenta la obligación de proteger a sus poblaciones de los graves delitos contra la humanidad y que en la medida en que su incumplimiento constituya una amenaza a la paz y la seguridad internacionales puede requerir la intervención de la comunidad internacional a través del sistema de seguridad colectiva contemplado en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta. Entre los sistemas de prevención y protección colectiva de las poblaciones amenazadas destacan las misiones de ayuda humanitaria, de establecimiento de la paz (*peace making*), de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y de construcción de la paz (*peace building*).

Capítulo segundo

La acción exterior de la Unión Europea y la población desplazada: una aproximación integral desde las políticas comunitarias con nuevas propuestas

Gustavo Palomares Lerma

Resumen

La acción exterior de la Unión Europea y concretamente su política exterior, de cooperación y ayuda debe ser un elemento central en la imprescindible conformación de una política integral de la Unión para dar respuesta integrada y de forma preventiva a la población desplazada y refugiada que intenta llegar a la Unión Europea. Es necesario abordar con nuevos instrumentos y con un desarrollo más efectivo el diálogo mantenido por la Unión Europea con los distintos espacios regionales y subregionales para ayudar a atajar las causas que provocan los desplazamientos en su origen. La elaboración de una agenda compartida con propuestas y proyectos para cada diálogo específico es un elemento que ayuda a trazar un plan conjunto de actuación. Los acuerdos de contención o «tapón» con terceros Estados, como el suscrito con Turquía, no deben plantearse porque existe una responsabilidad directa indelegable por parte de la Unión en la responsabilidad humanitaria y en la defensa de los derechos fundamentales de esta población desplazada y refugiada.

Palabras clave

Unión Europea; acción exterior; desplazamiento; cooperación; desarrollo; conflicto; gobernanza global; acuerdo;

Abstract

The External Action of the European Union and particularly its Foreign Policy, Development Cooperation and Aid, must be a central element in the essential establishment of a comprehensive policy of the Union to provide integrated and proactively respond to the situation of the displaced population. It is necessary to address the European Union dialogue with various regionals and subregionals areas, new instruments and more applied development to help eliminate the causes of displacement in the origin. The development of a shared agenda with proposals and projects for each specific dialogue is an element that helps draw a joint action plan.

Keywords

European Union; external action; displacement; cooperation; development; conflict; global governance; agreement.

Introducción

La comunidad internacional y la Unión Europea de una forma muy destacada, han tenido que afrontar una de las mayores crisis sociales y humanitarias globales al tener que administrar de forma directa e indirecta el mayor movimiento de población desplazada desde la finalización de ambas guerras mundiales. Este proceso de desplazamiento forzado fruto, en una parte significativa, del conflicto en Siria, incide de forma directa en la Unión Europea, en sus valores, en sus políticas, en sus fronteras y pone a prueba sus capacidades para poner de manifiesto carencias y contradicciones en la urgente respuesta a esta dramática situación.

La grave urgencia humanitaria que estamos viviendo se produce en un contexto de crisis económica y social que afecta al conjunto de la Unión y en un proceso de vuelta a la primacía de los intereses nacionales con la aparición creciente de una preocupante deriva autoritaria que se alimenta de este proceso que aflige a esta población migrante. Los intereses gubernamentales, partidistas y electorales determinan en gran parte la dificultad para dar una respuesta conjunta consensuada desde los principios y las políticas comunitarias tanto desde el ámbito interior como exterior de la Unión.

Es evidente también que dicha respuesta tiene una relación directa con el lugar que ocupa la Unión Europea en la gobernanza global, su pérdida de peso y la falta de un liderazgo exterior y, sobre todo, interior, para llenar de contenido político sus bases comunitarias y, de una forma más clara y prolongada, su acción exterior. La desaparición de la Unión Europea de los principales procesos regionales y dinámicas de negociación que ocupara en los noventa y dos mil; y la incapacidad para dotarse de instrumentos para llevar a cabo con eficacia y coherencia el principio de solidaridad interior y exterior que consagrara el preámbulo del Tratado de la Unión, en donde la crisis de los desplazados y refugiados, es solo una prueba más (la de mayor significación) de la situación «a la baja» en la que se encuentra el proceso de integración.

Estas líneas desde un espíritu científico y con un ánimo propositivo abordan los distintos aspectos que involucran de una forma directa los mecanismos internos de las políticas comunitarias desde los instrumentos de la acción exterior y específicamente desde su política exterior y su cooperación al desarrollo para dar respuesta a la situación que sufre la población desplazada, tanto en su aspiración legítima para llegar a la Unión Europea como y sobre todo, en las causas profundas que provocan este proceso en origen. La consideración de los ámbitos más propios de la Política Común de Seguridad y Defensa solo serán tratados en aquellas cuestiones profundamente vinculadas a las cuestiones políticas, diplomáticas o de cooperación y de forma muy especial en el principal objetivo, sea cual sea el actor o el enfoque considerado, que no es otro que el de salvar vidas humanas e impedir que las personas sean pasto del tráfico irregular y de la delincuencia organizada.

En congruencia con el tono valorativo científico que recorre estas líneas, cerramos esta reflexión con la propuesta de una «agenda compartida sobre los desplazamientos y migración» que parece, a tenor de las últimas dinámicas y temas ya considerados en la negociación, podría contener muchos elementos comunes en los distintos diálogos regionales y subregionales mantenidos por la Unión en los distintos escenarios internacionales.

Acción exterior de la Unión Europea, la gobernanza global y las poblaciones desplazadas: la protección de personas

La Unión Europea como actor global y la crisis de los desplazados

La situación actual de desplazamientos masivos ha tenido una repercusión en las políticas internas comunitarias y en la propia acción exterior con un incremento exponencial que la transforma en la mayor dinámica de desplazamiento forzado en los últimos cincuenta años¹. Conforme a los datos, el número de personas desplazadas ascendía en 2015, a 59,5 millones en todo el mundo, como consecuencia de conflictos bélicos, persecuciones, violencia generalizada y las continuas violaciones a los derechos humanos². Siguiendo estos estudios³ de entre los 59,5 millones, 19,5 millones eran refugiados; 38,2 millones, desplazados internos; y 1,8 millones, catalogados como solicitantes de asilo. En este contexto previo a la crisis, los principales países de acogida fueron Turquía con 1,59 millones; Pakistán, que registraba una cifra de 1,51 millones; República Islámica de Irán, con 982.000 desplazados; Etiopía, cuya cifra ascendía a 659.000; y Jordania, con una cifra no inferior a los 645.100 desplazados.

Frente a algunas visiones que presentan esta crisis desde los presupuestos de las políticas internas comunitarias, el papel de la acción exterior se muestra determinante si se considera que es una cuestión global a tenor de lo expresado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) al señalar que la actual crisis se suma a una problemática regional y global que requiere respuestas colectivas. Es curioso observar que el 85 % de ellos viven en países en desarrollo. En el estudio

¹ En 1945, se calculaba que en Europa había más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar con los alemanes que habían huido con el avance de las tropas soviéticas. Véase el prefacio del informe realizado por ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo 2000*. Icaria Editorial, Barcelona, 2000.

² Según Amnistía Internacional, 14,4 millones están bajo el mandato de la agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y 5,1 millones de refugiados palestinos, bajo el del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Véase en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/10/global-refugee-crisis-by-the-numbers/>.

³ En este sentido, Turquía se convirtió en el país que albergaba el mayor número de refugiados del mundo.

se apunta a que la mayoría de las migraciones africanas tienen lugar en la propia África: más de 8,4 millones de migrantes internos solamente en África occidental.

Una parte importante de estos flujos migratorios se producen dentro de su propio país y, como es lógico, los desplazados refugiados buscan, en primer lugar, refugio en los países vecinos; lo que subraya la idea de corresponsabilidad y de acciones exteriores regionales coordinadas para afrontar el problema. Es claro que la situación crítica de desplazados hacia la Unión Europea es solo una parte de la problemática global pero es necesario valorar, si los instrumentos puestos a disposición de una respuesta a la crisis han sido los adecuados y, sobre todo, subrayar aquellas carencias en las políticas internas comunitarias y, de forma prioritaria, en la acción exterior, que permitan una política de inmigración, asilo y refugio acorde a los retos globales y a los estándares humanitarios y de protección de derechos propios de la Unión.

En Europa en 2015 el número de peticiones de asilo creció un 44 %, es decir, unas 625.000 personas solicitaron asilo⁴. Se considera interesante observar como 202.645 personas solicitaron asilo en Alemania, 81.180 en Suecia, 64.625 en Italia, 62.735 en Francia, y 42.775 en Hungría. De las cuales, el 20 % de las solicitudes fueron instadas por personas procedentes de Siria, lo que se traduce en 122.800 solicitudes; en algunos países como Bulgaria, se presentaron alrededor del 60 %. Por otro lado, en comparación con 2013, el número de solicitudes de personas provenientes de Ucrania se multiplicó un 13 %. Posteriormente, en 2015, más de 150.000 personas llegaron a las costas de Italia desde el norte de África, y más de 850.000 a Grecia desde Turquía, a través de rutas migratorias ya establecidas. Concretamente, según datos proporcionados por la Unión Europea, más de 1,26 millones de personas solicitaron asilo en 2015, más del doble que en 2014⁵. Sin embargo, la situación ha ido empeorando porque en enero de 2015, «el flujo mensual era de unas 5.500 personas, en julio superaba las 78.000 y en octubre del mismo año llegaron a 221.600. A lo largo del segundo semestre de 2015, el de mayor afluencia, se alcanzó un promedio de 4.800 personas diarias»⁶. Esta situación de agravamiento progresivo es fruto en gran parte del agravamiento de los conflictos internacionales tales como los acontecidos en Oriente Medio y África, la República Democrática del Congo, Somalia, a los que se les suman los nuevos conflictos acontecidos en la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania, Irak y especialmente, en Siria.

⁴ Véase ACNUR (2014). El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2014. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf.

⁵ Según datos proporcionados por EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

⁶ Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"» en Manuela Mesa (coord.) Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016, Madrid, 2106, p.74.

Durante el año 2015, han llegado entorno a un millón de personas, la mayoría desplazados y refugiados sirios, al que deben sumarse los flujos procedentes de otros países en guerra, tales como Irak, Afganistán, y Sudán. Concretamente nueve de cada diez personas llegadas al territorio europeo procedían de Siria en 2015⁷.

En 2016 conforme a los datos de EUROSTAT y de ACNUR⁸ la diáspora Siria ascendía a 4,815 millones de personas en el mes de marzo. En el territorio turco se encontraba la mayor parte, cerca de 2,71 millones; en el Líbano, 1,06 millones; en Jordania, 639.000; en Irak, 246.000 y en Egipto, 118.000.

Por otro lado la petición de Naciones Unidas para que la Unión Europea sumiera un 10 % se ha visto frustrada porque no ha llegado tan siquiera al 3,3 %.

En los últimos meses ha existido un esfuerzo para intentar de forma reactiva responder a la crisis especialmente con el desarrollo de una *Agenda Europea de Migración*⁹, que ha intentado desarrollar los principales elementos de la respuesta europea a los retos migratorios, tanto desde el ámbito de las políticas de seguridad interior, inmigración, asilo y refugio, como también desde los instrumentos de la acción exterior con diferente y desigual acierto como iremos desgranando.

Es evidente que la prioridad de los objetivos que afectan a la proyección exterior comunitaria, sigue siendo salvar las vidas de aquellos que intentan cruzar el Mediterráneo en su camino hacia Europa. Pero, evidentemente, es fundamental hacerlo desde una política coordinada y bien estructurada, en donde la *Agenda* es un primer paso para conseguir distintos objetivos: proteger a las personas necesitadas, ofrecer ayuda humanitaria urgente, garantizar el acceso al asilo y, sobre todo, abordar las causas profundas de esos desplazamientos: conflictos, violencia política, violación de los derechos humanos, y pobreza.

Estos objetivos deben seguir siendo el núcleo de la respuesta de la Unión Europea para superar la política fragmentada que ha caracterizado y caracteriza la política comunitaria ante los desplazamientos, sus consecuencias y, sobre todo, sus causas.

⁷ Véase ACNUR (2014). El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf.

⁸ Véase en EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; tabla publicada en El País el 30 de marzo de 2016.

⁹ Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13 de mayo de 2015 COM (2015) 240 final.

Salvar vidas y la lucha contra los delitos del tráfico de personas

Es imprescindible que el primer objetivo de la acción comunitaria en su consideración interior y exterior, sea reaccionar de forma rápida y decidida a la tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea. Parece un buen primer logro la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015¹⁰ y la Resolución del Parlamento Europeo¹¹ unos días más tarde, en donde se recogen una serie de medidas rápidas para salvar la vida de aquellos desplazados en peligro y para propiciar una intensificación de las medidas rápidas por parte de la Unión pero, también es claro, a tenor de los primeros resultados, que son medidas coyunturales y claramente insuficientes¹². Las dudas se acrecientan, si lo que se desea es que esta respuesta rápida pueda ser un modelo estable aplicable en un futuro para la reacción en futuras crisis, con independencia de la frontera exterior sometida a presión y de los Estados comunitarios implicados en ella.

¹⁰ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, de 23 de abril de 2015. Declaración: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Esta parte de la *Agenda Europea de Migración* incorpora y desarrolla las iniciativas incluidas en la hoja de ruta que la Comisión presentó como seguimiento de la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril.

¹¹ La política común de la Unión en materia de asilo, inmigración, visados y controles en las fronteras exteriores se basa en el título V (Espacio de libertad, seguridad y justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En virtud de los Protocolos 21 y 22 de los tratados, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no participan en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE. El Reino Unido e Irlanda pueden notificar al Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación de una propuesta o iniciativa, o en cualquier momento después de su adopción, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta. En cualquier momento, Dinamarca puede, de acuerdo con sus normas constitucionales, informar a los demás Estados miembros de que desea aplicar plenamente todas las medidas pertinentes adoptadas sobre la base del título V del TFUE.

¹² Dentro del paquete mixto (interior y exterior) de medidas claves derivadas de la Agenda Europea de Migración se pueden destacar las siguientes: «Un paquete financiero para triplicar la dotación de las operaciones Tritón y Poseidón en 2015-2016 y para financiar un programa de reasentamiento a escala de la Unión Europea; apoyo inmediato a una posible misión contra el tráfico de migrantes de la Política Común de Seguridad y Defensa; una propuesta legislativa con vistas a activar, de aquí a finales de mayo, el mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3, del TFUE, con arreglo a la clave de distribución que figura en el anexo; una propuesta relativa a un sistema común permanente de la Unión Europea para la reubicación en situaciones de emergencia antes de que finalice 2015; una recomendación relativa a un régimen de reasentamiento de la Unión Europea de aquí a finales de mayo, seguida, en su caso, de una propuesta relativa a un planteamiento más permanente para después de 2016; una dotación de 30 millones euros en favor de los Programas Regionales de Desarrollo y Protección; un centro piloto polivalente establecido en Níger a más tardar a finales de 2015». Véase *Ibid.* Una Agenda Europea de Migración... pp 7 y 8.

En este sentido prioritario, acudiendo a los mecanismos de la acción exterior, se plantea la necesidad de redoblar los esfuerzos de rescate y salvamento para restablecer, como mínimo, el nivel de intervención que tuvo por Italia en el marco la antigua operación *Mare Nostrum*¹³. En este mismo ámbito, la propia *Agenda de Migración* comunitaria plantea triplicar el presupuesto de las operaciones conjuntas Tritón y Poseidón de FRONTEX, y para ello la Comisión ya ha presentado un presupuesto rectificativo para 2015 y presentará su propuesta para 2016 antes de que finalice mayo. La propia *Agenda* señala que esta medida permitirá aumentar los medios y ampliar el ámbito geográfico de estas operaciones, de modo que FRONTEX pueda cumplir su doble papel de coordinar el apoyo operativo en las fronteras a los Estados miembros cuyas fronteras están sometidas a presión y de ayudar al rescate de migrantes en el mar; incluso se plantea que el nuevo plan operativo Tritón se presentará antes de que finalice mayo de 2016¹⁴.

Sin embargo, como ha demostrado la crisis de desplazamiento y el incremento de las llegadas conforme se acerca el verano, las operaciones en el marco de FRONTEX que se desarrollan hasta 30 millas de las costas es claramente insuficiente para combatir con eficacia el tráfico de personas y las organizaciones criminales que operan con distintos puntos operativos como ya quedó demostrado con las sucesivas tragedias y crisis¹⁵.

La estrategia de políticas reactivas ante situaciones tan dramáticas sin plantearse una respuesta estable a la situaciones previsibles se hace insostenible, prueba de ello fue el hundimiento en abril de 2015 a 120 millas al sur de Lampedusa con 700 víctimas que trajo consigo el acuerdo del Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea y del Comité de Política de Seguridad que, para evitar tragedias humanas derivadas del tráfico ilícito de personas, pidieran al Servicio Europeo de Acción Exte-

¹³ En el mes de octubre de 2013 se produjeron 360 ahogados frente a la isla de Lampedusa que provocó una de las mayores crisis humanitarias sobre los desplazados a las que se enfrentaba la Unión Europea. El Consejo de Asuntos de Justicia e Interior de 8 octubre estructuró una Task Force Mediterranean para evaluar la situación e informar sobre las medidas posibles a tomar en el Consejo de 5-6 diciembre. Como respuesta inmediata, Italia llevó a cabo la operación *Mare Nostrum* a lo largo de los meses finales de 2013 hasta octubre de 2014, en la que participaron 32 buques, más aviones, helicópteros y submarinos. Este operativo permitió recoger a 180.000 emigrantes que en gran parte venían desde distintos puntos de Libia.

¹⁴ Las operaciones Tritón y Poseidón, coordinadas por FRONTEX, se refieren a la protección de las fronteras exteriores, se basan en el acervo de Schengen, en el que no participan Irlanda ni el Reino Unido, sin embargo, ello no impide que los buques británicos participen en las operaciones de rescate y salvamento en el Mediterráneo, en coordinación con las operaciones Tritón y Poseidón.

¹⁵ En este sentido Artiga, Félix; y González Enríquez, Carmen. La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo. ARI. Real Instituto El Cano. 22 de julio de 2015.

rior (SEAE) y la Comisión que le sugirieran opciones sobre la base de la operación Atalanta. El Consejo Europeo extraordinario encargó a la alta representante la puesta en marcha de una misión PCSD para luchar contra el tráfico de personas mediante la detección, captura y destrucción de las embarcaciones.

Las medidas contra el tráfico de personas en el marco de la seguridad común: Política Común de Seguridad y Defensa

La alta representante ha presentado ya posibles operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con miras a la identificación, captura y destrucción sistemáticas de las embarcaciones utilizadas por los traficantes entre las que destacan:

- La Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (EUNAVFOR MED) es una operación de gestión de crisis que ofrece vigilancia, recogida de información y, en su caso, intervención operativa contra las actividades de contrabando en el Mediterráneo central meridional¹⁶. Según el acuerdo y de conformidad con el derecho nacional e internacional aplicable, los Estados pueden interceptar los buques sospechosos de tráfico ilícito de migrantes cuando exista una autorización del Estado del pabellón para visitar y registrar el buque o cuando el buque no tenga nacionalidad, y pueden adoptar las medidas adecuadas con respecto a los buques, las personas y la carga. También pueden adoptarse medidas en las aguas territoriales o interiores, el territorio o el espacio aéreo de un Estado contra buques sospechosos de participar en el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, con el consentimiento de dicho Estado o en virtud de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o ambos¹⁷. La operación, que alcanzó su plena capacidad operativa el pasado julio tiene un mandato de un año¹⁸. Las normas de enfrentamiento autorizadas limitan al máximo el uso de la fuerza, en legítima defensa y de forma proporcional, acorde al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁶ Decisión (Política Exterior y de Seguridad Común) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (*DO núm. L 122*, de 19 de mayo de 2015, p. 31).

¹⁷ *Ibid.* p. 32 y ss.

¹⁸ El operativo cuenta con seis barcos y siete aviones y helicópteros, a los que se suman tres buques más en varias semanas. España aporta una fragata con un helicóptero y un hospital Role 1, y un avión de patrulla marítima *P3 Orión* para la operación, que dirige Italia desde el buque insignia, el portaaviones *Cavour*. Italia aporta también dos helicópteros, Francia otro helicóptero y un avión, y Luxemburgo también aporta otro avión. Alemania también contribuye con una fragata y un buque de reavituallamiento y Reino Unido y Francia, con un buque de combate cada uno. Reino Unido aportará un segundo buque y Eslovenia y Bélgica también desplegarán un barco cada uno en las próximas semanas.

- Reforzar la misión EUCAP SAHEL Níger para que pueda ayudar a las autoridades de Níger a controlar los flujos de migración irregular a través de su país y, en particular, vía Agadez¹⁹. El mandato ampliado de la misión tendrá por principales objetivos: 1) fortalecer el marco legal nigerino en materia de migración, control fronterizo y lucha contra las actividades criminales relacionadas con la migración irregular; 2) desarrollar las capacidades de los servicios de seguridad nigerinos responsables de la gestión de fronteras, el control de la migración y la lucha contra la delincuencia organizada, y 3) mejorar la eficacia del Poder Judicial. La EUCAP SAHEL Mali ya contribuye indirectamente a prevenir la migración irregular formando a las Fuerzas de Seguridad internas. En agosto de 2015 alcanzó su plena capacidad operativa. Como en Níger, también se está estudiando una ampliación de su mandato.
- Junto con estas medidas, se están analizando otras iniciativas y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa en otros países en el Sahel y el Cuerno de África, que se coordinarían con las actuaciones bilaterales de los Estados.

Parece evidente que existen algunas debilidades que hacen insuficientes las medidas adoptadas si consideramos que la voluntad de los Estados es tímida cuando tienen que gestionar semejante volumen de desplazamientos y también cuando afectan al despliegue de medios y tropas que puedan suponer compromisos a largo plazo; más allá de los intereses políticos y de cooperación que puedan verse en peligro por la susceptibilidad de los Gobiernos afectados. Por otro lado, este operativo no implica las medidas terrestres imprescindibles cuando parece claro que el origen de dichas mafias traficantes de la vida y carencias de la población desplazada, aprovechan la inexistencia de control y vigilancia de realidades estatales que, en algún caso, no solo son inexistentes, sino que incluso actúan con libertad dentro de verdaderos Estados fallidos.

El papel de la OTAN en la lucha contra el tráfico de personas

La situación dramática y la incapacidad de los propios Estados de la Unión para dar una respuesta efectiva y rápida acorde a los propios mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa, llevó a tres miembros de la OTAN, Alemania, Grecia y Turquía, a plantear en febrero de 2016 la puesta en marcha de los mecanismos atlánticos para impedir el tráfico y la inmigración ilegal en el mar Egeo. Ese mismo mes, la OTAN decidió apoyar

¹⁹ Décision 2014/482/PESC du Conseil du 22 juillet du 2014 modifiant la Décision 2012/392/PESC Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Níger (EUCAP SAHEL Níger).

también los esfuerzos internacionales para cortar el tráfico y la inmigración ilegal²⁰.

La idea es que este grupo va a llevar a cabo labores de reconocimiento, observación y vigilancia para suministrar informaciones críticas a los guardacostas griegos y turcos y otras autoridades nacionales competentes, además de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX. Se pretende compartir esta información para incrementar la eficacia de los servicios de seguridad costeros que contribuyan a salvar vidas y hacer frente a las redes ilegales que se aprovechan del sufrimiento humano. De igual forma esta misión pretende intensificar los servicios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en la frontera entre Turquía y Siria.

Parece claro que los barcos de la OTAN no pretenden sustituir a los guardacostas nacionales en el Egeo, ni tampoco devolver a los que intentan cruzar a Europa. La labor de la OTAN se pretende que sea de apoyo facilitando una cooperación más estrecha para contribuir a un mayor intercambio de información entre Grecia y Turquía, ambos miembros destacados de la Alianza.

Esta vinculación de la Alianza no solo subraya la incapacidad de los europeos para dar una respuesta con los medios propios derivados directamente de nuestra acción exterior y de la Política Común de Seguridad y Defensa a situaciones críticas ante el desplazamiento como la actual, sino también la preocupación respecto a la tentación que supone buscar con los medios militares lo que no se ha podido establecer, ni antes, ni después de la crisis, con los medios políticos, diplomáticos y de cooperación.

Las dudas y la crítica respecto a la «militarización» de la crisis no parece que puedan ser despejados con intervenciones como la del secretario general, Jens Stoltenberg²¹ subrayando la idea respecto a que este operativo pretende ser una «plataforma de cooperación» y en absoluto la sustitución de los medios policiales o militares de los Estados directamente implicados.

No se oculta que esta decisión respecto a la intervención del operativo de la Alianza en la crisis del Egeo es un hecho significativo –probablemente

²⁰ La Decisión del Consejo Atlántico en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128311.htm?selectedLocale=en. La agrupación naval permanente Standing OTAN Maritime Group 2 (SNMG2) se encuentra patrullando de forma permanente en el mar Egeo en la zona entre Grecia y Turquía. Esta agrupación está llevando labores de reconocimiento, observación y vigilancia para suministrar información a los guardacostas griegos, turcos y otras autoridades nacionales competentes, además de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX. También se han intensificado los servicios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en la frontera entre Turquía y Siria.

²¹ Sirva de prueba el comunicado oficial y también el artículo en distintos medios de Jens Stoltenberg, «La OTAN y la crisis migratoria y de refugiados». *El País*, 26 de febrero de 2016. «... Su misión no es detener ni devolver a los que intentan cruzar a Europa. Y no se trata, en absoluto, de militarizar la crisis».

uno de los de mayor significación– a tener en cuenta en el debate referido a la factibilidad de poner en marcha el nuevo concepto estratégico planteado ya en la Cumbre, que habla de la necesaria transformación del compromiso Atlántico en donde la búsqueda de una «seguridad cooperativa» debe ser uno de los ejes vertebradores de los nuevos objetivos y misiones de la Alianza.

Es necesario valorar hasta qué punto esta decisión ha sido poco operativa; incluso los ministros y responsables militares han podido apoyar semejante propuesta, sin saber muy bien cómo hacerla operativa: por su inconcreción y por la falta de experiencia de la OTAN en las tareas que se les han encargado y porque tampoco se encuentran previstas en la Estrategia de Seguridad Marítima²². Por otro lado, pasará un tiempo hasta que se puedan establecer sus objetivos, los distintos protocolos de actuación y los comités de coordinación tanto con los mecanismos Unión Europea (FRONTEX) como también con las Fuerzas de Seguridad y guardacostas turcos y griegos, lo que puede redundar en su operatividad de forma inmediata, su eficacia, y en la rápida actuación.

Es claro que la obligación de ayudar a las personas que se encuentran en dificultades en el mar es una responsabilidad general que compete a todos los barcos, independientemente de que formen parte de una misión nacional o de la OTAN, pero es necesario valorar si es conveniente transformar esta intervención en un instrumento permanente en la necesaria política europea en la lucha contra el tráfico de personas y la delincuencia organizada o, por el contrario, será imprescindible establecer un mecanismo propio de los europeos dentro de la acción exterior y concretamente de la Política Común de Seguridad y Defensa –ya sea la Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (EUNAVFOR MED) u otra iniciativa más estable y permanente– para asumir esta labor de vigilancia cooperativa y control.

La acción exterior y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: abordar los desplazamientos desde su origen

El Plan Europeo de Desarrollo como instrumento

El mecanismo más efectivo para contrarrestar los desplazamientos masivos y la crisis que generan en los países directamente afectados por la recepción de estas personas migrantes en sus diferentes categorías es contar por parte de la Unión Europea con una estrategia de desarrollo y ayuda a estos países para poder de esta forma, poder trabajar en asociación con estos «países críticos» y abordar las causas del desplazamiento desde su origen.

²² En este sentido, Félix Arteaga en: La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh). Real Instituto El Cano. Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 de febrero de 2016.

Desde esta orientación es inevitable que la Unión Europea incremente su programa e instrumentos de cooperación al desarrollo que permita acciones inmediatas para intervenir en las regiones de origen y de tránsito de la población migrante y desplazada; para ello, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) deben ser instrumentos imprescindibles de colaboración con los países asociados que permitan adoptar decisiones y medidas concretas destinadas a evitar estos flujos y la pérdida de vidas humanas.

A tenor de la urgencia humanitaria actual que supone el volumen que está alcanzando el desplazamiento hacia la Unión es necesario dar prioridad a las acciones que puedan tener un mayor impacto en dichos flujos y de forma paralela abordar las causas profundas que lo provocan; por ello es imprescindible incrementar el dialogo político y diplomático que, hasta este momento en la mayor parte de los casos, se encontraba en una fase muy inicial para conseguir –en la medida de los imponderables que supone la inestabilidad en estas regiones– compromisos a largo plazo de una cooperación sostenida que tenga como principal objetivo el progreso de estas comunidades dentro de un modelo de desarrollo propio.

Sin embargo, un plan de acción de estas características, para que sea efectivo e incremente las acciones ya presentes, debe estar basado en una estructura sólida de actuación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, pero sobre todo un compromiso institucional y una voluntad de los Estados comunitarios más estable y continuada, construido sobre un apoyo financiero más firme y estable. Los recortes en algunas partidas presupuestarias muy estratégicas como consecuencia de la crisis económica llevados a cabo por parte de los Estados de la Unión y de ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo²³, deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que tenga como referencia de coordinación el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*²⁴ y sobre todo la nueva *Agenda Europea de Migración*.

Para ello es necesario, no solo llegar al tope máximo establecido de 96.800 millones de euros para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea²⁵, sino también priorizar el gasto hacia

²³ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea a la cooperación al desarrollo con los países de África, el Caribe, y el Pacífico (ACP), y se financia con las contribuciones de los Estados miembros de la Unión Europea. Los Programas Indicativos Regionales constituyen una etapa importante en la programación de la ayuda de la Unión Europea en el marco del FED, al complementar a los Programas Indicativos Nacionales concertados con los Gobiernos nacionales de los Estados ACP (África, Caribe, y Pacífico). Los preparativos se llevan a cabo en estrecha cooperación con las organizaciones regionales, con el fin de garantizar que los programas apoyen las prioridades a las que la Unión Europea aporta un valor añadido.

²⁴ COM (2011) 743.

²⁵ Véase en: «Un presupuesto para Europa 2014-2020». Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 500.

los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de asociación.

A tenor de los focos originales que intervienen de forma directa en la crisis de desplazamiento es necesario abordar distintos ejes y escenarios en relación con la crisis.

El mapa de los países-escenarios «críticos» y las intervenciones de la Unión Europea en el origen de los desplazamientos

África subsahariana, República Centroafricana y Cuerno de África

El escenario africano históricamente ha sufrido con especial intensidad las dinámicas de desplazamiento que vienen de la mano de condiciones de presión demográfica creciente, pobreza extrema, debilidad de los Estados, inexistencia de las políticas públicas, y conflictos internos que llegan a ser endémicos en la región. Esta situación ha degenerado también en procesos de radicalización y en caldos de cultivo adecuados para el adoctrinamiento de grupos extremistas especialmente salafistas. Esta situación ha agravado la migración irregular y los grupos de delincuencia organizada que alimentan el tráfico de personas y lo transforman en un gran negocio.

Los mecanismos con los que la Unión Europea abordaba sus relaciones con estos países se articula en torno a las distintas estrategias regionales (Sahel²⁶, Cuerno de África²⁷, golfo de Guinea) que marcan las líneas directrices

²⁶ El 20 de abril de 2015, el Consejo aprobó el Plan de Acción Regional del Sahel 2015-2020 que establece el marco general para la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, adoptada y revisada en sus conclusiones de 21 de marzo de 2011 y de 17 de marzo de 2014, respectivamente. Este Plan de Acción fue aprobado por los 5 países del Sahel en su reunión con la alta representante y vicepresidenta el 17 de junio de 2015. El Plan de Acción se enfoca sobre cuatro ámbitos determinantes para la estabilización de la región: la prevención y la lucha contra la radicalización; la creación de condiciones adecuadas para los jóvenes; la migración, la movilidad y la gestión de las fronteras; la lucha contra el tráfico ilícito, y la delincuencia organizada transnacional. Consultar en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>; la anterior Estrategia con la región acordada en 2010 está disponible en http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf; dicha estrategia incluye Mali, Níger y Mauritania, los Estados más vulnerables en la región, junto con Argelia y Nigeria, los dos más centrales. Algunos estudios sobre dicha estrategia en Oladiran Bello, *La implementación de la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010; también en Mora Tebas, Juan Alberto. *EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEA, Documento de Análisis, octubre de 2015.

²⁷ El Cuerno de África, compuesto por Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda, figura entre las regiones más pobres del mundo y más amenazadas por los conflictos. Véase estrategia en: *Una asociación política regional para el Cuerno de África*.

de su ayuda humanitaria, su política de desarrollo y sus programas de asistencia en las distintas regiones pero después de esta crisis es muy necesario y útil introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos:

- Cooperación al desarrollo y ayuda. Mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles.
- Cooperación y seguridad. Planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en la lucha y en el control de las bandas o grupos organizados que trafican con el desplazamiento de personas.

En esta línea de actuación habría que redoblar los esfuerzos de la Unión Europea con Níger, uno de los países más pobres del mundo, la principal ruta de tránsito hacia Libia; para ello es necesario incrementar la política de desarrollo y de seguridad con este país. La misión EUCAP SAHEL Níger ayuda a las autoridades del país a prevenir, controlar, y gestionar los flujos de migración irregular a través de Níger y de Agadez, en particular, pero es imprescindible vincular estos esfuerzos con programas de desarrollo de estas poblaciones para que estas iniciativas establezcan políticas estables de seguridad, a la vez que de desarrollo y de creación de recursos.

En este mismo objetivo con Níger, parece necesario cristalizar de forma rápida el proyecto que en algún momento se manejó por parte de la Comisión para crear un centro piloto polivalente²⁸, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUR, y las autoridades nigerinas; el centro debería a la vez facilitar información, prestar protección en el ámbito local y ofrecer oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten. La existencia de este tipo de centros en los países de origen y/o de tránsito permitirá dar a los desplazados y migrantes una idea realista de las probabilidades de éxito de su viaje y ofrecer a los que se encuentren en situación irregular soluciones de asistencia para el retorno voluntario.

La Unión Europea y alguno de sus Estados han tenido una implicación significativa en el proceso político en Mali pero también es cierto que habría sido imprescindible adoptar un conjunto de posiciones y acciones –llegados al consenso imprescindible– respecto a un desarrollo más acorde a las cuestiones migratorias dentro del acuerdo de paz con los grupos armados que tenían una presencia determinante en el norte del país.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar13004>.

Interesante análisis en Martín Martín-Peralta, Carlos. 2013: *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEEE, Documento de Opinión, enero de 2013.

²⁸ La iniciativa se encuentra recogida en JOIN (2015) 40 final. Bruselas, 9 de septiembre de 2015.

En el desarrollo de este compromiso, se puso en marcha la misión EUCAP SAHEL Mali para garantizar el orden constitucional y hacer posible las condiciones de una paz estable y duradera, lo que ha supuesto iniciar proyectos formativos y técnicos para la estructuración de las nuevas Fuerzas Armadas y de Seguridad en ese país. Sin embargo, parece necesario ampliar y detallar, tanto en este caso de Mali como en el de Níger, la contribución y trabajos conjuntos específicamente en el ámbito de la prevención de trata de seres humanos y el tráfico irregular de migrantes.

En la respuesta conjunta regional a grupos radicalizados y especialmente peligrosos como Boko Haram, la Unión Europea presta un apoyo significativo a la *Fuerza Multinacional Conjunta* establecida para frenar la presencia y avance de estos grupos así como, de forma paralela, también presta ayuda y cooperación a Nigeria, Camerún, Níger y Chad que requiere un desarrollo específico dentro de los acuerdos ACP, con una especial atención a la ayuda humanitaria. Dentro de ella es aconsejable prestar una atención especial a los diálogos multilaterales con estos países referidos a los desplazamientos y de forma muy especial a la migración irregular, con políticas que favorezcan la readmisión y el retorno, como la que ya se realizan con Nigeria, la fuente más importante del desplazamiento y de la migración irregular de la región²⁹.

En el desarrollo del acompañamiento de la Unión Europea a la República Centroamericana³⁰ es imprescindible continuar la labor de apoyo para restablecer la gobernanza con la misión de asesoramiento militar que se está poniendo en marcha y que intenta restablecer la gobernanza y la estabilidad de la República Centroafricana apoyando el proceso político, la recuperación económica y la estabilización, pero es imprescindible llevar a cabo una política preventiva teniendo en cuenta que el desarrollo del conflicto podría desencadenar un proceso de desplazamiento que agravará la situación en la región. De igual forma en Somalia, la Unión Europea apoya la reconstrucción de un Estado viable y el restablecimiento de un entorno de seguridad a través de la misión de la Unión Africana en ese país³¹ pero el Programa de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea debería incorporar un capítulo específico referido a desplazamientos irregulares.

Una de las situaciones más graves y que incide en el agravamiento de los desplazamientos hacia la Unión Europea es la situación en Eritrea; en 2015, 36.990 eritreos solicitaron protección internacional en la Unión Europea y un

²⁹ En 2015 se firmó con Nigeria un programa común de migración y movilidad que contempla la cooperación en materia de migración legal, migración irregular, migración y desarrollo, y protección internacional.

³⁰ Consejo de la Unión Europea. *Conclusiones del Consejo sobre la República Centroafricana*. 20 de julio de 2015. Véase en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20-fac-car-conclusions/>.

³¹ AMISOM: <http://amisom-au.org/>.

cuarto de millón han buscado refugio en Etiopía y Sudán. La Unión Europea debe redoblar los esfuerzos para estudiar la mejor manera de colaborar con Eritrea para abordar la migración irregular. Por otro lado, la Unión ha planteado ampliar el diálogo con Eritrea dentro del proceso de Jartum –como veremos en el siguiente epígrafe– pero parece imprescindible reforzar la cooperación regional en materia de migración. En este sentido, es muy recomendable negociar un nuevo programa indicativo llevando a cabo la idea de la Comisión para dedicar 200 millones de euros al desarrollo económico, la gobernanza y, sobre todo, la creación de empleo; aun con todo, sería deseable introducir un capítulo específico referido a los desplazamientos y concretamente a las medidas para combatir la migración irregular.

Una situación igual de dramática es la que afecta a Sudán del Sur; más de 2 millones de personas han huido de sus hogares a lo largo de los dos últimos años y la Unión Europea, de forma conjunta con sus Estados miembros, ha destinado en torno a unos 377 millones de euros en el capítulo de ayuda humanitaria. Merecería la pena desglosar los capítulos de esa ayuda para incorporar medidas específicas que tienen que ver con el desplazamiento irregular y el control del tráfico de personas.

De forma similar ocurre con el conflicto en el Yemen que repercute en toda la región y que llega a provocar más de 250.000 desplazados y refugiados, al igual que en una parte significativa del Cuerno de África –por ejemplo, Etiopía, Sudán y Kenia– y en el lago Chad, que tienen que acoger a grandes comunidades de refugiados; muchos de ellos agravan la presión migratoria sobre la Unión y llegan a situaciones prolongadas de desplazamiento y drama humanitario.

Es necesario que la Unión Europea, especialmente la Comisión Europea y la alta representante pero también los Estados miembros, amplíen el trabajo realizado en el continente africano para paliar la crisis de desplazamiento combatiendo las causas profundas que lo provocan en su origen; para ello sería muy adecuado adoptar algunas de las medidas que hemos ido desglosando con el fin último de garantizar que los refugiados y desplazados internos y externos disminuyan en número y propiciar que, a medio y largo plazo, contribuyan a la economía y al desarrollo de sus regiones y comunidades.

Siria e Irak

La Unión Europea debe movilizar todos sus recursos vinculados dentro de la acción exterior para, no solo apoyar a las iniciativas diplomáticas en la solución dialogada para los conflictos de Siria e Irak, sino también para proponer que en dichos diálogos –tanto en los de alto el fuego, como en los de reconstrucción– se acuerden disposiciones específicas que tengan relación directa con los procesos de desplazamiento y con la protección de los derechos fundamentales de la sociedad civil; el primero de ellos: el derecho a la vida.

En este contexto más político, diplomático y de seguridad, no paracen suficientes los esfuerzos realizados por la Comisión y por la alta representante dentro del marco político para una estrategia regional, incluida la lucha contra el Daesh³², en donde se establecen compromisos financieros por importe de 1.000 millones de euros, porque sería imprescindible acompasar, de forma paralela con los objetivos para combatir y contener la presencia de este grupo en la región en estos territorios, medidas para proteger y preservar la vida de las poblaciones desplazadas masivas en los distintos frentes de combate. Sobra recordar que esos más de 4 millones de sirios que han huido de su país, incluídos los 7,6 millones de desplazados internos y los más de 230 000 muertos, han sido consecuencia de un conflicto en donde algunos de los Estados miembros de la Unión han tenido de forma directa e indirecta un papel destacado; antes y después de los atentados de París y Bruselas de noviembre de 2015 y marzo de 2016.

La extensión de la crisis de los desplazados a las fronteras de la Unión ha hecho claramente insuficientes los esfuerzos comunitarios y de sus Estados miembros que, desde 2011 hasta el momento actual, vienen prestando en concepto de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, cooperación económica y objetivos de estabilización para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos, los refugiados y las comunidades de acogida en Siria, Irak, Jordania, Líbano, y Turquía. Se calcula más de 3.900 millones de euros en este período, de los cuales el presupuesto de la Unión Europea ha contribuido con cerca de 1.800 millones de euros. Por este motivo, se ha creado un *Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea* en respuesta a la crisis siria³³ para ofrecer una respuesta coherente y reforzada en el ámbito regional. El objetivo de este *Fondo* no solo es apoyar a los países vecinos que acogen a los desplazados, sino que este dinero se destina también a la ayuda humanitaria, a la estabilización y al desarrollo en el interior de Siria, incluido el restablecimiento de la gobernanza local y la prestación de los servicios básicos.

Es necesario señalar que probablemente no es solo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países «críticos» en la recepción de la diáspora siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera política común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* de 2011³⁴, acomodando esta acertada estrategia a la realidad actual del desplazamiento en Siria y en el conjunto de la región.

³² Joint Communication to the European Parliament and the Council. w. Elements for a European Union Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh Threat. JOIN (2015) 2 final. http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf.

³³ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm.

³⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Enfoque Global de la Migración y la*

Una prueba clara de la falta de previsión por parte de las instituciones comunitarias y de sus Estados es que en este meritorio documento en donde se hacía balance de los esfuerzos realizados hasta ese momento sobre la cuestión migratoria por parte de la Unión Europea y se pretendía orientar las distintas estrategias interiores y exteriores sobre las cuestiones migratorias y de desplazamientos, así como política a seguir en los distintos foros e iniciativas regionales, no se hacía ni una sola vez referencia a Siria, aun cuando la guerra había empezado meses antes y sus consecuencias, ya en ese momento de importantes flujos de población, eran claramente previsibles.

En este mismo sentido que subraya la idea para establecer políticas preventivas, la Unión Europea debe ampliar la utilización de los Programas de Desarrollo Regional y Protección para apoyar a los países clave de refugio o de tránsito en Oriente Medio. Hasta este momento ascendía a 12 millones de euros y es una partida claramente insuficiente porque también deben incorporar un componente referido al desarrollo regional y a la protección a las poblaciones desplazadas, así como también a la protección de los derechos que les asisten, a la vez que reforzar la resiliencia de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. De forma previsora, en los distintos programas hay que establecer de forma clara las estrategias para abordar las crisis prolongadas de refugiados cuando la ayuda humanitaria no puede ofrecer una solución a largo plazo y no están pensadas, ni tienen instrumentos para dar soluciones sostenibles y permanentes en el tiempo.

Es claro que la Unión Europea ha acompañado los esfuerzos realizados por Líbano, Jordania, y Turquía, realizados en la acogida de refugiados que huyen de la violencia en Siria e Irak y ha facilitado asistencia a la población desplazada, principalmente siria en estos países, principalmente por los instrumentos de la ayuda humanitaria, pero sería muy oportuno que de esos 855 millones de euros destinados a esos cuatro países, la mayor parte de los capítulos presupuestarios fueran dedicados a consolidar y dar sostenibilidad a algunos de los proyectos que deben ocupar un lugar central en la política preventiva de migración y desplazamiento en la región. Dentro de ellos, los que plantean la creación de centros comunitarios que favorezcan la necesaria seguridad alimentaria, la generación de medios de vida, y la escolarización, especialmente de esta población; estas medidas ayudarían al imprescindible y obligatorio goce efectivo de los derechos fundamentales que asiste a estas comunidades en desplazamiento.

La situación en Irak también es preocupante porque en torno a 3,1 millones de personas han pasado a ser desplazados internos y externos al cabo de tres años de conflicto y la cifra parece va incrementándose

en los últimos meses. A pesar de que el número de iraquíes que buscan protección internacional en la Unión Europea sigue siendo relativamente pequeño, más aún si se compara con el de sirios, es urgente tener preparada una estrategia –también y principalmente desde la acción exterior– capaz de establecer instrumentos y herramientas que acompañen este proceso y de prever los riesgos. Como he señalado para el caso sirio, no son suficientes los 65,55 millones de euros asignados en 2015 por la Comisión Europea en concepto de ayuda humanitaria como respuesta a la crisis iraquí, sino que es necesario elaborar una estrategia integral que incorpore los componentes de cooperación al desarrollo y cooperación económica, con un capítulo específico referido al desplazamiento forzado interno y externo. Es claro que la ayuda humanitaria de la Unión Europea en el país, incluida la región del Kurdistán iraquí, que comprende el salvamento de emergencia para los más vulnerables y la asistencia médica, con el agudizamiento de los conflictos internos y el acoso bélico de los grupos radicales y del Daesh; dichos medios humanos y materiales son escasos e insuficientes para atender a la población civil, desplazada o no.

Región balcánica

Prestar el apoyo a los países balcánicos que reciben una parte de la población desplazada siria es una parte central dentro de la acción exterior y debe seguir siendo un eje de la actuación de la Unión en su relación con estos países que, sin estar en la Unión Europea y en distintas fases respecto a su futura incorporación, ocupan un lugar estratégico en estas dinámicas migratorias. Los esfuerzos que se han realizado hasta este momento han consistido en reforzar las capacidades de acogida y de asilo, así como en aumentar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y del tráfico de personas en desplazamiento. La Comisión Europea maneja la posibilidad de realizar un programa regional de apoyo a la protección y la gestión de las cuestiones migratorias sensibles en los Balcanes occidentales que se centrará en tres áreas: la identificación de migrantes, la puesta en común de información intrarregional e interregional, y mecanismos para ofrecer soluciones de retorno, aplicando al mismo tiempo garantías de protección práctica que reflejen las necesidades específicas de los migrantes, por una cuantía de 8 millones de euros³⁵. En esta fase de elaboración es importante recoger la experiencia de otros acuerdos y recoger capítulos específicos respecto a prestación de ayuda humanitaria y protección de derechos básicos con las garantías exigibles a algunos Estados que se encuentran en la fase de preadhesión.

³⁵ En este sentido Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.

En este mismo sentido para reforzar la ayuda humanitaria se ha aprobado un capítulo específico para Serbia y la antigua República Yugoslava de Macedonia con una cuantía de 1,75 millones de euros, principalmente orientada al imprescindible apoyo básico de aquellos desplazados que se encuentran en tránsito hacia Hungría pero, teniendo en cuenta la respuesta de este país, es imprescindible pensar en programas a medio plazo de asistencia en donde los criterios de infancia, juventud y educación, así como la asistencia básica sanitaria deberán plantearse con un mayor recorrido.

Es claro que la ayuda prestada a una parte de estos países por medio del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*, en los ámbitos de la gestión de fronteras, la migración, el asilo, y las políticas que las acompañan, es claramente insuficiente y es imprescindible prestar una ayuda específica complementaria para fortalecer e incrementar las capacidades en materia de asilo, migración, y política de visados. La idea y el objetivo para fortalecer estas capacidades se encuentra en la necesaria protección de las poblaciones desplazadas con mayor grado de vulnerabilidad y que han sido víctimas del tráfico irregular. Después de la experiencia vivida en los últimos meses es urgente apoyar en Macedonia y Serbia una política de migración y asilo en sintonía con los criterios mínimos exigibles en protección y ayuda humanitaria; por ello es necesario prestar ayuda técnica de forma paralela a las ayudas económicas comprometidas de 24 millones de euros para Macedonia y 44 millones de euros para Serbia³⁶.

El diálogo político y diplomático para acordar respuestas regionales y globales a los desplazamientos y a sus causas

Acuerdos regionales y subregionales

En el desarrollo histórico de la cooperación política y de la posterior acción exterior de la Unión Europea se han ido estableciendo numerosos mecanismos de diálogo y asociaciones estratégicas de cooperación regional y subregional, sin embargo, las cuestiones migratorias y las referidas a la población desplazada –más allá de las cuestiones de entrada al espacio europeo y asilo– en el caso de ser consideradas, siempre ocupaban un segundo nivel; solo han aparecido en la agenda comunitaria en su relación con terceros Estados de forma muy reciente.

En el diálogo histórico mantenido por la Unión para abordar el desplazamiento y las causas que lo producen, una primera prioridad debe ser la política de vecindad de la Unión Europea, en particular la asociación con el Mediterráneo meridional³⁷ y la asociación oriental³⁸, en donde las dimen-

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

³⁸ Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

siones de la migración, la movilidad, y en concreto los desplazamientos, deben ser abordados, como actualmente lo son pero solo en una pequeña parte, desde la cooperación política, económica, social, y de seguridad, en un sentido más amplio, manteniéndose diálogos tanto en el contexto regional como en el ámbito bilateral. Es claro que el objetivo debe ser avanzar sistemáticamente hacia unas asociaciones fuertes y estrechas basadas en la confianza mutua y en los intereses comunes, preparando el camino a una mayor integración regional pero, sobre todo, creando nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo asociados a las cuestiones de desplazamiento y a sus causas.

Si consideramos la amplitud geográfica y el número de participantes, un segundo ámbito que debe pasar a ser un objetivo prioritario desde la perspectiva de las migraciones y desplazamientos son el proceso de Praga³⁹, el proceso de Budapest⁴⁰, y de forma prioritaria la Asociación Estratégica Unión Europea-África⁴¹.

Esta última asociación incluye a 53 Estados africanos y ocupa un lugar estratégico en la necesaria política integral para abordar la cuestión de los desplazamientos; para ello, más allá de los ámbitos interinstitucionales, parece imprescindible consolidar el proceso de marcos regionales y subregionales en donde, más allá del ámbito declarativo, el capítulo de iniciativas, programas y proyectos específicos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la ayuda, la generación de recursos y la lucha contra el hambre, debe ocupar un lugar prioritario. En este marco de asociación es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las causas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida –no solo de subsistencia–, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, e impulsar el trabajo comunitario y tribal, así como mejorar la gestión de los flujos migratorios.

En relación con este último tema, repasando la labor realizada por los grupos de trabajo y dentro del capítulo de propuestas, es muy aconsejable la creación de forma urgente de un *Instituto Africano de Desplazamiento, Migraciones y Remesas* que tenga entre sus prioridades el capítulo referido a las

³⁹ Este proceso incluye a la Unión Europea y a 19 países del este (Balcanes occidentales, Europa oriental, Rusia, Asia central, el Cáucaso meridional y Turquía).

⁴⁰ Foro consultivo que reúne a más de cincuenta países y diez organizaciones internacionales, entre ellos China, Bangladesh, Pakistán, Afganistán, Irán, Iraq, Siria, Turquía y los países de Asia central.

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 17 de octubre de 2008 denominada «Un año después de Lisboa: la Asociación África-Unión Europea en marcha». COM (2008) 617 final. Esta iniciativa se inspira, entre otras, en la Declaración de Trípoli, el Plan de Acción África-Unión Europea contra el Tráfico de Seres Humanos y también en la Declaración y el Plan de Acción de Uagadugu sobre el empleo y la reducción de la pobreza.

poblaciones africanas desplazadas interna y externamente; especialmente desde la perspectiva de la protección de sus derechos fundamentales y la lucha contra el tráfico de personas. Apoyar iniciativas como las que plantea el Instituto de Altos Estudios Europeos con algunos Estados africanos denominada «Ruta de los Esclavos», permitiría compartir objetivos conjuntos en la defensa de derechos fundamentales para, desde el conocimiento cultural recíproco y el intercambio de jóvenes, combatir conjuntamente esta nueva ruta de esclavos que supone el actual tráfico y comercio de personas hacia Europa.

En esta misma dirección, la propuesta para establecer una red subsahariana de observatorios para el desplazamiento y las migraciones que permita recabar datos más fiables sobre estas dinámicas, puede ser un instrumento muy útil para establecer políticas preventivas y planificar planes de ayuda de urgencia y respuestas regionales humanitarias que puedan ser acompañadas por parte de proyectos europeos concretos. Tanto el Instituto como los observatorios podrían ser el marco adecuado en el imprescindible diálogo estructurado tanto con las instituciones europeas, como con los representantes de la diáspora africana en Europa.

Por último, dentro de las prioridades en la búsqueda de una política integral sobre desplazamiento, estos procesos regionales más amplios deben completarse con el desarrollo de los actuales procesos subregionales específicos, especialmente en el proceso de Rabat (para África occidental); el proceso de Jartum y de un posible marco subregional adicional en el Cuerno de África/África oriental que se encuentra en fase de inicial definición.

*El proceso de Rabat*⁴²

En relación con los objetivos establecidos en el proceso de Rabat es necesario destacar que ha sido un instrumento muy útil y bien orientado para reforzar el diálogo y la cooperación en materia de desplazamiento (desplazamiento forzado, migración legal, y movilidad; prevención de la migración irregular y medidas para luchar contra ella; migración y desarrollo; protección internacional), pero sobre todo para identificar las prioridades comunes con el fin de desarrollar una cooperación más aterrizada, práctica y operativa.

⁴² El proceso de Rabat se puso en marcha en la «Primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo» de julio de 2006; reúne a los Gobiernos de 55 países europeos y africanos de África del Norte, central y occidental, junto con la Comisión Europea y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). Está dirigido por un Comité director formado por cinco Estados miembros de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Italia, Portugal y España), cinco países socios (Burkina Faso, Mali, Guinea Ecuatorial, Marruecos y Senegal), así como la Comisión Europea y la CEDEAO.

Este mecanismo de cooperación, desde la acción exterior comunitaria, ha permitido, no solo establecer un diálogo fructífero entre la Unión Europea y los países socios, sino que al mismo tiempo ha propiciado un refuerzo de la cooperación mediante la aplicación de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales e iniciativas multilaterales. La Red del Atlántico SEAHORSE es un claro ejemplo de cooperación concreta⁴³ en el ámbito regional entre España, Portugal, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Marruecos, Gambia, y Guinea Bissau. Este marco de cooperación permite el intercambio de información entre las autoridades para prevenir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza.

El desarrollo de este proceso permitió en 2014 desarrollar la «Cuarta Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo» que es una de las referencias fundamentales en el trabajo conjunto para abordar el problema de los desplazamientos en su origen. En su marco se adoptó la Declaración de Roma y programa para 2015-2017⁴⁴, referencia modélica a la hora de establecer el conjunto de prioridades que identifica dos campos temáticos prioritarios para la acción futura: 1) el refuerzo del vínculo entre migración y desarrollo, y 2) la prevención y la lucha contra la migración irregular y los delitos conexos. También introdujo la protección internacional como uno de los cuatro pilares de cooperación, en consonancia con el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)*.

Para desarrollar los objetivos marcados en el proceso de Rabat, en noviembre de 2015 se llevó a cabo la *Cumbre de La Valeta sobre Migración*⁴⁵ que permitió avanzar en esta misma dirección que ya señalara la Declaración de Roma a la hora de afirmar que los desplazamientos y en general la migración es una responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino.

Desde este enfoque que marcó la *Cumbre*, se puede ir estableciendo una política integral que facilite elaborar un plan de acción concreto que permita los siguientes objetivos:

- Abordar las verdaderas causas profundas del subdesarrollo y la pobreza que son la matriz de la migración irregular y del desplazamiento forzoso.
- Potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad para evitar los desplazamientos irregulares.
- Reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo.
- Prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

⁴³ En este sentido Martínez-Almeida de Navasqués, Magdalena. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo central*. Real Instituto Elcano. ARI 8/2014-10/2/2014.

⁴⁴ La Declaración se puede encontrar en http://italia2014.eu/media/3775/fr_declaration_prog_rome_final_27_11_2014.pdf.

⁴⁵ El «Plan de actuación» y la «Declaración política» se puede encontrar en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

- Colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

Este plan de actuación que supone una referencia modélica de intervención, tomando como referencia la cooperación subregional de la Unión Europea con los países de origen y tránsito de la población desplazada, requiere una articulación presupuestaria. Para este caso concreto y aprovechando la *Cumbre de La Valeta*, se puso en marcha oficialmente el *Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África*⁴⁶ destinado a generar estabilidad y a abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas desde este continente.

*El proceso de Jartum y Cuerno de África*⁴⁷

De forma paralela con el de Rabat, este proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria Unión Europea-Cuerno de África) ha permitido desde 2014 establecer un diálogo efectivo y duradero sobre desplazamiento forzado, migración, y movilidad destinado a reforzar la cooperación actual, en particular a través de la identificación y la ejecución de proyectos concretos. Como se indica en la Declaración Ministerial de 28 de noviembre de 2014, el diálogo se centra principalmente en la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes⁴⁸.

En este marco de cooperación la Unión Europea se compromete a apoyar a los Estados del Cuerno de África tanto política e institucionalmente, como con asistencia financiera y técnica específica que propicie gestionar los desplazamientos procedentes de la región; sin embargo, de forma paralela a la cooperación técnica y financiera prestada, es necesario tener la seguridad respecto al compromiso firme de estos Estados del Cuerno de África con los objetivos y acuerdos adoptados dentro de esta responsabilidad compartida sobre el desplazamiento en el Cuerno de África; por ejemplo, a la hora de proporcionar las capacidades y recursos necesarios para crear centros de tránsito para esta población desplazada.

⁴⁶ Los objetivos, estructura y funcionamiento del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África puede encontrarse en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_es.htm.

⁴⁷ El proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria Unión Europea-Cuerno de África) se puso en marcha oficialmente en una conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2014 en Roma, reúne a la Unión Europea y 9 países africanos del Cuerno de África y países de tránsito, así como la Comisión Europea, la Comisión de la Unión Africana y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Está dirigido por un Comité director formado por cinco Estados miembros (Italia, Francia, Alemania, Reino Unido y Malta), cinco países socios (Egipto, Eritrea, Etiopía, Sudán y Sudán del Sur), así como la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión de la Unión Africana por la parte africana.

⁴⁸ La Declaración en <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>.

Estas dudas fundadas respecto a los compromisos, vienen determinadas porque los Gobiernos de países como Eritrea, Somalia, Etiopía, Sudán del Sur y Sudán, tienen políticas y prácticas sociales que en gran medida, son ellos mismos los que ayudan a crear las condiciones que producen los desplazados y refugiados por su corrupción endémica y conflictos permanentes⁴⁹. Si bien el proceso de Jartum tiene como objetivo abordar las causas fundamentales del desplazamiento, sería imprescindible, como ocurre en el proceso de Rabat, establecer un plan de actuación claro con medidas concretas bien establecidas, a la vez que un calendario de actuación que permita avanzar en estos objetivos comunes.

Los discutidos acuerdos de contención y control: el acuerdo con Turquía

Turquía siempre ha sido la referencia fundamental en los acuerdos suscritos por la Unión Europea para la gestión de la población desplazada; un ejemplo de ello es que ya en 2014, Turquía recibió 79 millones de euros para contribuir a los esfuerzos regionales destinados a hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de los refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental. Con el agravamiento del conflicto en Siria y los momentos más difíciles de la guerra con el incremento exponencial de la población desplazada, la Unión Europea destinó a Turquía 175 millones de euros en relación con la crisis en ese país.

La crisis en la recepción de la población desplazada siria en la fronteras de la Unión Europea, especialmente la frontera griega, a lo largo de 2015 con más de 368.000 peticiones de asilo, multiplicó el valor de Turquía como Estado «tapón» para frenar y/o reubicar a dicha población; de tal forma que la financiación procedente del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*⁵⁰ en el ámbito de los asuntos de interior, ha pasado de 130 millones de euros en el período 2007-2013 a una dotación indicativa de 245 millones de euros para el período 2014-2016. El incremento presupuestario y la cooperación política e institucional de los distintos acuerdos con Turquía en la gestión de la población desplazada en tránsito hacia la Unión Europea, siempre ha sido vinculado al proceso de adhesión de este país a la Unión Europea y se ha llevado a cabo de forma paralela al incremento de la presión migratoria y ante la incapacidad de la Unión y de sus Estados implicados para dar una

⁴⁹ Son numerosas las acusaciones a los Gobiernos de Eritrea, Kenia y Somalia sobre su compromiso en esta labor; concretamente en Eritrea sería casi imposible controlar la protección y seguridad de cualquier solicitante de asilo eritreo devuelto ya que ningún órgano de vigilancia de los derechos humanos tiene permitida la entrada en un país que sigue estando en gran medida cerrada a la comunidad internacional.

⁵⁰ Reglamento (Unión Europea) núm. 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.

respuesta coordinada y unida ante la situación grave de crisis humanitaria en las fronteras de la Unión.

El acuerdo suscrito entre la Unión Europea y Turquía⁵¹ de marzo de 2016 nace en este contexto y con estas servidumbres; de tal forma que, conforme a los nueve puntos acordados, la mayor parte de los inmigrantes irregulares que lleguen desde Turquía hasta las islas griegas son devueltos nuevamente a ese país; a cambio, la Unión Europea se compromete a traer desde Turquía a un número de refugiados equivalente al de expulsiones. Como contrapartida la Unión Europea aumenta a los 3.000 millones de euros las ayudas destinadas a Turquía para atender a los refugiados, exime a sus ciudadanos de la necesidad de visado para viajar a la Unión Europea desde junio de 2016 y se compromete en dar un impulso significativo al proceso de adhesión de ese país a la Unión Europea.

A pesar de las rectificaciones posteriores que realizó el Consejo Europeo el 17 y 18 de marzo para no realizar esas deportaciones de forma masiva e inmediata, para lo cual era necesario ver una a una las peticiones presentadas, –que ya en los primeros meses se muestra imposible de gestionar administrativamente a pesar del personal comunitario desplazado para esta labor–, todas esas medidas, ofrecen serias dudas respecto a su legalidad internacional por el riesgo en la vulneración de las normas del derecho internacional humanitario referidas al necesario respeto y obligada garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones desplazadas como consecuencia de un conflicto bélico. Incluso Naciones Unidas expresó la preocupación sobre las medidas adoptadas, al señalar que de entrada en el acuerdo no se hace distinción y ni tampoco se identifica claramente, de forma ágil y rápida a la población desplazada que pueda ser objeto de asilo; por ello, solicitó el cumplimiento de la legalidad internacional porque, en palabras de su secretario general Ban Ki-Moon: «Todos los líderes europeos deben estar a la altura de los principios que han guiado a este continente. La división y la marginalización dañan a las personas y socavan su seguridad»⁵². Incluso ACNUR y UNICEF expresan su preocupación por la eficiencia de las capacidades griegas y de la Unión para determinar las personas objeto de protección mientras son retenidas en condiciones humanitarias insostenibles; de esas personas, apunta UNICEF, el 40% son niños que necesitan protección, llegando ya

⁵¹ El texto íntegro del acuerdo puede encontrarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; también *Acuerdo Unión Europea-Turquía. Preguntas y respuestas* (Comisión Europea, 19 de marzo de 2016): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

⁵² La intervención puede encontrarse en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34966#.V0gFa5GLQ2w>.

a 19.000 niños en Grecia, de los cuales uno de cada diez no se encuentra acompañado⁵³.

Los distintos informes sobre la dudosa legalidad del acuerdo suscrito con Turquía y las normas del derecho internacional y del derecho internacional humanitario que podrían ser vulneradas⁵⁴ dejan claro la gran contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior, también en su política migratoria pero, con este acuerdo y el agravamiento del drama humanitario de esta población, demuestran una clara inclinación hacia la construcción de una «Europa Fortaleza» que conlleva una deriva autoritaria en la posición de algunos Gobiernos comunitarios.

La posiciones encontradas entre los distintos Gobiernos sobre el acuerdo, incluso las dudas que algunos expresaron –como el español– respecto a su legalidad y posible aplicación⁵⁵, denotan como en pocos momentos la falta de un liderazgo capaz de establecer una posición de consenso próxima al espíritu comunitario y a las esencias profundas que han estado en el origen y en los momentos determinantes del proceso de integración; especialmente en los momentos más difíciles y críticos como el que estamos viviendo con la situación crítica con la población desplazada y refugiada.

Los acuerdos con «terceros» Estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren, y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse. La «diplomacia de chequera» que señalan algunos análisis⁵⁶, el «subarriendo de la crisis» o el «Pacto de la Vergüenza» que señalan otros⁵⁷, cuando valoran la búsqueda por parte de la Unión Europea de Estados aliados para que hagan el trabajo menos grato en la

⁵³ El comunicado de ACNUR y UNICEF se puede encontrar en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34699#.V0gCHpGLQ2x>.

⁵⁴ Es interesante el análisis de Gortázar Rotaache, Cristina: *La crisis de los refugiados: la hora de Europa*, en Real Instituto Elcano. ARI. 5/2016.

⁵⁵ El ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español José Manuel García-Margallo así lo expresó en distintas declaraciones; también la Declaración de la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Diputados español expresaba esa preocupación y las dudas sobre la legalidad <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Resoluci%C3%B3n%20Refugiados%20Final.pdf>.

⁵⁶ Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"» en Manuela Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2106.

⁵⁷ Alusiones de este tenor y contundencia fueron algunas de las muchas expresadas en el debate en el Parlamento sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Tur-

gestión de las diáspora siria o de los previsibles incrementos de la población desplazada, ponen en evidencia lo que parece necesario en este momento y ante esta situación crítica: una respuesta desde una política integral en coherencia con la *Agenda Europea de Migración* y los acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En conclusión, la Unión Europea debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de los refugiados y de la población desplazada, asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad, sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de admisión y tránsito, como en la gestión de fronteras y ámbitos internacionales propios de la acción exterior.

Agenda compartida sobre los desplazamientos en los diálogos regionales y subregionales: propuestas de avance

En los distintos diálogos regionales y subregionales es imprescindible trabajar sobre una agenda compartida que permita abordar algunas de las causas profundas de los desplazamientos y en las políticas que son necesarias poner en marcha desde el ámbito, no solo desde el hecho y la ayuda de la Unión Europea, sino principalmente desde la cooperación al desarrollo y los acuerdos estratégicos en los distintos procesos.

Esta agenda y las principales líneas de actuación en las que trabaja la Comisión Europea y sobre las que en este momento es necesario realizar propuestas como las que hacemos desde estas líneas, son uno de los principales frutos en esta responsabilidad compartida sobre los desplazamientos, e intenta establecer un modelo de actuación programático para los distintos diálogos presentes, a la vez que orientar en clave «desplazamiento» los impulsos de los principales proyectos dentro de la cooperación que desarrolla la Unión Europea en las distintas regiones directamente afectadas.

Desplazamiento y desarrollo

Las personas se desplazan para huir de la pobreza y los conflictos, buscar protección frente a la persecución o los daños graves, o crearse una vida

quía; se puede encontrar en http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20160408IPR22136/20160408IPR22136_es.pdf.

mejor. Para las personas, la migración puede ser una de las estrategias de reducción de la pobreza más potentes e inmediatas. A falta de oportunidades de empleo, numerosos jóvenes buscan mejores oportunidades de migración. En los planes de acción dentro de los distintos diálogos regionales, tanto en el proceso del Sahel, como Rabat y Jartum, pero también en los procesos de Budapest y Praga, es prioritario centrarse en el vínculo existente entre desplazamiento y desarrollo que vincule iniciativas humanitarias con las de creación de recursos y fortalecimiento de las comunidades. Algunas de estas iniciativas ya lo están haciendo pero será necesario vincular de forma firme los respectivos fondos económicos establecidos con proyectos concretos que requieren de un estricto seguimiento para que no existan incumplimientos o desviación de fines.

De forma paralela, la Unión Europea debe desarrollar la prevención y la lucha contra la migración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos, el fomento de la protección internacional y la organización de la movilidad y la migración legal con los mecanismos ya valorados desde la acción exterior que, como hemos destacado, tanto desde el diálogo político, diplomático, como desde la Política Común de Seguridad y Defensa –incluso desde la OTAN– requieren concretarse y fijar instrumentos permanentes de actuación.

Recursos de vida, empleo y juventud

El desempleo juvenil y el acceso de los jóvenes al trabajo es probablemente el principal punto compartido en la agenda global que, en las regiones de pobreza extrema, por no hablar de las que se encuentran en conflicto, adquieren un carácter dramático. El objetivo de crear empleo juvenil en estas regiones es prioritario en los diálogos regionales y subregionales porque incide de forma directa en el mayor o menor número de desplazamientos.

Este es el gran tema pendiente en los distintos diálogos en marcha para la búsqueda de recursos de vida, el incipiente desarrollo económico es necesario para crear empleo y reducir significativamente la pobreza y las desigualdades de renta que siguen prevaleciendo en todas las regiones consideradas. Es necesario concretar acciones en los distintos planes de actuación señalando proyectos singulares y sectores productivos o de economía solidaria en los que intervenir. Sería interesante en este ámbito, rescatar la idea de los microcréditos que en algunos momentos dieron un gran resultado a la cooperación europea y también a la española un mayor esfuerzo para crear oportunidades de empleo en todos los sectores, en particular para los jóvenes.

La cooperación en materia educativa es clave en el empoderamiento de los jóvenes y en el desarrollo de sus comunidades. La cooperación interuni-

versitaria de la mano de iniciativas como la «Cátedra para la Paz» o el programa europeo «Construir la Paz» a través de la formación en los distintos niveles educativos, debe orientarse en estos ámbitos geográficos concretos con una identificación de indicadores de paz y desarrollo que permitan poner en marcha programas específicos en este ámbito. Iniciativas como las que desarrolla para otros espacios regionales y comunidades específicas la Red de Universidades para la Paz (REDIUNIPAZ)⁵⁸ para promover la educación para la paz, el desarrollo sostenible, la defensa de los derechos humanos, y el empleo juvenil, permiten ofrecer alternativas formativas de máximo nivel de calidad y compromiso al mínimo que permita eliminar los «caldos de cultivo» adecuados para la demagogia extremista y el radicalismo en los países de origen, así como en los de tránsito como en los de recepción.

Es necesario iniciar una reflexión especial sobre el reto demográfico para saber cómo darle solución conjunta. La demografía debería incluirse progresivamente y de forma más sistemática en el diálogo político con los países beneficiarios. Más en general, los instrumentos de la Unión Europea y los Estados miembros se movilizarán para mejorar la cohesión social y el crecimiento económico integrador, incluida la integración regional, en particular mediante la aplicación del Programa de Desarrollo del Acuerdo de Asociación Económica (PAPED).

Apoyo de la Unión Europea a los desplazados y refugiados en las regiones más próximas a los conflictos: los Programas Regionales de Protección y Desarrollo (PRPD)

Los Programas Regionales de Protección y Desarrollo (PRPD) ocupan un lugar estratégico en la ayuda a los terceros países que acogen a un gran número de refugiados para satisfacer las necesidades de protección y desarrollo de los desplazados, refugiados y solicitantes de asilo, así como las necesidades de las comunidades de acogida de estas poblaciones. Estos

⁵⁸ En el marco de la cooperación técnica europea y específicamente de España con Colombia, dentro del Plan de Formación y Capacitación del II Laboratorio de Paz: EuropeAid/123300/D/SER/CO, se constituyó la Red Internacional de Universidades por la Paz, REDIUNIPAZ, por acuerdo entre la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España UNED, el Instituto de Altos Estudios Europeos, la Universidad Camilo José Cela, la Universidad de Antioquía, la Universidad del Cauca, la Universidad de Nariño, la Universidad de Pamplona, la Universidad de la Amazonia, la Universidad de Cartagena, y la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia ESAP. El objetivo general de la REDIUNIPAZ es generar movimientos pedagógicos y culturales dirigidos a consolidar proyectos democráticos de Nación mediante el estudio, la investigación y la formación a todos los niveles, en los temas referidos a la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Sus dos programas emblemáticos son: *Construir la Paz a través de la formación y la Cátedra de la Paz*.

Programas intentan paliar, en la medida de sus escasas posibilidades y recursos, las carencias de capacidades de las autoridades locales en el ámbito de la protección de estas personas. El consorcio PRPD África del Norte está liderado por Italia, mientras que el consorcio PRPD Cuerno de África está dirigido por los Países Bajos; ambos se basan en las lecciones aprendidas de anteriores programas regionales de protección y en el Programa Regional de Protección y Desarrollo para Oriente Medio, ejecutado por un consorcio dirigido por Dinamarca.

En una apuesta de esfuerzo compartido y como primera medida, es necesario dotarles de mayores medios presupuestarios, humanos, y materiales, desde un enfoque más coordinado entre las acciones orientadas a la protección y al desarrollo. Para ello, deberán contar con partidas específicas de los distintos fondos pero también del esfuerzo bilateral de los Estados miembros de la Unión, con independencia del liderazgo nacional que tiene cada uno de ellos. El programa de actuación debería ampliarse a un marco lógico que suponga acciones como: el apoyo al marco legislativo y político en la protección de los derechos de la población desplazada; la creación de una estructura administrativa específica que en los distintos ámbitos territoriales tengan esta responsabilidad sobre el desplazamiento; la formación de los profesionales que se ocupan de esta población; asegurar las primeras asistencias y los primeros recursos de estas poblaciones; la imprescindible y continua formación de las comunidades desplazadas; el apoyo a la determinación del Estatuto del Desplazado y Refugiado, la mejora de las condiciones de acogida; apoyo a los grupos vulnerables de desplazados y refugiados; sensibilización sobre los peligros de los desplazamientos irregulares; oferta de programas de generación de empleo y formación profesional; así como y de forma prioritaria, fomentar la confianza y la cohesión social entre los refugiados y las comunidades de acogida.

Cooperación en materia de retorno y readmisión con los países de origen y de tránsito

Uno de los elementos clave en la acción exterior de la Unión y los desplazamientos que mide la calidad democrática en la protección de derechos de esta población desplazada es contar con una política eficaz de retorno de los migrantes llegados de forma irregular al territorio del país de acogida que no puedan acogerse a la protección internacional. Este es uno de los grandes temas en discusión que se encuentra en el fondo de las limitaciones de los Estados comunitarios de mayor recepción de esta población, como es el caso de Grecia y de otros países pero, sobre todo, de los acuerdos mantenidos con «terceros» Estados y más concretamente el acuerdo con Turquía, que pone en serias dudas su legalidad, la flagrante falta de garantías en la protección de los derechos fundamentales y de retorno, por

lo tanto, la escasa calidad democrática de dicho acuerdo como ya hemos analizado.

Si se analizan los datos actuales los porcentajes de retorno en los Estados miembros de la Unión Europea son relativamente bajos en 2014 –el primero sobre el que tenemos datos estadísticos–, menos del 40 % de los migrantes irregulares sobre los que se dictó una orden de retorno abandonaron de hecho la Unión Europea. Esa cifra se incrementará sensiblemente a lo largo de estos dos últimos años con la actual dinámica de desplazamiento que estamos viviendo pero, aun con todo, las políticas de retorno con garantía de derechos es un punto central en esta agenda compartida que estamos elaborando para mantener la credibilidad y el buen funcionamiento de nuestros sistemas de asilo y migración, respetando plenamente los derechos fundamentales de los desplazados y el principio de no devolución.

En este ámbito, antes del discutido acuerdo con Turquía, la Comisión había propuesto recientemente un ambicioso plan de acción en materia de retorno que, en particular, establece una estrategia para incrementar la cooperación con terceros países en materia de acuerdos de readmisión y retorno. Para hacerlo posible es necesario que la Unión Europea movilice todas las políticas pertinentes, también y sobre todo, la política exterior, la ayuda al desarrollo, y el comercio, para incentivar a nuestros socios a cooperar en materia de readmisión, sobre la base del principio de «más por más». A tal fin, la cooperación de la Unión Europea con los terceros países también deberá centrarse en reforzar la capacidad para responder a su debido tiempo a las solicitudes de readmisión –lo que dice mucho de las carencias actuales y la incapacidad de la Unión Europea en la situación crítica en la frontera griega– y en verificar en sus acuerdos con otros Estados la garantía en la protección de derechos de los desplazados retornados que llegaron a ese territorio en virtud de ese acuerdo en concreto; como no ocurre en lo acordado con Turquía.

Parece importante impulsar la plena aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes⁵⁹ y también la rápida conclusión de las negociaciones en curso⁶⁰. Después de los acontecimientos de los últimos meses y del desarrollo que han seguido los distintos «diálogos» en los escenarios regionales y subregionales considerados, el apoyo a la reintegración de los retornados y en el refuerzo de la capacidad de sus países de origen para readmitir y reintegrar a la población desplazada deben ocupar un

⁵⁹ Hoy en día están en vigor 17 acuerdos de readmisión con los siguientes países: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistán, Georgia, Turquía, Armenia, Azerbaiyán, y Cabo Verde.

⁶⁰ Están en curso negociaciones con Marruecos y Túnez. En este sentido COM (2015) 453.

lugar central en los nuevos acuerdos o el desarrollo de los hasta ahora suscritos.

Conclusiones

La Unión Europea durante los últimos años desde una política más reactiva que preventiva ha intentado abordar los desafíos de los desplazados, refugiados y la migración a través de su acción exterior, combinando instrumentos políticos, de desarrollo y de ayuda humanitaria. Sin embargo, la actual crisis que afecta a la población desplazada ha puesto de manifiesto los problemas complejos, contradicciones y falta de voluntad conjunta de la Unión para dar respuesta urgente a esta situación de urgencia humanitaria que repercute de forma directa en nuestras fronteras.

Las raíces de este proceso son múltiples e idénticas a las que producen el desplazamiento forzado de tanta población: la guerra, el hambre, la falta de medios y de oportunidades; por lo tanto la política más eficaz es aquella que combate estas causas profundas en su origen. En consecuencia, semejante crisis solo puede afrontarse desde una visión integral que combine las políticas comunitarias y la acción exterior de la Unión Europea, y dentro de ella un planteamiento que englobe esfuerzos a corto y largo plazo en donde se combinen los distintos instrumentos de que dispone la Unión.

Los instrumentos que encierra la acción exterior de la Unión Europea, tanto en los ámbitos políticos y diplomáticos (Política Exterior y de Seguridad Común), así como en los de seguridad y defensa (Política Común de Seguridad y Defensa) y los de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, deben desarrollar una política preventiva para tratar de atajar los problemas de raíz; para ello, será inevitable revisar nuestra actuación en procesos que han sido determinantes en la grave crisis humanitaria que deben administrar los Estados de la Unión, sus instituciones nacionales y también las comunitarias.

La violencia de los conflictos en Siria e Irak, la inestabilidad y la pobreza en algunas zonas de África –con toda probabilidad las dos causas principales han obligado a millones de mujeres, hombres y niños a huir de sus países en busca de protección y de una vida digna–, mucho tienen que ver con la incapacidad por parte de la Unión Europea para tener una política exterior más activa, con nuevos instrumentos en la elaboración, ejecución y control de nuestras posiciones y acciones comunes. Respecto a los primeros, la posición de división de los europeos en los sucesivos conflictos, primero en Afganistán e Irak, demuestran los distintos modelos irreconciliables en este ámbito de la seguridad y defensa y con posterioridad en Siria; incluso, en este último caso, algunos de nuestros Estados, han alimentando de forma directa la guerra civil entre los distintos frentes, de una forma más o menos encubierta, antes y después de los atentados en París y Bruselas,

pero siempre sin una acción común regularmente adoptada en el seno de la Unión.

Los recortes relativos que ha supuesto la crisis económica en una parte significativa de los Estados de la Unión y en ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que debe tener como referencia de coordinación el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* y sobre todo la nueva *Agenda Europea de Inmigración*. Para ello, es necesario no solo llegar al tope máximo establecido de 96.800 millones de euros para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea, sino priorizar el gasto hacia los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de asociación.

Es necesario señalar que probablemente no es solo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países «críticos» en la recepción de la diáspora siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera política común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, una respuesta desde una política integral en coherencia también con la *Agenda Europa de Migración* y los acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Para todo ello, es necesario reforzar el diálogo político, la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias con los países socios, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales en apoyo de la movilidad humana como elemento positivo del desarrollo humano. A este respecto es imprescindible desarrollar las distintas estrategias regionales de la Unión: Sahel, Cuerno de África, golfo de Guinea, así como también la asociación Unión Europea/África en materia de desplazamiento, movilidad y empleo, así como también los procesos de Rabat y de Jartum, los procesos de Praga y Budapest y la Unión por el Mediterráneo. En este sentido, parece inevitable introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos: cooperación al desarrollo y ayuda (mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles vinculados a la población en riesgo de desplazamiento) y cooperación y seguridad (planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en el control y la persecución de las bandas o grupos organizados para el tráfico de esta población).

En este marco asociación y diálogo es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las cau-

sas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida, –no solo de subsistencia–, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, impulsar el trabajo comunitario, así como mejorar la gestión de los flujos de desplazamiento. Para ello es muy conveniente la creación de *Institutos Regionales* y *Observatorios Subregionales para el Desplazamiento y las Migraciones* que desarrollarían la labor de sostenibilidad y continuidad de las políticas y proyectos específicos desarrollados.

El acuerdo suscrito con Turquía, de dudosa legalidad a tenor de las normas del derecho internacional y del derecho internacional humanitario, pone de manifiesto la contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior pero que por la vía de los hechos se transforma en una «Europa Fortaleza» con una deriva autoritaria muy preocupante por parte de algunos Gobiernos de la Unión. En este sentido es claro que los acuerdos con «terceros» Estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse.

Como corolario, la Unión Europea debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de la población desplazada y de los refugiados asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad; sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de admisión y tránsito, así como en la gestión de fronteras y ámbitos internacionales propios de la acción exterior.

Fuentes

- ACNUR. *El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015*.
- Arteaga, Félix; González Enríquez, Carmen. *La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo*. ARI. Real Instituto El Cano. 22 de julio de 2015.
- *La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)*. Real Instituto El Cano. Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 de febrero de 2016.
- Bello, Oladiran. *La implementación de la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010.
- Comisión Europea. *Una Agenda Europea de Migración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13 de mayo de 2015 COM (2015) 240 final.
- *Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*. Bruselas. Comunicado de 9 de septiembre de 2015.
- Joint communication to the European Parliament and the Council. *Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh threat*. JOIN (2015) 2 final.
- Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.
- «Un presupuesto para Europa 2014-2020». Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 500.
- Reglamento (Unión Europea) núm. 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.
- Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM (2011) 743 final. 18 de noviembre de 2011.
- Colette Alcaraz, «Repenser les dynamiques migratoires pour la coopération euroméditerranéenne», *Confluences Méditerranée 2015/4 (Núm. 95)*, p. 167-178.
- Consejo Europeo. Decisión (Política Exterior y de Seguridad Común) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (DO núm. L 122, de 19 de mayo de 2015).
- Décision 2014/482/PESC du Conseil du 22 du juillet du 2014 modifiant la Décision 2012/392/PESC Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Níger (EUCAP SAHEL Níger).

- Carbone, Maurizio and Keijzer, Niels. *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance (January 2016)*. European Journal of Development Research, Vol. 28, Issue 1, pp. 30-43, 2016.
- Cardwell, P.J. (2013). *EU External Relations and Systems of Governance: the CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*. Routledge.
- Crushab, Jonathan. *The EU-ACP Migration and Development Relationship*. 2015.
- Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank. (2009). *EU Rules beyond EU borders: Theorizing External Governance in European Politics*, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009.
- Martín Martín-Peralta, Carlos. *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEE, Documento de Opinión, enero de 2013.
- Martínez-Almeida de Navasqués, Magdalena. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo central*. Real Instituto Elcano. ARI 8/2014.
- Menz, Georg. *The Promise of the Principal-Agent approach for Studying EU Migration Policy: The Case of External Migration Control; Comparative European Politics*. 13 may 2015.
- Mora Tebas, Juan Alberto. *EU-Sahel. Plan de acción regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEE, Documento de Análisis, octubre de 2015.
- Parlamento Europeo. *European Parliament Resolution on the Latest Tragedies in the Mediterranean and EU Migration and Asylum Policies*. 29 april 2015 (2015/2660 (RSP)).
- Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”» en Manuela Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016, Madrid, 2106*.
- Stoltenberg, Jens. *La OTAN y la crisis migratoria y de refugiados*. *El País*, 26 de febrero de 2016.

Capítulo tercero

Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas

Francisco J. Ruiz González

Resumen

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea puede jugar un papel relevante en la lucha contra los movimientos migratorios irregulares, ya que tanto su marco normativo como las capacidades de gestión de crisis son las adecuadas para hacerlo, aunque siempre en apoyo del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, el del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, al que corresponde la iniciativa ante este desafío. De la experiencia en otras zonas marítimas, atlánticas y mediterráneas, se pueden obtener importantes lecciones aprendidas de aplicación a la actual crisis del Egeo.

Palabras clave

Unión Europea, PCSD, normativa, capacidades, operaciones, misiones, FRONTEX, Mediterráneo, EUNAVFOR.

Abstract

The Common Security and Defence Policy can play a relevant role in the fight against the irregular migratory traffics, as both its normative framework and the crisis management capabilities are the adequate to do it, but always in support of the former third pillar of the European Union, the one of Freedom,

Security and Justice, which should take the lead facing this challenge. Relevant lessons-learned can be obtained from the experience in other maritime areas, Atlantic and Mediterranean, which could be applied to the current crisis in the Aegean.

Keywords

European Union, CSDP, normative, capabilities, operations, missions, FRONTEX, Mediterranean, EUNAVFOR.

«Necesitamos mostrar el mismo sentimiento europeo colectivo de urgencia que hemos mostrado consistentemente reaccionando en tiempos de crisis. La grave situación en el Mediterráneo no es nueva ni durará poco tiempo».

Federica Mogherini

Introducción

La actual crisis migratoria que la Unión Europea (UE) afronta en el Mediterráneo es por naturaleza multidimensional, y como tal se ha considerado al determinar la estructura de la presente Monografía. Tampoco cabe duda de que una de las principales de esas dimensiones es la humanitaria, debido al número de muertos que están produciendo los intentos de acceder a nuestro continente por vías irregulares, así como las duras condiciones de vida en que se encuentran los refugiados. Sin embargo, y dado el objetivo de este capítulo, que no es otro que el estudiar el posible papel de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea en la gestión de la crisis, esos movimientos migratorios serán considerados como un riesgo para la seguridad de Europa, al que hay que hacer frente con el empleo de las herramientas disponibles en esa política concreta.

Esa visión de los movimientos migratorios irregulares como un riesgo no es nueva en absoluto, ya que como se comprobará es una constante en las diversas estrategias. Y es que el objetivo de la Unión Europea a medio y largo plazo debe ser, por supuesto, el adoptar un enfoque global que contribuya a acabar con las causas profundas subyacentes a la crisis, que incluyen los conflictos armados, la pobreza y desigualdad, o la debilidad de los Estados. Pero si ponemos el foco en la Política Común de Seguridad y Defensa, de lo que se trata es de hacer frente a corto plazo a las consecuencias del fenómeno, dando cumplimiento al primer objetivo estratégico fijado por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003¹, marco doctrinal de la Política Común de Seguridad y Defensa, que es el hacer frente a las amenazas para nuestra seguridad.

Por todo ello, la primera parte del capítulo se dedicará a resumir la percepción de las diversas estrategias de los movimientos migratorios irregulares como un riesgo para la seguridad. A continuación, se detallará cronológicamente el desarrollo tanto el marco normativo de la Política Común de Seguridad y Defensa como sus instrumentos, para determinar su adecuación frente al tráfico ilícito de personas. Con posterioridad, se dedicará un epígrafe al estudio de caso de otras crisis migratorias, para extraer lecciones aprendidas que pudieran ser de aplicación en el Egeo. Por último, se realiza-

¹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>. [Consulta: 5 de marzo de 2016].

rá una valoración crítica de todo lo expuesto, se formularán propuestas para la utilización de la Política Común de Seguridad y Defensa en el caso que nos ocupa, y se extraerán las correspondientes conclusiones.

Los movimientos migratorios irregulares como riesgo para la seguridad

La Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013² (en adelante, ESN-2013) dedica su capítulo III a describir los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad nacional, así como los factores potenciadores que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos. Entre esos potenciadores se incluyen varias de las ya mencionadas causas profundas de la actual crisis en el Mediterráneo oriental, como los desequilibrios demográficos o la pobreza y desigualdad³. Pero a efectos de nuestro estudio, resulta mucho más relevante que los movimientos migratorios irregulares sean uno de los doce riesgos y amenazas identificados.

En concreto, la ESN-2013 destaca que, aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad, lo que coincide con el enfoque adoptado en nuestra investigación. Las principales de esas implicaciones, según la Estrategia, son las siguientes:

- Incremento de los procesos de inadaptabilidad y falta de identificación con la sociedad española, con debilitamiento de la cohesión social.
- Un incremento de la conflictividad social, derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas.

Añade la ESN-2013 que la radicalización extremista resulta especialmente importante, porque la vulnerabilidad económica, la exclusión y el sometimiento de ciertos sectores de inmigrantes a credos radicales e intoleran-

² *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, 2013, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. [Consulta: 3 de abril de 2016].

³ Como afirma la ESN-2013, «el crecimiento de la población mundial se concentrará en los países en desarrollo y, de forma particular, en África y Asia. Si persisten en esos países la pobreza, desigualdad, los conflictos bélicos, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional y los regímenes autoritarios resulta previsible que los flujos migratorios irregulares desde esos países se mantengan o incrementen». *Ibidem*, p. 32.

tes, fundados o no en motivos religiosos, pueden ser instrumentalizados por organizaciones extremistas violentas o terroristas para la consecución de sus objetivos. Todos estos riesgos son claramente extensibles al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea, lo que justifica el empleo de la Política Común de Seguridad y Defensa para hacer frente a este fenómeno.

Por otra parte, en su capítulo IV y bajo el título de «Líneas de acción estratégicas» la ESN-2013 establece doce ámbitos prioritarios de actuación, que se corresponden con los doce riesgos y amenazas del capítulo III. Para cada uno de esos ámbitos se establece el objetivo a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas, en las que se enmarcarán las actuaciones concretas necesarias para la preservación de la seguridad nacional.

En el caso que nos ocupa, frente al riesgo representado por los movimientos migratorios irregulares se establece como ámbito de actuación la ordenación de los flujos migratorios, con el objetivo de «prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la Unión Europea», así como cinco líneas de acción estratégicas.

Pero existe otro riesgo de los establecidos por la ESN-2013 que merece especial atención, la vulnerabilidad del espacio marítimo, que tiene como ámbito de actuación asociado la seguridad marítima. Y eso es así por dos motivos: porque la mayoría de los movimientos migratorios irregulares se producen precisamente por vía marítima, y porque además del correspondiente objetivo y líneas de acción estratégica, en el ámbito de la seguridad marítima se ha aprobado una estrategia de segundo nivel⁴, que contribuye a una mayor comprensión del fenómeno al que se enfrenta la Unión Europea en el Mediterráneo.

Esa «Estrategia de Seguridad Marítima Nacional» de 2013 (en adelante ESMN-2013)⁵ comienza por afirmar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 constituye el principal marco jurídico internacional de los espacios marinos, y que los derechos y obligaciones que la Convención atribuye al Estado ribereño sobre los distintos espacios marinos frente a sus costas son el punto de partida de cualquier esfuerzo encaminado a resolver los desafíos que plantea la seguridad marítima, obli-

⁴ Aunque no se haya declarado explícitamente, parece que la intención del Departamento de Seguridad Nacional era el desarrollar una estrategia de segundo nivel para cada uno de los doce ámbitos de actuación contemplados en la ESN-2013, una tarea que se ha ido acometiendo por pasos: en diciembre de 2013 se aprobaron la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, mientras que en julio de 2015 se aprobó la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Esto indica la posible redacción futura de una Estrategia Nacional de Ordenación de los Flujos Migratorios, pero de momento tenemos que centrarnos en las referencias al fenómeno migratorio en el ámbito marítimo.

⁵ *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Maritima_Nacional_2013.pdf. [Consulta: 22 de abril de 2016].

gaciones que entendemos Turquía no está cumpliendo en la actual crisis migratoria del Egeo.

En el capítulo II la ESMN-2013 identifica los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional, y entre los considerados como actos ilícitos contra la seguridad se cita la inmigración irregular por vía marítima, que se produce en circunstancias que ponen en peligro la vida, salud, e integridad física de los inmigrantes, y se convierte en tráfico ilícito cuando los flujos irregulares son llevados a cabo por individuos u organizaciones criminales que facilitan la entrada de migrantes a cambio de un beneficio material.

En todo caso, cabe resaltar que más allá de esa mención específica a la inmigración irregular como una amenaza a la seguridad marítima, la ESMN-2013 cita otra serie de actos ilícitos que de un modo u otro podrían verse vinculados a la actual crisis migratoria, precisamente por su magnitud y por la incapacidad de la Unión Europea de controlarla: otros tráficos ilícitos como el de estupefacientes, el terrorismo, o la proliferación de armas de destrucción masiva. Sería una irresponsabilidad no considerar al menos la posibilidad de que las rutas de introducción de migrantes en Europa fuesen aprovechadas para desarrollar esas otras actividades, que sin duda representan una amenaza mucho mayor para nuestra seguridad, siendo este un nuevo argumento a favor del uso de las herramientas de la Política Común de Seguridad y Defensa para hacer frente al fenómeno.

Para finalizar con este epígrafe, en el ámbito de la Unión Europea la percepción de los movimientos migratorios incontrolados como un desafío para la seguridad es muy similar a la expuesta en el caso español, como se comprobará al estudiar las diversas estrategias que conforman, junto con los tratados y las decisiones de los Consejos Europeos, el marco normativo de actuación de la Política Común de Seguridad y Defensa.

El marco normativo de la PESD/PCSD: tratados, consejos y estrategias

La Política Común de Seguridad y Defensa es el eslabón más débil en el proyecto de integración europea. La distinta percepción de las amenazas y cultura estratégica de los Estados miembros, las diferentes intenciones y preferencias, e incluso la falta de confianza mutua y solidaridad, son obstáculos que han bloqueado una integración mayor⁶. Otra de las características de esta política es que no siempre se ha diseñado a partir de un marco jurídico-normativo definido en los tratados constitutivos, sino que el impulso

⁶ *More Union in European Defence*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, febrero de 2015: <http://www.ceps.eu/book/more-union-european-defence>. [Consulta: 20 de febrero de 2016].

político a su desarrollo ha procedido sobre todo de los Consejos Europeos, al menos hasta la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa. Por ello, y de cara a determinar su grado de aplicabilidad a la crisis migratoria en el Egeo, es preciso repasar su evolución.

De Maastricht (1992) a Colonia (1999): una PESC sin PESD

La entonces Comunidad Europea decidió, durante el Consejo extraordinario de Dublín en abril de 1990, examinar la necesidad de modificar sus Tratados para progresar en la vía de la integración. Fue en el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1990 donde se aprobó el inicio de dos Conferencias Intergubernamentales (CIG), una sobre la Unión Económica y Monetaria, y otra sobre la Unión Política⁷. Los trabajos de ambas CIG dieron lugar a la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991.

El Tratado de la Unión Europea (TUE)⁸ entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, y estableció una Unión Europea formada por tres pilares: el primero, el económico de las comunidades europeas; el segundo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y el tercero, la cooperación policial y judicial en materia penal. A efectos del presente trabajo, lo más relevante es el contenido del título V, que comienza afirmando en su artículo J.1 que la Unión Europea y sus Estados miembros definirán y realizarán una Política Exterior y de Seguridad Común, cuyos objetivos incluyen:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de acuerdo a los principios de la Carta de Naciones Unidas;
- El fomento de la cooperación internacional;
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Como se comprueba, todos esos objetivos pueden verse reflejados, en mayor o menor grado, en la lucha contra las causas profundas y las consecuencias coyunturales de la actual crisis migratoria. De similar trascendencia es el artículo J.4, que recoge los fundamentos de la Política Exterior y de Seguridad Común y su posible evolución. En él se afirma que esta política abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la

⁷ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/default_en.htm. [Consulta: 20 febrero 2016].

⁸ «Tratado de la Unión Europea», *Diario Oficial Núm. C 191*, 29 de julio de 1992, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0026&from=ES>. [Consulta: 20 de febrero de 2016].

definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir a una defensa común.

Las posteriores Cumbres de la Unión dedicaron sus esfuerzos a desarrollar el título V del Tratado de Maastricht. En 1995 inició sus trabajos la tercera CIG, con objeto de revisar el Tratado y aprobar las posibles modificaciones en el Consejo a celebrar en Ámsterdam en junio de 2007⁹. Coincidiendo con ese proceso, el 15 y 16 de diciembre de 1995 se celebró en Madrid un Consejo en el que la Unión Europea y Estados Unidos aprobaron la «Nueva Agenda Transatlántica»¹⁰, uno de cuyos objetivos principales era el de responder a los desafíos mundiales:

«Juntos, lucharemos contra la delincuencia internacional, el tráfico de drogas y el terrorismo; atenderemos las necesidades de los refugiados y de las personas desplazadas; actuaremos para preservar el medio ambiente y lucharemos contra las enfermedades».

Esto es muy importante, por establecer los riesgos y amenazas que la Unión Europea, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, debía afrontar (algo que no se hizo en Maastricht), y a efectos de nuestro trabajo por la referencia a refugiados y desplazados, que no se perciben como una amenaza per se sino como una emergencia humanitaria.

Por lo que respecta a la nueva CIG, sus trabajos se reflejaron en el Tratado de Ámsterdam¹¹, aprobado en el Consejo Europeo de junio de 1997. El nuevo tratado sigue contemplando el objetivo, a largo plazo, de una defensa común, condicionando su definición *progresiva* (en Maastricht se decía *futura*) a la decisión unánime del Consejo (artículo J.7.1). Si eso se une a la supresión de las fronteras internas en el espacio Schengen, no cabe duda de que ese avance hacia una defensa común debería incluir la protección con todos los medios disponibles de las fronteras exteriores de la Unión.

Las cuestiones a las que se refiere el artículo J.7 incluirán misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz, y la gestión militar de las crisis, incluido el restablecimiento de la paz (artículo J.7.2). Eso supuso la asunción de las llamadas «Misiones Petersberg» de junio de 1992¹², en cuya

⁹ Ver Palomares Lerma, Gustavo. «Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, octubre-diciembre de 1995.

¹⁰ Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, anexo X «La Nueva Agenda Transatlántica», disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_es.htm#annex10. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

¹¹ *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Diario Oficial núm. C 340, 10 de noviembre de 1997, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

¹² Ver *Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO*, Bonn, 19 de junio de 1992, disponible en <http://www.weu.int/> en la sección Key Texts. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

dimensión humanitaria se encuadraría la atención a refugiados y personas desplazadas, y en la de gestión de crisis la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

De Colonia (1999) a Lisboa (2009): nacimiento y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa

Ninguna de las medidas descritas suponía un cambio de calado con respecto a Maastricht, por lo que se puede considerar que la Europa de la seguridad y defensa había entrado en un punto muerto¹³. Sin embargo, en el ínterin que transcurrió desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam hasta su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, se produjo un evento de especial trascendencia, la Cumbre Bilateral Franco-británica de Saint-Malo de 4 de diciembre de 1998.

En la Declaración de la Cumbre¹⁴ se afirma que «la Unión debe tener la capacidad de actuar autónomamente, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su utilización y el alistamiento para hacerlo, para responder a las crisis internacionales». En el Consejo de Colonia de junio de 1999 se traspuso lo acordado en Saint-Malo a la Unión, naciendo así la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como componente de la Política Exterior y de Seguridad Común.

En este ámbito normativo no se producirían grandes cambios hasta 2009, pero en la Política Europea de Seguridad y Defensa si se produjeron avances notables, en especial en lo referido al desarrollo de capacidades y la gestión de crisis, que se abordan en un epígrafe posterior, y en la elaboración de una visión estratégica común europea¹⁵, con la aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES-2003)¹⁶.

¹³ «La mayor parte de los observadores a ambos lados del Atlántico están de acuerdo en que los mínimos ajustes institucionales hechos a la Política Exterior y de Seguridad Común en la Cumbre de Ámsterdam de la Unión Europea en 1997 no tendrán un efecto significativo en la credibilidad de la citada política». Gordon Philip, *Similares The United States and the European Security and Defense Identity in the new NATO*, IFRI, París, 1998, p. 18.

¹⁴ *Declaración conjunta sobre la defensa europea*, Saint-Malo, 4 de diciembre de 1998, disponible en <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malopor ciento20Declarationpor ciento20Text.html>. [Consulta: 21 febrero 2016].

¹⁵ «El modo en que la Política Europea de Seguridad y Defensa fue establecida creó un desfase conceptual que demandaba un trabajo posterior de estrategia, porque el énfasis inicial se puso mucho más en las capacidades y en los tipos genéricos de operaciones que en sus objetivos políticos y sus fundamentos». Bailes Alyson, J.K., «The European Security Strategy. An Evolutionary History», *SIPRI Policy Paper*, Núm. 10, febrero de 2005, disponible en <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>. [Consulta: 5 de marzo de 2016].

¹⁶ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

En el epígrafe de «Desafíos mundiales» se destaca que el fin de la Guerra Fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras, lo que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad, y que la mundialización ha incrementado las posibilidades de intervención de actores no estatales en los asuntos internacionales, por lo que Europa tiene que afrontar las siguientes amenazas:

- Terrorismo: el terrorismo pone en riesgo vidas humanas y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: la adquisición de estas armas por grupos terroristas constituye el escenario más temible.
- Conflictos regionales: generan extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrecen oportunidades a la delincuencia organizada.
- Descomposición del Estado: el mal gobierno y el conflicto civil corroen internamente a los Estados. Es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.
- Delincuencia organizada: amenaza interna a nuestra seguridad con una dimensión exterior importante; los tráficos transfronterizos ilegales representan una parte importante de esas actividades.

La EES-2003 establece a continuación los objetivos estratégicos de la Unión Europea, el primero de los cuales como ya se mencionó es el «hacer frente a las amenazas», en base a los siguientes principios:

- En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan importantes como las cercanas.
- La comunicación global hace más conscientes a los europeos de los conflictos regionales y las tragedias en cualquier parte del mundo.
- El concepto tradicional de defensa se basaba en el peligro de invasión; con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero.
- Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares.

Por último, la EES-2003 detalla las «implicaciones estratégicas» para Europa de todo lo expuesto, y que incluyen el ser:

- Más activos: disponer de todos los instrumentos para la prevención y gestión de crisis. La intervención debe ser temprana, rápida y, en su caso, contundente.
- Más coherentes: la seguridad es la primera condición del desarrollo. La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada requiere mejorar la coordinación entre el segundo y el tercer pilar de la Unión Europea.
- Colaborar con nuestros socios: la Unión Europea no puede afrontar los problemas en solitario, es imprescindible la cooperación multilateral.

Como se comprueba, todos los puntos de la EES-2003 mencionados son de plena aplicación a la actual crisis de los refugiados. En lo relativo al entorno,

la vinculación entre la seguridad interna y externa, y el papel de los actores no estatales; en lo relativo a las amenazas, el conflicto de Siria ha provocado el colapso del Estado, así como un éxodo masivo hacia Europa aprovechado por las mafias de traficantes; en lo relativo a los objetivos y las implicaciones, la necesidad de hacer frente a las crisis lo más lejos posible de nuestras fronteras, con un enfoque global, y en cooperación con otros actores.

Por último, cabe mencionar el *Informe sobre la aplicación de la EES-2003*, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008¹⁷. En él se afirma que: «El fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia, de inmigración ilegal, y en los últimos tiempos, de piratería», y añade que la delincuencia organizada (tráfico de drogas, personas, y armas) sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades, lo que requiere conciliar mejor las dimensiones interna y externa de la seguridad, con más coordinación, y transparencia entre agencias, un objetivo todavía inalcanzado.

De Lisboa (2009) a nuestros días: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa

El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, supuso el fin de la estructura de pilares del Tratado de Maastricht, y rebautizó a la Política Europea de Seguridad y Defensa para pasar a llamarla Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Este Tratado proporciona nuevas herramientas para optimizar la acción exterior de la Unión Europea como un actor único en el mundo global, aunque nos centraremos en aquellas que puedan ser de aplicación en la presente crisis migratoria, definidas en los artículos del 42 al 46¹⁸.

En el artículo 42 se afirma una vez más que: «La Política Común de Seguridad y Defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» (apartado 2). También se establece que:

- Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares, con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa (EDA) (apartado 3);

¹⁷ *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf. [Consulta: 2 abril 2016].

¹⁸ Para un examen en profundidad de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, ver Urrea Corrés, María de la O: «Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa», en VV.AA., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, pp. 69-100.

- El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión (apartado 5);
- Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente (apartado 6);
- Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (cláusula de defensa colectiva, apartado 7).

El artículo 43 amplía las «Misiones Petersberg», al afirmar 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, las 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».

Como se comprueba, en esta redacción caben las dos visiones de la crisis migratoria, la de la crisis humanitaria y la del riesgo para la seguridad de la Unión Europea, lo que obliga a la adopción de un enfoque global para su gestión. Pero lo más importante es que el artículo 44 abre la puerta a que esas «Misiones Petersberg plus» sean encomendadas por el Consejo «a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión».

Si esa posibilidad de desarrollar operaciones militares en nombre de la Unión Europea en el marco de una suerte de coalición *ad-hoc* de un grupo de Estados miembros se le une la herramienta de las Cooperaciones Estructuradas Permanentes (en adelante CEP), se concluye que el Tratado de Lisboa abre la puerta a una Europa de la defensa a varias velocidades, lo que se puede aprovechar ante una crisis como la migratoria en el Mediterráneo que no parece preocupar por igual a los países del norte y del sur de la Unión. Es precisamente el artículo 46 el que define esa nueva herramienta de las CEP:

- Debe tratarse de Estados que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la CEP¹⁹.

¹⁹ El punto 1 del Protocolo establece los objetivos de la CEP, que se centran en acometer de forma más intensa el desarrollo de las capacidades de defensa de los Estados partícipes, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa, y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento.

- Esos Estados notificarán su intención al alto representante de Política Exterior y de Seguridad Común y al Consejo y, que aprobará la CEP por mayoría cualificada.

El Tratado también contempla la incorporación a posteriori de un Estado miembro que cumpla con los criterios de una CEP ya existente, así como que uno de los Estados partícipes la abandone. En todo caso, lo más relevante es que las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la CEP se adoptarán por unanimidad, pero exclusivamente de los Estados miembros participantes y no de los 28.

Algunos expertos alegan que la puesta en marcha de una CEP y las acciones subsiguientes de los Estados partícipes podría adolecer de un déficit de legitimidad, al no requerir el consenso de todos los Estados miembros²⁰. Por el contrario, consideramos que se trata de la herramienta más resolutiva para avanzar en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, y que el hecho de que ninguna CEP se haya puesto en marcha hasta la fecha es uno de los principales fracasos de la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El largo camino hacia la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea

Al igual que se hizo en el caso español, y dado que el flujo ilegal de migrantes alcanza la Unión principalmente por vía marítima, es necesario estudiar también el marco normativo disponible en ese ámbito específico. De entrada, cabe destacar que la ya estudiada EES-2003 carece de referencias expresas a aspectos marítimos, salvo por la mención de que «el aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención»²¹. En el también citado informe de aplicación de 2008, la atención prestada a la seguridad marítima creció considerablemente:

- Se hace referencia a la piratería en el Índico, y se recuerda que el 90 % del comercio mundial depende de las rutas marítimas.
- Se indica que la Unión Europea ha respondido al problema de la piratería con la operación Atalanta, la primera de carácter marítimo de la Política Europea de Seguridad y Defensa.
- Se dice que el cambio climático puede dar lugar a conflictos por las rutas comerciales y los recursos anteriormente inaccesibles.
- Se hace referencia a la necesidad de obtener capacidades de vigilancia marítima, con el respaldo de una industria de defensa competitiva.

²⁰ Biscop, Sven. «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP», EGMONT Paper 20, Royal Institute for International Relations, disponible en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/ep20.pdf>. [Consulta: 30 de abril de 2016].

²¹ *Una Europa segura...*, op. cit., p. 5.

Otra iniciativa relevante de la Unión Europea fue la aprobación de la Estrategia de Seguridad Interior²² en febrero de 2010, que en su línea de acción 3, «proteger el transporte», menciona que la Comisión seguirá desarrollando el plan de la Unión Europea para la seguridad marítima, basado en la evaluación continua de los riesgos y las amenazas, así como que se hará un mayor uso de las nuevas tecnologías en la vigilancia de fronteras, como el CISE²³.

Posteriormente, en abril de 2012 se aprobó el Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima de la Unión Europea, focalizado en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa y en el uso de los medios militares, pero que también hace mención a la Política Marítima Integrada (PMI) de la Comisión, y en el que se recuerda que la seguridad del dominio marítimo está amenazada por complejas amenazas y retos.

En resumen, el camino hacia la aprobación de una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea ha sido largo y complejo, como lo prueba el hecho de que no se pudiera lograr hasta el año 2014. En marzo de ese año, una Comunicación conjunta del Parlamento y el Consejo identificaba entre otros los siguientes intereses de Seguridad Marítima de la Unión Europea²⁴:

- La prevención de los conflictos, la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional mediante la cooperación con los socios internacionales.
- La protección de la Unión Europea frente a las amenazas para la seguridad marítima.
- Control efectivo de las fronteras marítimas exteriores de la Unión para prevenir las actividades ilícitas.

En lo relativo a las amenazas, la Comunicación identificaba entre otras:

- El terrorismo y otros actos intencionados contra buques, cargo y pasajeros, puertos, instalaciones e infraestructuras marítimas críticas.

²² *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad*, marzo de 2010, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf. [Consulta: 3 de abril de 2016].

²³ Acrónimo correspondiente a *Common Information Sharing Environment*, sistema descentralizado de intercambio de información entre todas las comunidades de usuarios, civiles y militares, con competencias en siete funciones: control de fronteras, aduanas, defensa, control pesquero, cumplimiento de la ley, medio ambiente marino y seguridad marítima/*safety*. Molina Schmid, Teresa: «Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea», en VV.AA., *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Monografía núm. 135, Madrid: CESEDEN, 2013, p. 80.

²⁴ *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea*, Bruselas, 6 de marzo de 2014.

Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014J-C0009&from=EN>. [Consulta: 3 de abril de 2016].

- El crimen organizado transnacional, incluyendo los tráfico marítimos de armas, narcóticos y seres humanos, así como pesca ilegal.
- Las condiciones en la mar y en la zona costera que debiliten el potencial de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo.

Los propósitos de la nueva Estrategia debían ser el hacer un mejor uso de las capacidades ya existentes, promover las asociaciones con otros actores en el dominio marítimo global, optimizar el coste con una mayor eficacia, y reforzar la solidaridad entre los Estados. Para ello, los principios de actuación incluyen una aproximación multisectorial, multilateralismo marítimo, y respeto por reglas y principios, en cinco ámbitos:

- Acción exterior: Desde el diálogo político con los socios internacionales hasta las operaciones militares contra el crimen organizado en la mar. En lo relativo a la construcción de capacidades marítimas, se plantea la ejecución de actividades con terceros países y organizaciones regionales, para mejorar la capacidad de gestionar sus propias fronteras.
- MSA²⁵, vigilancia e intercambio de información: Optimizar las operaciones y hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Se debe mejorar la cooperación cívico-militar y transfronteriza, y la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia y seguridad marítima.
- Desarrollo y construcción de capacidades: Identificando las áreas y tecnologías que pueden beneficiarse de una armonización e interoperabilidad mejorada, de capacidades de uso dual, la gestión integrada de fronteras, intercambio de lecciones aprendidas, análisis de riesgos e información sobre las amenazas, y desarrollo de una base de conocimiento sobre estas cuestiones.
- Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis.
- Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima.

Como se comprueba, todos esos puntos son de aplicación a la crisis que nos ocupa. En base a esta Comunicación conjunta, y reproduciendo su estructura y contenido, en junio de 2014 el Consejo de Asuntos Generales aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea²⁶ (en adelante *EUMSS*). Pocos meses después se adoptó el Plan de Acción de Desarrollo de la *EUMSS*²⁷.

²⁵ *Maritime Situation Awareness*, Conocimiento del Entorno Marítimo.

²⁶ *European Union Maritime Security Strategy*, Bruselas, 24 de junio de 2014, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

²⁷ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS)-Action Plan*, Bruselas, 24 de junio de 2014, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

El Plan de Acción se articula en las mismas áreas de trabajo que la Comunicación y la Estrategia, siendo la primera la de acción exterior que en lo relativo a nuestro objeto de estudio incluye:

- Aproximación coordinada a los problemas de la seguridad marítima: Promoción de una gobernanza de los espacios marítimos basada en reglas; mejora de la coordinación con la OTAN, con ejercicios y adiestramiento conjunto; introducción de la seguridad marítima en la agenda de las reuniones con otros Estados.
- Potenciar la visibilidad de la Unión Europea en el dominio marítimo: Teniendo en cuenta el enfoque global de la Unión Europea, planear y conducir ejercicios de seguridad marítima con otros países y organizaciones, en el marco de las operaciones y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa.
- De acuerdo con la ESS-2003, fortalecer la respuesta de la Unión Europea en el dominio marítimo global, manteniendo la coherencia con las ya citadas Política Marítima Integrada (PMI), Estrategia de Seguridad Interior de 2010, y otras iniciativas de la Política Exterior y de Seguridad Común. Se destaca la necesidad de fortalecer la cooperación entre los antiguos segundo y tercer pilar de la Unión Europea, para prevenir el tráfico de personas y la migración ilegal.
- Llevar a cabo actividades de construcción de capacidades de seguridad marítima con terceros países en los campos de: Gobernanza marítima y legislación; seguridad portuaria y del transporte marítimo; capacidades para gestionar sus propias fronteras; y lucha contra la pesca ilegal.
- Revisar y en su caso reforzar la preparación de la Unión Europea y de los Estados miembros en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común para futuras contingencias marítimas: En base a la «respuesta rápida militar de la Unión Europea», evaluar la mejora de los mecanismos de reacción en el dominio marítimo, teniendo en cuenta el «Catálogo de Fuerzas» y las capacidades de los Estados miembros. Se mencionan iniciativas existentes como la EUNAVFOR, así como la necesidad de coordinación y complementariedad con la OTAN.

La segunda área de trabajo es la de conocimiento del entorno marítimo, la vigilancia y la compartición de la información. En este ámbito es fundamental el *CISE*, así como la cooperación entre agencias de la Unión Europea como *FRONTEX*²⁸ o *EUROPOL*, para que todos los Estados miembros dispongan de la misma información. Para ello se usarán capacidades como el Programa de Observación de la Tierra desde el Espacio (Galileo) o las aeronaves tripuladas remotamente. La aportación de la Política Común de Seguridad y Defensa en este ámbito se materializa en la red de vigilancia marítima (*MARSUR*), capacidad que se detallará en un epígrafe posterior.

²⁸ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, Web <http://frontex.europa.eu/>.

Entre las restantes áreas de trabajo consideramos la de mayor interés la del desarrollo de capacidades, que se detalla en el siguiente epígrafe en el marco del estudio de las capacidades globales de gestión de crisis de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Los instrumentos de la PESD/PCSD: capacidades, operaciones y misiones

El marco normativo estudiado hasta este punto de poco serviría para la puesta en práctica de la PESD/PCSD si no estuviera respaldado por las adecuadas capacidades de gestión de crisis, tanto de la propia Unión como aportadas por los Estados miembros, y si no se materializase en la práctica con la ejecución de diferentes misiones civiles y operaciones militares. Por ello, en el presente epígrafe estudiaremos los progresos europeos en ambos ámbitos, con especial atención a todo lo que pueda ser de utilidad frente al riesgo representado por los movimientos migratorios irregulares hacia nuestras fronteras.

Las capacidades de gestión de crisis de la PESD/PCSD

Si el mencionado Consejo Europeo de junio de 1999 contempló el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa, el celebrado seis meses más tarde en Helsinki estuvo orientado a definir las capacidades militares con las que la Unión Europea tendría que dotarse para las citadas «Misiones Petersberg», de modo que antes del año 2003 los Estados miembros pudiesen desplegar un cuerpo de ejército (unos 60.000 efectivos), con las capacidades necesarias de mando, control, inteligencia y logística, además de poder contar con elementos aéreos y navales.

Esa fuerza se desplegaría en un plazo máximo de 60 días y se podría mantener en la zona al menos durante un año, gracias a una reserva adicional de unidades con menor grado de disponibilidad. Este objetivo de fuerza se denominó «Objetivo Principal de Helsinki» (*HHG*)²⁹, pero lo más relevante de cara a nuestro estudio es que estaba orientado a una gran operación de gestión de crisis de estabilización posconflicto, no siendo de utilidad en la protección de las fronteras exteriores o en la lucha contra la inmigración ilegal.

Un aspecto mucho más importante fue el desarrollo de las estructuras y capacidades civiles de gestión de crisis. En los Consejos de Santa María de

²⁹ Ver, *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-General for External Policies of the Union, 12 de septiembre de 2006, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf. [Consulta: 18 de abril de 2016].

Feira³⁰, en junio de 2000, y Gotemburgo³¹, en junio de 2001, este objetivo se concretó en cuatro ámbitos prioritarios: gendarmería, refuerzo del Estado de derecho, refuerzo de la administración, y protección civil³². Todas estas capacidades pueden combinarse en una misión civil de la Política Común de Seguridad y Defensa, en apoyo a las acciones adoptadas en el ámbito del antiguo tercer pilar de la Unión.

En lo referente al desarrollo de las capacidades militares para alcanzar lo establecido en el *HHG*, en otoño de 2000 el primer «Catálogo de Necesidades» identificó hasta 144 requerimientos concretos en siete categorías: mando, control y comunicaciones; inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento; capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

El siguiente eslabón, el llamado *Catálogo de Progreso de Helsinki*, dejó establecidas en junio de 2001 las diferencias entre los compromisos expresados por los Estados y las necesidades reales. Para solventar esas carencias, en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001³³ se impulsó el Plan de Acción Europeo de Capacidades (*ECAP*, siglas en inglés), organizado por grupos de proyecto en las áreas donde se existían carencias.

En general, se puede considerar que las capacidades del *ECAP* siguen estando orientadas a operaciones militares mucho más exigentes que a la posible contribución de la Política Común de Seguridad y Defensa al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, pero aun así podrían suponer una importante aportación del segundo pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común a las acciones judiciales y policiales del tercer pilar, en especial en lo referido a medios de vigilancia y reconocimiento, y en cuestiones logísticas.

³⁰ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm, [consulta: 18 de abril de 2016].

³¹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³² Los Estados miembros debían ser capaces de desplegar hasta 5.000 gendarmes o equivalentes, 1.000 de ellos en menos de un mes; hasta 200 jueces, fiscales y expertos penitenciarios; un equipo de expertos para restablecer sistemas administrativos; y en un plazo de entre tres y cinco horas, entre dos y tres equipos de evaluación con diez expertos en protección civil; y equipos de intervención compuestos por hasta 2.000 personas en el plazo de un mes. Pérez de las Heras, Beatriz; y Churrua Muguruza, Cristina: *Las capacidades civiles y militares de la Unión Europea: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia española 2010*, Documento de Trabajo, núm. 41, Madrid: Fundación Alternativas, 2009, p. 23.

³³ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/01/18&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. [Consulta: 18 abril 2016].

Con la EES-2003 como la guía estratégica de la que la Unión Europea había carecido durante los cinco años transcurridos desde Saint-Malo, la Política Europea de Seguridad y Defensa inició en 2004 una etapa de gran desarrollo, en la que destacan el nacimiento de los «grupos de combate» (*Battlegroups*, *BG*) en febrero y la puesta en marcha de la mencionada Agencia Europea de Defensa (*EDA*, siglas en inglés) en julio.

En lo referido a los «grupos de combate»³⁴, en el Consejo de Helsinki de 1999 ya se hizo referencia a la necesidad de disponer de «elementos de respuesta rápida más pequeños, disponibles y desplegados con un alto grado de alistamiento»³⁵. En la Cumbre franco-británica de febrero de 2003 se recuperó esa idea, al destacar la necesidad de que la Unión Europea dispusiera de «capacidades de planeamiento y de despliegue de fuerzas en un corto período de tiempo, incluyendo un despliegue inicial de fuerzas terrestres, aéreas y navales entre 5 y 10 días»³⁶.

El concepto fue aprobado en mayo de 2004, y en el Consejo Europeo de Bruselas de junio del mismo año se decidió integrar los *BG* en el nuevo *Headline Goal 2010*, objetivo de fuerza de la Unión Europea que sustituyó al *HHG-2003*. En todo caso, los «grupos de combate» están orientados a las operaciones militares más exigentes, como fuerza inicial de entrada en una zona de conflicto, por lo que poca aplicación puede tener en la actual crisis migratoria.

En lo referido a la Agencia Europea de Defensa (*EDA*, siglas en inglés), fue creada por la Acción Común 2004/551/PESC³⁷. Bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros (salvo Dinamarca), la *EDA* tiene por objetivo el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la coope-

³⁴ «Las agrupaciones tácticas son unidades de 1.500 efectivos. El procedimiento de la decisión y de planeamiento prevé que la Unión Europea sea capaz de iniciar una operación en los cinco días siguientes a la aprobación del Consejo, y que las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión en un plazo máximo de diez días, pudiendo sostenerse en la zona entre 30 y 120 días». Desde enero de 2007 la Unión Europea mantiene al menos dos *BG* por semestre en alerta, pero hasta la fecha ninguno ha sido desplegado. Ver Lindstrom, G., «Enter the EU Battlegroups», *Chaillot Paper*, núm. 97, EUISS, febrero de 2007: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁵ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki*, anexo IV «Informes de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa» y sobre «La gestión no militar de crisis de la Unión Europea», disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm#IV. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁶ *Franco-British summit. Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence, Le Touquet*, 4 de febrero de 2003, disponible en http://pure.au.dk/portal/files/7371/bilag_nummer_2.doc. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁷ «Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa», *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 245, 17 de julio de 2004, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=es>. [Consulta: 18 de abril de 2016].

ración europea en materia de armamento, y el fortalecimiento de la «Base Tecnológica e Industrial de la Defensa» europea.

La EDA publicó en octubre de 2006 su *Visión a largo plazo (Long Term Vision, LTV)*³⁸, para servir de guía a los encargados del planeamiento de la defensa, de modo que en un horizonte de 20 años se puedan cubrir los requerimientos de la Política Europea de Seguridad y Defensa. En base a la LTV, en julio de 2008, los Estados miembros aprobaron el Plan de Desarrollo de Capacidades (*Capabilities Development Plan, CDP*), que define las necesidades y prioridades militares futuras de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El CDP original contemplaba 24 áreas de actuación, pero en sus sucesivas actualizaciones se han priorizado una serie de áreas en función de las nuevas tendencias estratégicas. En noviembre de 2014 los ministros de Defensa establecieron como objetivos el obtener la superioridad de la información³⁹, posibilitar las operaciones expedicionarias⁴⁰, proteger a las fuerzas en el teatro de operaciones⁴¹, y asegurar las líneas de comunicación marítima.

Dado que es altamente improbable un despliegue terrestre para hacer frente a las causas de la actual crisis migratoria, centraremos el análisis precisamente en las capacidades en desarrollo para asegurar las líneas de comunicación marítima, ámbito en el que se engloban tanto las plataformas navales de patrulla y escolta, como los sistemas de vigilancia naval. En particular, es de especial interés el estudio de uno de los proyectos estrella de la EDA, el ya mencionado *Maritime Surveillance (MARSUR)*⁴².

Este proyecto comenzó en 2006, en él participan 17 Estados miembros y Noruega, y tiene por objetivo el permitir el intercambio de datos entre los sistemas de información marítima de cada país, para mejorar la RMP (*Recognised Maritime Picture*) común con las posiciones de los buques, sus derrotas, los datos identificativos, y la transmisión de imágenes. Una característica fundamental del sistema es que no existe un componente central a nivel de la Unión Europea que recopile y distribuya la información, sino que cada Estado participante es responsable de correlacionar sus propios datos con los recibidos de otros países, para ofrecer su RMP consolidada al conjunto.

³⁸ *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity needs*, 3 de octubre de 2006, disponible en http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Long-Term_Vision_Report. [Consulta: 8 de abril de 2016].

³⁹ En este concepto se incluyen cuestiones como la ciberdefensa, las comunicaciones por satélite, o los vehículos aéreos pilotados remotamente (RPAS, siglas en inglés).

⁴⁰ En este concepto se incluyen cuestiones como el transporte aéreo estratégico, el apoyo logístico, o el apoyo médico de las fuerzas desplegadas.

⁴¹ En este concepto se incluyen cuestiones como la lucha contra artefactos explosivos improvisados o la defensa aérea y antimisil.

⁴² Ver al respecto [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)).

En octubre de 2014 el *MARSUR* se declaró operativo, identificándose como la capa militar del *CISE* en desarrollo en el ámbito de la Comisión Europea. Tras ese hito se está desarrollando la llamada *MARSUR Live Phase*, en torno a un nuevo sistema de intercambio de información denominado *MEXS 2.0*, que está llamado a jugar un importante papel en la lucha de la Unión contra los movimientos migratorios irregulares en diversos escenarios, en particular el Mediterráneo central y oriental.

Para finalizar con este epígrafe, recuperamos el Plan de Acción de la *EUMSS* para repasar las acciones previstas en el área de trabajo de desarrollo de capacidades⁴³. Su primer objetivo es el identificar las áreas de capacidad y las tecnologías que se podrían beneficiar de nuevas inversiones, para mejorar la interoperabilidad, estandarización y certificación en el dominio marítimo, en el que destacan las siguientes acciones:

- Sobre la acción prioritaria del *CDP* de la *EDA* de «patrulla marítima y escolta», armonizar los requerimientos para la siguiente generación de patrulleros y sistemas.
- Explorar la creación de sinergias entre la información, capacidades y sistemas gestionados por autoridades civiles y militares, hasta el nivel multinacional, de modo que algunas tareas llevadas a cabo a nivel nacional puedan ser realizadas en común.
- Invitar a los Estados miembros a evaluar la adecuación cuantitativa y cualitativa de los medios disponibles para misiones de patrulla, así como identificar su nivel óptimo necesario para afrontar las actuales amenazas para la seguridad por vía marítima.

El segundo objetivo es explorar las posibilidades de desarrollar capacidades de doble uso y multipropósito, así como de explorar opciones para su uso. En él se incluyen acciones como:

- Identificar proyectos piloto en el área de los *RPAS*, comunicaciones por satélite, imágenes por satélite de alta resolución, seguimiento de señales y detección de buques con tecnologías submarinas, intercambio de información y seguridad marítima, para apoyar las actividades de los Estados miembros esas áreas.
- Continuar actualizando y estandarizando las características de los medios aéreos, navales y otros optimizados para las misiones de patrulla en el dominio marítimo mundial.
- Sobre la acción prioritaria del *CDP* de la *EDA* de «sistemas de vigilancia naval», trabajar en sistemas submarinos no tripulados, optimizar las capacidades de los patrulleros actuales para mitigar las posibles futuras carencias de aviones de patrulla marítima, y explorar las posibilidades de empleo de *RPAS* marítimos de largo alcance.

⁴³ *EUMSS-Action Plan*, op. cit., pp. 11-14.

Por último, el tercer objetivo abarca cuestiones como el compartir las lecciones aprendidas, el análisis de riesgos y la información sobre las amenazas; el buen uso y la creación de sinergias entre la información, las capacidades y los sistemas gestionados por autoridades civiles y militares; y la promoción de las iniciativas de *Pooling & Sharing* (puesta en común de capacidades nacionales y desarrollo cooperativo de otras nuevas). Las acciones asociadas incluyen:

- Apoyar en los niveles nacional, subregional y europeo un mejor intercambio de información y de lecciones aprendidas entre autoridades.
- Desarrollar una mayor cooperación entre autoridades con funciones de guardacostas, para fortalecer una aproximación multisectorial a la seguridad marítima.
- Promover un mayor intercambio de las lecciones aprendidas, el análisis de riesgos y la información sobre las amenazas, en el «Foro Europeo de Funciones de Guardacostas» y en el de «Jefes de las Marinas Europeas», teniendo en cuenta los planes operacionales marítimos en vigor en los Estados miembros y los acuerdos regionales en la Unión Europea.

Este último punto permite mencionar el proyecto de constitución de una fuerza europea de guardacostas, que parece haberse acelerado en el marco de la actual crisis migratoria en el Egeo, sobre la que no profundizaremos por estar desarrollándose en el ámbito del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, siendo por tanto parte del objeto de estudio de otros capítulos de la presente Monografía. Lo que a su vez nos lleva a recordar que en el caso que nos ocupa cualquier operación de la Política Común de Seguridad y Defensa se desarrollará en apoyo de otras agencias civiles de la Unión, sin que puedan constituir por sí mismas la solución al problema.

Operaciones militares y misiones civiles de la PESD/PCSD

En lo relativo a las operaciones militares y misiones civiles, el 1 de enero de 2003 la Unión Europea puso en marcha su primera misión civil, de policía en Bosnia-Herzegovina en relevo de la ONU, y el 31 de marzo del mismo año lanzó su primera operación militar «EUFOR Concordia», en la República de Macedonia.

En los siguientes cinco años se lanzaron diferentes operaciones y misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa, pero sin que la Unión hubiese fijado de un modo explícito su nivel militar de ambición, factor clave para cualquier planeamiento de la defensa. Esa carencia se intentó cubrir con la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008⁴⁴, en la que se decía

⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008. Conclusiones de la Presidencia, disponible en http://eurored.ccoo.es/comunes/recursos/99999/doc12627_Consejo_Europeo_de_Bruselas_11_y_12_de_diciembre_2008._Conclusiones_de_la_Presidencia.pdf. [Consulta: 8 de abril de 2016].

que además del objetivo inicial de desplegar la fuerza de 60.000 efectivos en 60 días para una gran operación, la Unión Europea debería ser capaz de llevar a cabo simultáneamente:

- Dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, de hasta 10.000 efectivos, con un componente civil (hasta 2 años).
- Dos operaciones de respuesta rápida con los *BG* de duración limitada.
- Una operación de evacuación de no combatientes (menos de 10 días).
- Una misión de vigilancia/interdicción aérea o marítima.
- Una operación cívico-militar de asistencia (hasta 90 días).
- Hasta 12 misiones menores civiles, más una misión con 3.000 expertos.

¿Cuáles de estas operaciones y misiones podrían ser de aplicación a la crisis migratoria que nos ocupa? Comenzando por las más exigentes desde un punto de vista militar, sería posible que la Unión Europea lanzase una operación militar de estabilización y reconstrucción (con un componente civil) en Siria, pero ello requeriría de un acuerdo de paz previo y de un nivel político de ambición de los Estados miembros que la hacen poco probable, cuando no del todo imposible.

Otra posibilidad sería el lanzamiento de una operación cívico-militar de asistencia a Turquía para el control de los flujos migratorios. Aunque como se comprobará posteriormente este tipo de medida forma parte del «Plan de Acción Conjunta» aprobado por Bruselas y Ankara, su adopción implica el reconocimiento de la incapacidad de Turquía de controlar su territorio y espacios marítimos de soberanía, algo que consideramos falso ya que se trata de una potencia regional con capacidad más que sobrada de evitar los tráficlos ilícitos, y ha sido una decisión deliberada la que ha provocado el flujo descontrolado de refugiados sirios hacia las fronteras externas de la Unión Europea.

En todo caso, cabe destacar que las operaciones militares y las misiones civiles de la Unión Europea, casi siempre planeadas y ejecutadas por separado, responden a una tipología que se ha visto reflejada en su denominación oficial, siendo las principales a efectos de nuestro estudio las siguientes:

- EUFOR/EUNAVFOR: Operaciones militares más ambiciosas, respectivamente en escenarios terrestres (Bosnia-Herzegovina, República Democrática del Congo, Chad/República Centroafricana) y marítimos (ATLANTA y Sophía). Como ya se ha mencionado, el despliegue terrestre en el caso que nos ocupa es altamente improbable, por lo que se podría considerar una operación EUNAVFOR en el Egeo.
- EUPOL/EULEX: Misiones civiles respectivamente de desarrollo de capacidades policiales (Macedonia, República Democrática del Congo, Palestina, Afganistán) y de capacidades judiciales (Irak, Kosovo), para fortalecer el Estado de derecho. Se podrían considerar misiones de este tipo en Siria cuando finalice el conflicto, pero no en Turquía donde estas capacidades son plenamente operativas, salvo orden política en contra.

- EUCAP/EUBAM: Misiones civiles respectivamente de construcción de capacidades policiales y de guardacostas (Sahel, Cuerno de África) y de gestión de fronteras (Libia). Nuevamente, este tipo de misiones son de aplicación cuando los Estados tienen la voluntad, pero no la capacidad de cumplir con sus obligaciones legales, lo que no sería de aplicación a Marruecos en el Mediterráneo occidental o a Turquía en el oriental.

Quedaría por tanto como opción más viable el lanzamiento de una misión PCSD de vigilancia/interdicción marítima en el Egeo, similar a la ejecutada frente a las costas libias por la propia Unión Europea o a la aprobada por la OTAN en el Mediterráneo oriental, que se detallan en el siguiente epígrafe.

Movimientos migratorios irregulares en el Mediterráneo: estudios de caso

Como se anticipó en la introducción, en este epígrafe se estudiarán algunos casos previos de movimientos migratorios irregulares, con el objetivo de extraer lecciones aprendidas para la crisis que nos ocupa. Comenzado por el Magreb, las tres rutas tradicionales de inmigración ilegal hacia la Unión Europea son:

- La del África occidental, que procedente de Mali, Senegal y Guinea Bissau tiene por destino las islas Canarias, a las que se accede mediante cayucos desde la costa atlántica de Mauritania y Senegal.
- La del Mediterráneo occidental, por la que argelinos y marroquíes alcanzan mediante pateras la costa mediterránea y el golfo de Cádiz, o bien intentan acceder por vía terrestre a Ceuta y Melilla.
- La del Mediterráneo central, procedente del golfo de Guinea y que tras atravesar Níger sigue el camino Argelia-Túnez o bien pasa a Libia, siempre con el objetivo de alcanzar Malta o Lampedusa (Italia).

Tras el comienzo de las revueltas árabes en 2011, la relativa estabilidad de Marruecos y Argelia garantiza que ambos países están en condiciones de bloquear la ruta del Mediterráneo occidental, aunque en el caso de Marruecos la presencia de miles de subsaharianos en su territorio, esperando la oportunidad de alcanzar Europa, permite a Rabat regular la presión migratoria sobre Ceuta, Melilla y el estrecho de Gibraltar en función de sus intereses políticos coyunturales⁴⁵, de un modo similar al empleado por Turquía con los refugiados sirios en la crisis que nos ocupa.

⁴⁵ Ver, «Marruecos mira para otro lado con las pateras del Estrecho», *El Periódico*, (5 de noviembre de 2012), disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/marruecos-vuelve-hacer-vista-gorda-pateras-2242364>, y «La permisividad de Marruecos facilita la mayor oleada de pateras de la historia», *El País*, (12 de agosto de 2014), disponible en http://politica.elpais.com/politica/2014/08/12/actualidad/1407873249_432293.html. [Consultas: 3 de abril de 2016].

La ruta occidental: el ejemplo del Centro Conjunto Regional de Canarias en el Atlántico

Cuando en 2005 Marruecos desmanteló los campamentos en las proximidades de Ceuta y Melilla, las redes de tráfico de inmigrantes readaptaron los flujos hacia las islas Canarias, a donde llegaron oleadas de cayucos desde la costa africana, desbordando los recursos policiales, de salvamento marítimo y de asistencia humanitaria disponibles.

El Ministerio del Interior solicitó el apoyo de FRONTEX en mayo de 2006. Por su parte, el Ministerio de Defensa puso en marcha la operación «Noble Centinela» para controlar los espacios aéreo y marítimo en apoyo de Interior. La necesidad de coordinar los recursos nacionales y europeos de una forma más integrada se hizo pronto patente, por lo que la Orden 3108/2006 de Presidencia, de 10 de octubre, creó el Centro Conjunto Regional de Canarias (CCRC) en Las Palmas⁴⁶, bajo dirección de la Guardia Civil, con las siguientes misiones:

- Controlar la inmigración ilegal hacia las islas.
- Conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona.
- Centralizar y difundir la información e inteligencia recibida.
- Coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras.
- Articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo y canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida.

El Centro Conjunto Regional de Canarias adoptó un enfoque proactivo, intentando prevenir la emigración en su origen (operaciones «Cabo Blanco» en Mauritania y «Goreé» en Senegal), actuando en coordinación con las fuerzas locales integrados en patrullas mixtas. Cuando la interceptación en origen no es posible, la detección y el seguimiento de las embarcaciones permiten al Centro Conjunto Regional de Canarias coordinar las acciones de salvamento y las tareas de acogida de las embarcaciones detectadas.

Evidentemente, la prevención depende por completo de los países ribereños, por lo que la acción diplomática es vital. España negoció acuerdos bilaterales de regulación de los flujos migratorios con Guinea Conakry, Gambia, Mali y Cabo Verde, así como memorandos de entendimiento con Senegal y Mauritania para coordinar la vigilancia costera. Además de esa vía propia, el Gobierno solicitó a la Unión Europea su apoyo diplomático, económico y operativo, para el control de una frontera marítima que es también frontera exterior europea.

⁴⁶ Sobre esta cuestión ver Arteaga, Félix: «Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias», Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 54/2007, 17 de mayo de 2007, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2054-2007. [Consulta: 3 de abril de 2016].

En lo relativo a los medios coordinados por el Centro Conjunto Regional de Canarias, el despliegue habitual incluía seis lanchas de la Guardia Civil en Canarias y otras cuatro con tripulación mixta en Mauritania, un helicóptero de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional, tres aviones de reconocimiento del Ejército del Aire, tres buques de la Armada, los buques de Salvamento Marítimo y los medios de FRONTEX (dos buques y un avión de reconocimiento). Además, en tierra coordinaba la operación de aposentamiento del Ejército de Tierra, y la acogida en el Centro de Emergencias y Seguridad.

Un hecho interesante es que no se duplicaron las estructuras operativas de las agencias, sino que se coordinaron las operaciones planificadas y ejecutadas con independencia, por lo que el Centro Conjunto Regional de Canarias pudo centrarse en la elaboración de protocolos de actuación y en el análisis de riesgos.

Los datos atestiguan el éxito del Centro Conjunto Regional de Canarias: de los 4.552 inmigrantes que alcanzaron España por vía marítima en 2014 (con un aumento del 40,6 % respecto de 2013), un total de 4.256 (el 94 %) llegaron a la Península y Baleares, mientras que solo 296 arribaron a las costas canarias. Si se compara esa cifra con los 31.678 inmigrantes que llegaron a las islas Canarias en 2006, se comprueba que la ruta atlántica está prácticamente cerrada. Por el contrario, la llegada de inmigrantes a Ceuta y Melilla creció un 77 % en 2014 hasta alcanzar las 7.485 personas, casi duplicando la cifra de las vías marítimas⁴⁷.

La ruta central: FRONTEX, Italia y la Política Común de Seguridad y Defensa

Conforme se cerraba la ruta migratoria atlántica, en el Mediterráneo central las consecuencias de las revueltas árabes no tardaron en hacerse sentir, ya que entre el 11 y el 14 de febrero de 2011 llegaron por mar a la isla italiana de Lampedusa más de 5.000 tunecinos que huían de la inestabilidad política y la ruina producida por la drástica disminución del turismo.

Cuando el 15 de febrero de 2011 comenzaron las revueltas en Libia, Italia solicitó a FRONTEX una operación conjunta para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes. El 20 de febrero comenzó «Hermes», cuya zona de actuación se amplió al sur de Cerdeña a mediados de marzo⁴⁸.

⁴⁷ Ver *Lucha contra la inmigración ilegal. Balance 2014*, Ministerio del Interior, disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁴⁸ Ver, *Council Conclusions on the Management of Migration from the Southern Neighbourhood*, 2011, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208909%202011%20REV%201>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

Si en 2013 llegaron a Italia unos 40.000 inmigrantes ilegales desde Libia, en 2014 se sobrepasaron los 170.000⁴⁹. Según FRONTEX, las razones de ese incremento son el alto nivel de inseguridad en Libia, la nula vigilancia de sus costas y, curiosamente, la presencia cerca de la costa africana de los buques italianos de la operación *Mare Nostrum*, lanzada tras el ahogamiento de 300 inmigrantes en las proximidades de Lampedusa en octubre de 2013.

La explicación es que las redes criminales saben de la obligación de las autoridades italianas de desembarcar en su territorio a los inmigrantes subsaharianos de los países con los que no tienen acuerdos de repatriación. En consecuencia, las embarcaciones se hacían a la mar con poco combustible y provisiones, en la seguridad de que serían interceptadas cerca de Libia, y comenzaron a navegar también en invierno.

El hecho es que Italia se enfrentaba a una situación límite, y sus peticiones de un mayor apoyo llevaron a FRONTEX a la sustitución en noviembre de 2014 de la operación Hermes por la nueva operación Tritón⁵⁰. En todo caso, nuevamente hay que decir que las operaciones de FRONTEX son propias del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, el del Libertad, Seguridad, y Justicia que se aborda en otros capítulos, por lo que dedicaremos un subepígrafe independiente a la operación militar de la Política Común de Seguridad y Defensa lanzada por el Consejo en esta región.

EUNAVFOR MED Sophia

El 23 de abril de 2015, el Consejo Europeo afirmó que la Unión movilizaría todos sus recursos para prevenir nuevas pérdidas de vidas humanas en la mar, hacer frente a las causas que provocan la crisis humanitaria en el Mediterráneo (en cooperación con los países de origen y tránsito), y luchar contra los contrabandistas y traficantes de personas. Esa declaración se produjo solo cuatro días después del ahogamiento de unas 700 personas 120 millas al sur de Lampedusa, cuando intentaban alcanzar las costas italianas desde Libia.

El 18 de mayo de 2015 el Consejo aprobó el Concepto de Gestión de Crisis (CMC, siglas en inglés) para una operación militar de la Política Común de Seguridad

⁴⁹ Datos oficiales de FRONTEX, disponibles en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵⁰ La Unión Europea facilitó a Italia 1,8 millones de euros del Fondo de Fronteras Exteriores en apoyo a *Mare Nostrum*, una cantidad nimia para los gastos que implica. Aparte, el coste anual de la operación Hermes era de 5 millones de euros. La nueva operación Tritón costó inicialmente 2,9 millones de euros mensuales (siete veces más que Hermes), lo que exigió un incremento del presupuesto de FRONTEX para 2015. Ver, «FRONTEX Joint Operation "Tritón" Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean», *European Commission Memo*, 7 de octubre de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm. [Consulta: 23 de abril de 2016].

y Defensa que desarticulase el modelo de negocio de las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo central⁵¹. El 22 de junio de 2015 la Unión Europea lanzó una operación militar, EUNAVFOR MED, con el objetivo de identificar, capturar y destruir los buques, así como inutilizar los medios usados o sospechosos de ser usados por los contrabandistas y traficantes de personas⁵².

El Cuartel General de la operación se encuentra en Roma, siendo Italia el Estado miembro que aporta las mayores capacidades. Como en todas las actividades militares de la Política Común de Seguridad y Defensa, se aplica el principio de «costs lie where they fall», de modo que los países que contribuyen con medios y personal deben correr con todos los gastos asociados, con un pequeño fondo común de 11,82 millones de euros anuales controlado por el Comité ATHENA de la Unión.

En lo relativo al mandato, EUNAVFOR MED actuará de acuerdo con los objetivos establecidos en los niveles político y estratégico para:

- Contribuir a la interrupción del modelo de negocio de las redes de contrabandistas y traficantes de personas en el Mediterráneo.
- Contribuir a reducir la pérdida de vidas humanas en la mar.

Es importante destacar que el foco principal de la operación se centra en las redes de crimen organizado, y no en el rescate de los naufragos. De acuerdo con la mencionada Decisión del Consejo de 18 de mayo de 2015, la operación finalizará no más tarde de doce meses tras haber alcanzado la *FOC (Full Operational Capability)*, hecho que se produjo el 27 de julio de 2015.

EUNAVFOR MED se llevará a cabo en fases secuenciales y en pleno cumplimiento de la ley internacional⁵³, relativa a aspectos humanitarios, de refugiados y de los derechos humanos:

- La primera fase tiene por objetivo la vigilancia y evaluación de las redes de contrabandistas y traficantes de personas en la ribera sur del Mediterráneo central.
- La segunda fase permite buscar y, en su caso, abordar, registrar, tomar el control y llevar a puerto a los buques sospechosos de ser usados para el contrabando y tráfico de personas.
- La tercera fase permitiría la destrucción de los buques y medios vinculados, preferiblemente antes de su uso, y la captura de los traficantes y contrabandistas.

⁵¹ Decisión del Consejo 2015/778, de 18 de mayo de 2015, disponible en <http://www.boe.es/doue/2015/122/L00031-00035.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵² Decisión del Consejo 2015/972, de 22 de junio de 2015, disponible en <http://www.boe.es/doue/2015/157/L00051-00051.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵³ Se cita, entre otros documentos legales, el *Protocolo del año 2000 contra el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire*, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, texto disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/10/pdfs/A43796-43804.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

A su vez, la fase II puede ser ejecutada tanto en aguas internacionales como en aguas territoriales de Libia, aunque en este caso necesitaría de una autorización expresa de las autoridades legítimas de ese país o de una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mismas condiciones necesarias para el lanzamiento de la fase III. A partir de 7 de octubre de 2015, conforme al acuerdo de 28 de septiembre del Comité Político y de Seguridad, EUNAVFOR MED pasó a ejecutar la fase II en aguas internacionales.

En todo caso, EUNAVFOR MED es solo una parte del enfoque global de la Unión hacia las migraciones, orientado a hacer frente tanto a los síntomas actuales como a las causas profundas del problema: los conflictos armados, la pobreza, el cambio climático y las persecuciones por motivos políticos. Con ese mismo objetivo, la Unión Europea está llevando a cabo otras acciones como:

- Refuerzo de las asociaciones con la Unión Africana y las organizaciones subregionales del continente, los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y otros socios.
- Refuerzo de la presencia de la Unión Europea en el Mediterráneo, en especial a través de las operaciones navales de FRONTEX como Tritón.
- Apoyo a la gestión de las fronteras en la región, incluyendo misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, en particular reforzando EUCAP SAHEL Níger.
- Mejora de la situación de seguridad/humanitaria/de los DDHH y de las condiciones socioeconómicas de los países de origen, de modo que esas personas puedan tener un futuro en sus países.
- Cooperación con los países de tránsito en el control de los flujos y en el combate más eficaz contra los contrabandistas.
- Construcción de capacidades en los países de origen y tránsito, permitiendo a las autoridades locales afrontar este reto con eficacia.

En el ámbito jurídico, la EUNAVFOR MED es la primera operación de la Política Común de Seguridad y Defensa que explícitamente aúna las agendas de seguridad interna y externa de la Unión Europea, en el sentido de que con ella se hace frente a un reto para la seguridad interior y la paz social, en términos de prevención y mitigación, por medio de una acción militar fuera de las fronteras de la Unión. En la práctica, ese nexo implica también una cooperación más estrecha entre la operación militar y agencias del antiguo tercer pilar como EUROPOL o FRONTEX.

Por otra parte, EUNAVFOR MED tiene una dimensión de imposición de la paz (*peace enforcement*) no presente en operaciones militares previas de la Unión Europea, y también contempla la novedosa posibilidad de operar en un Estado soberano sin su consentimiento. En todo caso, será muy complicado lograr la aprobación del Consejo de Seguridad debido a los recelos de Rusia, tanto en revancha por la posición de la Unión Europea respecto a Ucrania,

como por el precedente de la Resolución 1973/2011, que permitió la intervención militar en Libia hasta acabar con el régimen de Gadafi, aunque el objetivo original era la protección de los civiles.

Por ello, y de cara a operar en aguas territoriales libias e incluso en tierra firme, sería fundamental la formación de un Gobierno de unidad nacional en ese país, que pudiese diseñar un plan integral de actuación con la Unión. Mientras eso no se produzca, se corre el peligro de que EUNAVFOR MED se convierta en una mera operación de salvamento marítimo, tarea que no debería asignarse a buques militares de capacidades avanzadas.

La ruta oriental: operaciones de la OTAN en el Egeo

Antes de las revueltas árabes, Grecia ya era con diferencia el país que soportaba una mayor presión migratoria, acumulando el 86 % de lo que la agencia FRONTEX denomina cruces ilegales de toda la Unión. Así, por ejemplo, en 2010 fueron 55.700 los inmigrantes ilegales que accedieron a la Unión Europea por la ruta del Mediterráneo oriental, cifra que subió a 57.000 en 2011. La gran diferencia es que la mayoría de esos migrantes llegaban a Grecia por su frontera terrestre con Turquía, y pocos lo hacían por vía marítima.

En todo caso, si los 170.000 inmigrantes que en 2014 usaron la ruta del Mediterráneo central desbordaron las capacidades italianas, y llevaron a la Unión Europea a reforzar las operaciones de FRONTEX y a lanzar en 2015 la ya detallada operación EUNAVFOR MED, esa cifra palidece frente a los casi 900.000 inmigrantes que usaron la ruta del Mediterráneo oriental en 2015, la mayoría por vía marítima desde la costa turca hasta las islas griegas del Egeo⁵⁴.

Sin embargo, y dejando a un lado decisiones como la firma de un «Plan de Acción Conjunta» con Turquía (que se abordará en un epígrafe posterior), o el lanzamiento de la operación Poseidón de FRONTEX (similar a Tritón en el Mediterráneo central), el Consejo Europeo no ha decidido hasta la fecha la ejecución de una operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo, abriendo la puerta a una en cierto modo sorprendente implicación de la OTAN en la zona.

Y decimos sorprendente porque nadie esperaba que la canciller alemana Ángela Merkel lanzara esa iniciativa conjuntamente con Turquía, como motivo de su visita a ese país el 8 de febrero de 2016. De hecho, la reacción inicial del ministro de Defensa español, Pedro Morenés, fue la de afirmar que no sabía cómo podría contribuir la OTAN al control de las fronteras de la Unión Europea, para añadir que Europa tiene capacidades suficientes para

⁵⁴ Datos oficiales de FRONTEX, disponibles en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

ello, aunque su respuesta hasta la fecha no había sido lo suficientemente coherente y eficiente⁵⁵.

A pesar de ello, tan solo tres días más tarde los ministros de Defensa de la OTAN aprobaron el despliegue de los tres buques de su agrupación naval permanente núm. 2 en el Egeo, con el objetivo de reconocer, monitorizar y vigilar el tráfico ilícito de personas, en apoyo de FRONTEX y de las autoridades turcas y griegas, cuyos respectivos buques no podrán en todo caso operar en aguas territoriales del otro país. Precisamente la capacidad de los buques de la OTAN de operar en aguas territoriales turcas supone una importante diferencia respecto a EUNAVFOR MED Sophía, que de momento permanece fuera de las aguas territoriales libias, y es algo que una posible operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo no podría llevar a cabo, por el evidente veto de Ankara.

Con respecto a la evaluación de la actuación de la OTAN en el Egeo, hacemos propias las conclusiones del almirante del Pozo en una reciente publicación⁵⁶, algunas de cuyas principales ideas-fuerza son:

- La decisión política ha sido tan repentina que la fuerza naval ha sido desplegada en la zona sin la aprobación previa de una orden de operaciones, y sin una idea clara de su finalidad.
- La decisión política parece motivada por la coincidencia de que, de los tres buques disponibles para el despliegue, uno es turco y otro alemán.
- Aunque el problema recae en el ámbito de la Unión Europea, la OTAN intenta resolverlo con las herramientas que tiene a mano, no las más adecuadas.
- Las características del área de operaciones, que incluye docenas de islas griegas a lo largo de 300 millas, a distancias de entre 3 y 10 millas de la costa turca, limita mucho la efectividad del despliegue.
- La lucha contra el tráfico de personas y los movimientos migratorios irregulares son tareas básicamente policiales, para las que los buques militares de capacidades avanzadas no son adecuados.

Frente a ese despliegue de buques militares de la OTAN en el Egeo, y dejando a un lado la actuación de agencias del antiguo tercer pilar como FRONTEX y EUROPOL (que nuevamente obviaremos, por ser propias de otros capítulos), la Unión Europea no ha lanzado ninguna operación de la Política Común de Seguridad y Defensa, y en el ámbito superior de la Política Exterior y de

⁵⁵ Ver, «Morenés dice a Merkel que la Unión Europea ya tiene capacidades para abordar la crisis de refugiados», Europa Press, (10 de febrero de 2016), disponible en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-morenes-dice-merkel-ue-ya-tiene-capacidades-abordar-crisis-refugiados-20160209131854.html>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵⁶ Del Pozo, Fernando: «Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de refugiados», Documento de Opinión del IEEE, núm. 39/2016, de 15 de abril de 2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE039-2016_FuerzasNavalesOTAN_Refugiados_F.delPozo.pdf. [Consulta: 1 de mayo de 2016].

Seguridad Común su principal iniciativa ha sido la firma de un acuerdo con Turquía, por el que el Gobierno de Ankara obtendrá pingües beneficios solo por cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la legislación internacional: el desbloqueo de las negociaciones de adhesión, la supresión de los visados para los turcos que entren en la Unión, o el pago europeo de hasta 6.000 millones de euros⁵⁷.

En todo caso, y a efectos de nuestro trabajo, lo más relevante es la aprobación de un «Plan de Acción Conjunta» con Turquía, que resumimos a continuación.

El «Plan de Acción Conjunta» Unión Europea-Turquía

El «Plan de Acción Conjunta»⁵⁸ refleja el deseo de la Unión Europea y de la República de Turquía de implementar acciones colaborativas con carácter de urgencia, para complementar los esfuerzos llevados a cabo por Ankara para gestionar la situación del flujo masivo de personas en situación de necesidad, de tres modos: luchando contra las causas profundas que han creado el flujo masivo de sirios; apoyando a los sirios bajo protección temporal y a sus comunidades de acogida en Turquía; y fortaleciendo la cooperación para prevenir los flujos migratorios ilegales hacia la Unión Europea.

Debido a nuestro objeto de estudio, centraremos el análisis en este último ámbito, el de la cooperación frente a la inmigración ilegal, que contempla las acciones a adoptar tanto por la Unión como por Turquía. En el caso europeo, las principales son:

- Informar mejor a las personas que buscan refugio en Turquía de los riesgos vinculados a los tránsitos ilegales, así como de la posibilidad de entrar de un modo ordenado en la Unión Europea o en otros países.
- Aumentar el apoyo a Turquía para fortalecer sus medios de lucha contra el contrabando de inmigrantes, en particular reforzando las capacidades de vigilancia y patrulla de su Guardia Costera y de otros organismos.
- Apoyar la cooperación entre los Estados miembros y Turquía en operaciones conjuntas de retorno, incluyendo medidas de reintegración, hacia los países de origen de los inmigrantes irregulares.
- Mejorar la capacidad de intercambio de información de la Unión Europea con Turquía para combatir a las redes de traficantes desplegando un oficial de enlace de FRONTEX en Turquía, cooperando con los oficiales de enlace turcos ya desplegados, y asignando un oficial de enlace turco a FRONTEX.

⁵⁷ Ver, «La Unión Europea acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo» *El País*, (8 de marzo de 2016), disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/07/actualidad/1457352301_920991.html. [Consulta: 2 de mayo de 2016].

⁵⁸ *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 de octubre de 2015, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_es.htm. [Consulta: 23 de abril de 2016].

- Incrementar la asistencia financiera ofrecida a Turquía para cumplir con los requisitos del Dialogo de Liberalización de Visados, en particular desarrollando un sistema funcional de gestión de asilo, migración, visados y control fronterizo.

Por su parte, Turquía pretende adoptar entre otras medidas:

- Continuar el fortalecimiento de las capacidades de su Guardia Costera, en particular modernizando sus equipos de vigilancia, incrementando sus actividades de patrulla, y su capacidad de búsqueda y rescate.
- Aumentar la cooperación con las autoridades búlgaras y griegas para prevenir la inmigración ilegal a través de las fronteras terrestre y marítima, mediante la implementación efectiva del acuerdo tripartito firmado en mayo de 2015.
- Aumentar la cooperación y acelerar los procedimientos para readmitir con rapidez a los migrantes irregulares que no precisan de protección internacional y que sean interceptados procedentes de Turquía.
- Reforzar la lucha contra y el desmantelamiento de las redes criminales envueltas en el tráfico de migrantes, en particular incrementando la cooperación entre las autoridades judiciales y policiales turcas y sus contrapartes europeas. Esto incluye el compartir los datos personales.
- Continuar intensificando la cooperación con FRONTEX.

Conclusiones, perspectivas y propuestas

En el presente capítulo hemos comenzado por demostrar que la actual crisis migratoria en el Mediterráneo oriental, además de otras dimensiones como la policial y la humanitaria, tiene una relevante dimensión de seguridad, ya que los movimientos migratorios irregulares, en especial los llevados a cabo por vía marítima, se perciben como un riesgo para Europa en las distintas Estrategias en vigor. El ámbito de actuación frente a ese riesgo es el del antiguo segundo pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en cuyo marco se podría plantear la ejecución de una operación o misión de la Política Común de Seguridad y Defensa para luchar contra ese fenómeno.

Para comprobar la adecuación del marco normativo de la PESD/PCSD a la crisis migratoria, repasamos la evolución de los tratados desde el nacimiento de la Unión Europea en Maastricht hasta el de Lisboa actualmente en vigor, las decisiones más relevantes en el ámbito del segundo pilar en los sucesivos Consejos Europeos, destacando el de Colonia en 1999 que dio origen a la Política Europea de Seguridad y Defensa, y las Estrategias aprobadas, incluyendo la más reciente de Seguridad Marítima de 2014.

La conclusión es que ese marco normativo, conformado por los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común establecidos por Maastricht en 1991, los desafíos para la seguridad identificados por la NTA de 1995, las

«Misiones Petersberg plus» aprobadas en 2007 en Lisboa, así como el potencial avance hacia una defensa común mencionado por todos los tratados, es el adecuado para afrontar tanto las consecuencias de la crisis (migraciones irregulares) como las causas profundas que las han provocado (inestabilidad y conflictos en Oriente Próximo).

Mención aparte merecen dos documentos doctrinales: el primero es la EES-2003, que destaca la vinculación entre los aspectos internos y externos de la seguridad; identifica los conflictos regionales como una de las principales amenazas, ya que favorecen la descomposición del Estado y el crimen organizado; destaca que la primera línea contra las nuevas amenazas puede estar muy lejos de nuestras fronteras, y que deben afrontarse con capacidades civiles y militares; y menciona la necesidad de colaborar con los socios, todos ellos factores claves de la crisis migratoria que nos ocupa.

El otro documento importante es la *EUMSS-2014*, que establece como intereses de seguridad marítima de la Unión la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional en cooperación con los socios internacionales y el control efectivo de las fronteras marítimas exteriores frente a las actividades ilícitas; identifica entre otras amenazas el crimen organizado transnacional, incluyendo el tráfico marítimo de seres humanos; y busca promover una aproximación multisectorial y el multilateralismo marítimo.

Si el marco normativo es el adecuado para afrontar la crisis, el siguiente paso es comprobar si las capacidades militares son también de aplicación a esta crisis, así como si lo es el modelo de misiones civiles/operaciones militares desarrollado por la PESD/PCSD de la Unión Europea. En lo relativo a las capacidades, la mayoría están concebidas para las operaciones militares más exigentes, pero en muchos casos también son aplicables a la lucha contra la migración irregular por vía marítima. Un ejemplo de esa dimensión dual es el proyecto *MARSUR*, desarrollado por la *EDA* en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, pero que se integra igualmente como capa militar del *CISE* impulsado por la Comisión Europea.

En todo caso, en este ámbito de las capacidades los objetivos están perfectamente identificados por el Plan de Acción de la *EUMSS*, y solo cabe recomendar su rápido desarrollo: armonizar requerimientos de buques de patrulla marítima; buscar sinergias entre las capacidades y sistemas de las diversas agencias y Estados miembros; evaluar los medios disponibles e identificar su nivel óptimo; usar *RPAS*, comunicaciones e imágenes satélite, y tecnologías submarinas de detección; e intercambiar lecciones aprendidas entre las marinas militares y entre las fuerzas de guardacostas.

Por lo que respecta a las operaciones y misiones PESD/PCSD, después de estudiar los modelos de gestión de crisis más comunes ejecutados por la Unión Europea, se ha llevado a cabo un estudio de caso de otras crisis migratorias por vía marítima en varios escenarios, en especial en África occidental y el Mediterráneo central.

En el caso del Atlántico, las herramientas político-diplomáticas usadas por España con países como Senegal o Mauritania serían equivalentes a los acuerdos alcanzados por la Unión Europea y Turquía en 2015, que en gran parte se basan en una aportación económica de los países de destino de los emigrantes para que los países de tránsito ejerzan un mayor control de su territorio y de sus espacios marítimos, lo que por otra parte debemos recordar que no es sino parte de sus obligaciones de acuerdo con la legislación internacional.

Ahora bien, también cabe destacar la abismal diferencia entre esos Estados africanos, con grandes carencias en la práctica para ejercer ese control sin apoyo exterior, y una potencia regional como Turquía, que si no lo ejerce es por una decisión de sus autoridades, que buscan obtener réditos políticos y económicos de la debilidad de la Unión Europea, y hacen la vista gorda ante el enorme negocio de las redes de contrabando de seres humanos que operan en su territorio.

Lo más relevante de este caso es que el papel jugado en las islas Canarias por las Fuerzas Armadas españolas, operando con independencia, pero con unidad de esfuerzo bajo coordinación del Centro Conjunto Regional de Canarias, podría reproducirse en el Egeo con una o varias operaciones/misiones PCSD, en apoyo a las agencias europeas del antiguo tercer pilar que es en las que recae la principal responsabilidad del control de las fronteras exteriores de la Unión.

Tal vez la principal diferencia es la del teatro de operaciones, ya que los buques de la Armada operaban muy alejados de las costas africanas, por lo que no incentivaban la partida de los emigrantes en la seguridad de que serían rescatados y llevados a territorio de la Unión Europea, mientras que en el Egeo la pequeña distancia de la costa turca a las islas griegas imposibilita un despliegue similar.

Esa mención nos lleva al segundo escenario estudiado, el del Mediterráneo central, donde las operaciones de FRONTEX no fueron tan efectivas como las de la Guardia Civil en el Atlántico, en particular porque la costa de partida de los migrantes no correspondía a un Estado débil al que reforzar, sino a un Estado completamente fallido como Libia. Y donde, por otra parte, el despliegue de los buques italianos de la operación *Mare Nostrum*, justo por fuera del mar territorial libio, produjo un efecto llamada al reducir al mínimo los riesgos del viaje.

La reacción posterior de la Unión Europea en ese escenario ha sido la adecuada: adopción de un enfoque integral con todas las herramientas disponibles, actuando no solo contra la migración ilegal sino también contra las causas profundas que la provocan; refuerzo de las capacidades de FRONTEX; y lanzamiento en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la operación EUNAVFOR MED, con un mandato que pone el foco en la lucha contra las redes de crimen organizado y no en el rescate de naufragos, una

tarea que en todo caso, y como no podría ser de otro modo, los buques de la operación llevan a cabo siempre que es necesario.

En todo caso, el gran hándicap de EUNAVFOR MED es que no puede alcanzar su principal objetivo mientras no se llegue a la fase III, la de destrucción de los buques contrabandistas y la captura de sus dotaciones, o al menos a la fase II en aguas territoriales de Libia, que permitiría devolver a ese país a los buques interceptados. Mientras no sea así, tanto esta operación como el despliegue de la OTAN en el Egeo serán poco más que una mera operación de salvamento marítimo, tarea muy loable pero que no parece la más adecuada para ser llevada a cabo por buques militares de capacidades avanzadas.

Y esa mención a la OTAN nos lleva al último escenario, el del Mediterráneo oriental, en el que se verifica una crisis migratoria cuyas dimensiones hacen palidecer a cualquiera de los restantes casos estudiados. La presencia de buques de la Alianza Atlántica se puede considerar como meramente anecdótica, ya que de nada sirven los medios militares en un escenario como este si no es en el marco de una acción combinada con todo tipo de herramientas civiles, de las que la OTAN, a diferencia de la Unión Europea, carece por completo.

Por ello, una eventual operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo debería contemplar el uso de buques militares de vigilancia marítima, como patrulleros de altura, en el marco de un uso combinado de todas las herramientas de las que dispone la Unión, y siempre dejando claro que se trataría de una labor de apoyo a las agencias del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, como FRONTEX o EUROPOL, que son las que tienen la capacidad de afrontar un problema que en esencia es policial, con dimensiones tan complejas como la de distinguir a los refugiados de los migrantes económicos, algo impensable para las fuerzas navales.

Capítulo cuarto

Retos de la seguridad nacional ante el control interno de refugiados

Pablo Salas Moreno

Resumen

La seguridad de los países que forman parte de la Unión Europea afronta el reto generado por la llegada masiva de refugiados cuyas vías de entrada pueden ser utilizadas por los grupos terroristas para infiltrar activos que puedan llevar a cabo acciones en Occidente. Este fenómeno en el que confluyen la inmigración, el terrorismo y el crimen organizado afecta a la seguridad interna de la Unión Europea (UE) pero se relaciona también directamente con la estabilidad que pretende proyectar la Unión Europea en su entorno regional más inmediato.

Esta nueva situación debe ser afrontada desde una perspectiva multidisciplinar y con la visión estratégica que permita generar instrumentos eficaces de acción que permitan a los países de la Unión Europea actuar tanto en el plazo más inmediato como a más largo plazo.

Palabras clave

Refugiados, flujos migratorios, terrorismo, asilo, protección internacional.

Abstract

The massive flow of refugees and the possible parasitization of these flows by terrorist groups to infiltrate operatives pose a security challenge for all

the EU countries. This confluence of migration flows, terrorism and organized crime has deep implications over the internal security of the EU and also over the strategy of stabilization towards neighboring areas outside the EU territory.

This complex scenario requires a holistic and strategic vision in order to build a useful framework to successfully counter the threat in the EU countries, both on the short and long term.

Keywords

Refugees, migration flows, terrorism, asylum; international protection.

Antecedentes

La crisis humanitaria que se afronta en varios países de Oriente Medio, ocasionado por los conflictos y el terrorismo, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas de gestión y la necesidad de la integración de la política interior y exterior para una mejor gestión de la seguridad en el marco de la Unión Europea (UE).

Las dinámicas de relación entre los aspectos interiores y exteriores en materia de seguridad han evolucionado hacia una interacción cada vez más estrecha. En este sentido, fenómenos desestabilizadores o delictivos en países terceros, vienen teniendo efectos en los países de la Unión Europea desde hace tiempo, con manifestaciones claras como el crimen organizado y el terrorismo. Esta tendencia se acentúa día a día, obligando a los países de la Unión a afrontar estos hechos de un modo cada vez más global e integrado.

La pluralidad de instrumentos existentes deben ser optimizados desde un enfoque multidisciplinar que permita la conciliación entre la libre circulación de personas y el control de flujos migratorios, teniendo en cuenta que ambos fenómenos deben ser abordados desde la perspectiva de la seguridad interior y exterior de la Unión Europea, que deben adquirir instrumentos de actuación transversales y complementarios.

En el contexto español, ha existido y existe una dimensión de control que se ha hecho patente en el desarrollo de nuestra política migratoria y que se basa en la necesidad de regular los flujos migratorios desde los años noventa. Los dos ejes que se han identificado y defendido gubernamentalmente de esa política migratoria española son la integración y el control de las situaciones de irregularidad. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el papel predominante a lo largo de los años, y casi único en un principio, del Ministerio del Interior en la creación de esa política, lo que pone de manifiesto que el fenómeno se relaciona directamente con el ámbito de la seguridad pública en su sentido más amplio.

Riesgos relacionados con la llegada al interior de la Unión Europea de masas de desplazados

Según la Organización de Naciones Unidas el flujo mundial de refugiados creció exponencialmente en estos últimos cinco años debido a las guerras en Oriente Próximo y África, pasando de 10'4 millones a finales de 2011 a 16 millones a finales del 2015. Siria destaca como país emisor de refugiados, seguido de otros como Afganistán, aunque también se encuentran presentes los refugiados procedentes de países que huyen de la situación generada en Ucrania.

Aunque los países que conforman la Unión Europea no son los más destacados en cuanto a la recepción de refugiados a nivel mundial, el flujo que

está recibiendo la Unión Europea está desbordando las capacidades de los Estados, creando una sensación de vulnerabilidad no solo ante el fenómeno general sino también ante un posible incremento de los casos de radicalización del colectivo musulmán asentado en nuestras sociedades, así como la hipotética infiltración de elementos extremistas aprovechando el actual flujo de refugiados e inmigrantes procedentes de países donde se profesa de forma mayoritaria la religión musulmana. En este sentido, episodios como los ataques terroristas en París y Bruselas, han influido de forma muy importante en esa percepción de vulnerabilidad por parte de las sociedades de los distintos países europeos, sensación de inseguridad que a su vez está siendo utilizada por los partidos que defienden postulados de tinte xenófobo para aumentar su presencia social y ganar simpatizantes, habiéndose registrado un notable incremento de los casos de xenofobia e incluso casos graves de violencia hacia el colectivo musulmán en distintos países de Europa.

Igualmente, esta sensación de vulnerabilidad y de desbordamiento institucional generado por la llegada masiva de refugiados e inmigrantes, está afectando a las relaciones entre los distintos países de la Unión Europea y de forma más preocupante, de los países que conforman el espacio Schengen, habiéndose llegado a poner en cuestión el espíritu de este Tratado.

En esta situación de inseguridad actual se vuelve a registrar la problemática que se genera al intentar compatibilizar el aumento de las medidas de seguridad adoptadas y de los mecanismos de control sobre la personas con el derecho a la intimidad y a la libre circulación, sin menoscabo de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos.

Hechos terroristas y sus vinculaciones simbióticas con el fenómeno del desplazamiento interno de refugiados en el marco de la Unión Europea

La crisis migratoria se ha convertido en un elemento determinante de la situación política y de seguridad en Europa. La llegada masiva de refugiados a las islas griegas, principalmente Chios; Samos; Kos; Rhodas; y Lesbos, procedentes de Turquía a través del mar Egeo, y su salto posterior a la Europa continental, han dado paso a un tránsito de miles de personas a través del corredor de los Balcanes (Grecia-Macedonia-Serbia) hacia el centro y norte de Europa, especialmente a Alemania. El cierre de fronteras por parte de Hungría, además, ha provocado la alteración de la ruta, desviando los flujos migratorios a otros países como Croacia y Eslovenia sin que tampoco se haya cerrado la vía de acceso a través del Mediterráneo, especialmente en el caso de Libia.

Esta situación ha beneficiado enormemente a las redes de inmigración irregular que han aumentado su actividad considerablemente, mostrando diferentes *modus operandi* que pueden ser aprovechados por los grupos terroristas,

especialmente los grupos yihadistas que operan en Siria y el norte de África, para infiltrar operativos en territorio europeo.

A estos grupos terroristas y en concreto el Daesh, no les pasó desapercibido, la especial sensibilidad despertada en las sociedades europeas entorno al fenómeno de los refugiados, ni los enfrentamientos entre los distintos países occidentales en cuanto a la gestión de estos flujos, así como las dificultades de llevar un reparto de los solicitantes de protección, siendo incapaces de distinguir entre inmigrantes económicos y refugiados. Todo esto fue visto como una oportunidad para la organización terrorista a la hora de introducir a varios de sus miembros a través del continente europeo por la ruta más vulnerable, con el fin de llevar a cabo acciones terroristas a corto plazo.

Desde el año 2015, y en paralelo a la evolución de la denominada «crisis de los refugiados» han destacado varios hechos que demuestran las vinculaciones existentes entre el terrorismo internacional de base ideológica islamista y la entrada en Europa de personas procedentes de países terceros situados en zonas de conflicto. A continuación se relacionan los más relevantes:

- En el mes de abril de 2015, las Fuerzas de Seguridad italianas detuvieron en las provincias de Sassari, Cagliari, Bergamo, Macerata, Roma, Foggia, y Frosiones, a 10 personas de nacionalidades paquistaní y afgana, por su supuesta vinculación con una célula de la red terrorista internacional Al Qaeda. Durante las investigaciones se descubrió que el Vaticano se encontraba entre los posibles objetivos de futuras acciones. Los detenidos obtenían fondos a través del tráfico de inmigrantes que llegan a Italia procedentes de Pakistán y de Afganistán. También obtenían contratos de trabajo falsos, documentos de identidad falsificados, o solicitudes de asilo fraudulentas.
- La policía italiana detuvo el día 20 de mayo de 2015 en Milán a un individuo marroquí, sin antecedentes penales, al que las autoridades tunecinas acusan de la organización del atentado del día 18 de marzo de este mismo año y que costó la vida a 24 personas, entre ellos a dos españoles y cuatro italianos en el museo de Bardo en Túnez. Al parecer este individuo llegó a Italia en un barco de inmigrantes en el mes de febrero.
- En el mes de septiembre de 2015 cinco individuos fueron detenidos cuando pretendían cruzar el puesto fronterizo de Gyueshevo (Bulgaria), a bordo de un vehículo matriculado en Kosovo. En el vehículo se encontró diverso material relacionado con el Estado Islámico, incluida propaganda enfocada al reclutamiento de combatientes. Posiblemente los detenidos aprovechaban el flujo migratorio desde la zona sur de la frontera con Turquía, hacia el norte, en la zona fronteriza con Bulgaria, para intentar pasar desapercibidos entre los refugiados.
- En Francia, el viernes 13 de noviembre, eran llevados a cabo una serie de ataques terroristas coordinados entre sí, perpetrados por tres grupos de terroristas en seis escenarios distintos de la capital. El número de víctimas de las acciones se cifró en 130 personas fallecidas y más de

350 heridas y durante los ataques fallecieron 7 de los 8 terroristas que participaron en los mismos. La acción terrorista fue reivindicada por el Daesh.

Las investigaciones posteriores demostraron que los terroristas eran, por un lado, terroristas franceses retornados del escenario sirio-iraquí, y por otro, activos de la organización terrorista que nunca habían estado en Europa. Todos ellos habrían utilizado las rutas de los refugiados para penetrar por los Balcanes con documentación falsa.

- En enero de 2016, la policía francesa abatió a un presunto terrorista que intentaba atacar a agentes en una comisaría de policía de París. Este individuo, simpatizante del Daesh, había vivido cinco años en Francia como inmigrante ilegal y viajó a Alemania en agosto de 2013, donde estuvo alojado en un albergue de refugiados.
- El día 12 de enero de 2016, un terrorista suicida asesinó a varios turistas alemanes en Estambul. Esta persona entró a Turquía desde Siria como refugiado, habiendo solicitado asilo en este país. Dicho individuo carecía de antecedentes policiales, siendo originario de Arabia Saudí, y había combatido en las filas del Daesh en el actual conflicto sirio-iraquí.
- El día 1 de febrero de 2016 la policía francesa llevó a cabo la detención de un individuo de nacionalidad siria, el cual tras presentarse en una comisaría de policía francesa declaró que el Daesh le había encargado regresar a Alemania para adquirir precursores explosivos en suelo alemán y detonadores en Países Bajos, con el objetivo final de la comisión de un atentado en Düserdorf.
- El día 4 de febrero 2016 la policía alemana llevó a cabo una operación en la que fueron detenidas cinco personas, cuatro de ellos de nacionalidad argelina y un francés, todos supuestamente vinculados al Daesh y que podían estar preparando un atentado en Berlín. El líder de la célula desarticulada había sido detenido junto con su esposa en un centro de acogida para refugiados en el estado de Renania del Norte, donde vivían junto con dos niños. Los detenidos fueron registrados como refugiados en la ciudad de Munich, eran buscados también por las autoridades argelinas, acusados de haber recibido instrucción militar en Siria, así como por su pertenencia a la organización terrorista Daesh.
- El día 22 de marzo dos terroristas suicidas atentaban contra el aeropuerto internacional «Zaventem» en Bruselas, mientras un tercer individuo abandonaba una gran bolsa que contenía una nueva carga explosiva que fue desactivada. Tan solo una hora y media más tarde, otro terrorista suicida atentaba en la estación de metro «Maelbeek», también de Bruselas. Las distintas explosiones dejaron un balance total de 32 fallecidos y de 194 heridos.

En las operaciones contraterroristas relacionadas con este atentado se pudo constatar que uno de los detenidos, nacido y crecido en Malmö (Suecia), había abandonado el país nórdico en algún momento del año

2014, para unirse al Estado Islámico (ISIS) en Siria, con el fin de luchar en las filas del Daesh. Más tarde regresó a Europa con un pasaporte falso atravesando la ruta migratoria de Siria a Turquía hasta Leros, en Grecia, donde con documentación siria falsificada continuó hacia Europa estableciéndose en Bélgica.

- En abril de 2016 la policía alemana llevó a cabo la detención de un individuo de nacionalidad siria por su pertenencia al Daesh, el cual se encontraba residiendo en el centro de acogida de refugiados de Potsdam, al sur de Berlín. El detenido, de 19 años de edad, se encontraba como solicitante de asilo entre los más de 1.700 refugiados alojados en 18 centros de acogida en la región. Este individuo se unió a las filas del Daesh en 2013 y podría haber participado en diversas operaciones militares.

La perspectiva española acerca de movimiento de poblaciones en el seno de la Unión Europea

España como país de tránsito de refugiados

La configuración de España como frontera suroccidental de Europa, la ha hecho receptora de la presión migratoria en sus fronteras desde los años 90. En la actualidad la presión fronteriza registrada en la frontera sur continúa estable, no destacándose un aumento significativo de las entradas irregulares. Aunque persiste la presión fronteriza ejercida por los inmigrantes subsaharianos asentados en territorio marroquí, especialmente sobre las ciudades de Ceuta y Melilla, así como con continuas travesías marítima hacia las costas andaluzas, la colaboración marroquí está siendo muy importante para contener estos flujos. Con respecto a Canarias continúa la llegada de embarcaciones procedentes de las costas del Sahara, aunque el volumen de llegadas no es alarmante.

No obstante, cada vez es mayor el número ciudadanos sirios que entran en la Unión Europea por la ciudad de Melilla, bien mediante el uso de documentos marroquíes falsos para eludir solicitar asilo, bien mediante peticiones de protección en frontera. Estos inmigrantes ocupan la mayoría de las plazas del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes en la ciudad. Con el fin de eludir lo contenido en el Tratado de Dublín, los inmigrantes sirios intentan no dejar señales de su paso por España. En este sentido durante el año 2014, España recibió 5.052 requerimientos de la Unión Europea (Alemania, Suiza, y Suecia sobre todo), de demandantes de asilo que pasaron antes por España.

Desde el mes de octubre de 2014 numerosos inmigrantes sirios acceden a Melilla solicitando asilo político en el control fronterizo de Beni Enzar. Hasta ahora estos inmigrantes evitaban pedir asilo en Melilla ante la posibilidad de tener que permanecer en la ciudad durante varios meses. Igualmente, la pretensión de estos es, una vez en la Península, desplazarse a otros países del norte de Europa para solicitar allí la protección.

El total de inmigrantes de origen sirio llegados a Melilla desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año ascendió a 7.076. Igualmente, la posibilidad de acceder a Melilla mediante la solicitud de protección, está siendo utilizada por inmigrantes de varias nacionalidades.

Aunque España no es punto de asentamiento de sirios, sí pueden estar asentándose en el país redes criminales dedicadas a canalizar este flujo hacia sus puntos de destino elegidos en Europa. En muchos casos se está produciendo un abuso de los mecanismos de protección, solamente con el fin de evitar la expulsión de inmigrantes de este origen y continuar su viaje hasta su destino final. El empleo habitual del fraude documental con ciudadanos que dicen ser sirios, dificulta enormemente la concreción de la verdadera identidad e incluso el origen auténtico de los inmigrantes.

Parece ser que este aumento de las llegadas de sirios a Melilla responde a que representa una opción más segura de llegar a Europa, pues ofrece mayor seguridad que embarcarse desde Libia o Turquía. No obstante la preferencia de estos inmigrantes es establecerse en los países del norte de Europa, pues el trato recibido por los Gobiernos de estos países y la existencia de una nutrida diáspora siria hace que les resulten más atractivos.

En este sentido cabe destacar que España concedió asilo en 2014 a 1.681 sirios, el 100 % de los que lo solicitaron, según cifras aportadas por el Ministerio del Interior, mientras Alemania aprobó 23.860 y Suecia 16.295, según Eurostat.

Durante el año 2015 España ha recibido más de 13.000 solicitudes de asilo, según datos participados a los medios por el presidente del Gobierno. Solamente entre octubre y noviembre de 2015 se registraron unas 3.000 solicitudes.

La ruta principal seguida por los sirios para llegar a Melilla sigue siendo por vía aérea a Argel y desde esta ciudad hasta Maghnia, cerca de la frontera con Marruecos, donde los traficantes, denominados «mujarrebs» por los sirios, les trasladan por 300 euros hasta Marruecos. En la mayoría de los casos se trata de parejas jóvenes con hijos.

La oportunidad de acceder a Melilla mediante la solicitud de protección internacional está siendo utilizada por otros colectivos que ven en esta situación una oportunidad para acceder a territorio nacional sin tener que ampararse en las redes de inmigración con su correspondiente desembolso económico.

En relación con lo anterior, también hay que tener en cuenta la posible existencia en territorio argelino de unos 40.000 sirios, los cuales puedan pretender llegar a Europa a través de Melilla. Aunque se tiene constancia de que las autoridades argelinas impusieron la exigencia de visado a los ciudadanos sirios que entren en su país, dado el elevado número de sirios en Argelia, no se prevé que esta medida afecte a corto plazo en una reducción

de entradas a Melilla. Si bien es cierto que muchos de los sirios en Argelia pretenden partir hacia Libia para embarcarse hacia Italia, la peligrosidad del viaje puede aumentar la preferencia por la ruta a través del territorio español. Igualmente puede aumentar la preferencia por la ruta a través de España en el caso de dificultarse la entrada a la Unión Europea a través de Turquía, por la colaboración de este país, así como el cierre de la ruta de los Balcanes.

Aunque, no en las dimensiones de Grecia e Italia, España hasta ahora ha sido país de tránsito de los ciudadanos sirios llegados a Europa y que, como se ha mencionado anteriormente, presentan una clara preferencia en destinos como Alemania y Suecia, pudiera ser que los ciudadanos que fueran reasentados en nuestro país, una vez conseguido el *status* de refugiado o aun sin haber terminado los trámites, se marchen nuevamente buscando su destino final elegido, lo que puede afectar en lo relativo al control del espacio Schengen.

Igualmente cabe destacar la situación geográfica de España, único país de la Unión Europea que tiene frontera terrestre con el Magreb, con Marruecos a través de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, y que tiene además la vecindad más cercana al Sahel dada la ubicación del archipiélago canario.

Los flujos migratorios en la Estrategia de Seguridad Nacional

El Consejo de Ministros aprobó el día 31 de mayo de 2013 la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), en la que se definen las directrices, los riesgos, y las amenazas principales para la seguridad española, así como las respuestas consideradas más eficaces.

La Estrategia de Seguridad Nacional contempla una serie de riesgos relacionados con la inmigración irregular, además del control fronterizo, se hace mención a los denominados «múltiples desafíos derivados del asentamiento de corrientes migratorias irregulares», como pueden ser: incrementos de los procesos de inadaptabilidad y falta de identificación a la sociedad española; incremento de la conflictividad social, creación de guetos urbanos y efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes; vulnerabilidad de los inmigrantes como víctimas de explotación laboral; y actividad de grupos criminales vinculados con la trata de personas y tráfico de drogas. Se destaca también la radicalización extremista y la instrumentalización de ciertos sectores de inmigrantes por organizaciones extremistas y violentas o terroristas, haciéndose mención a la aparición de minorías que fomenten una percepción negativa de la inmigración, especialmente en tiempos de crisis económica (xenofobia). Además, una importante llegada de inmigrantes y refugiados por nuestras fronteras exteriores, unida a la posible llegada de los inmigrantes reasen-

tados procedentes de otros países europeos podría generar una situación difícil de gestionar, quedando posiblemente desbordados los mecanismos asistenciales.

Obviamente, estos riesgos no son estancos, sino que interactúan con otros elementos desestabilizadores contemplados igualmente en la Estrategia de Seguridad Nacional y que, de forma directa o indirecta, pueden ser tenidos en cuenta en la actual situación de llegada masiva de personas sin control a territorio de la Unión Europea y su posterior asentamiento:

- El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses vitales y estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos.
- El crimen organizado se caracteriza por su naturaleza transnacional, opacidad, flexibilidad, capacidad de adaptación y de recuperación, así como por su movilidad. Estimula la inseguridad, en la medida en que los integrantes de las redes criminales pueden colaborar con Gobiernos corruptos, organizaciones paramilitares o grupos terroristas. Por este motivo, el crimen organizado genera y activa otros riesgos y amenazas –fundamentalmente, el blanqueo de capitales–, que contribuyen a debilitar al Estado, obstaculizar el crecimiento económico y minar la democracia.
- La radicalización extremista, resulta especialmente importante, porque la vulnerabilidad económica, la exclusión y el sometimiento de ciertos sectores de inmigrantes a credos radicales e intolerantes, fundados o no en motivos religiosos, pueden ser instrumentalizados por organizaciones extremistas y violentas o terroristas para la consecución de sus propios objetivos. La radicalización extremista, es especialmente significativa en la medida en que surge de la vulnerabilidad económica, la exclusión y el sometimiento de ciertos sectores de inmigrantes.

Además, hay que tener en cuenta ciertos aspectos de tipo social que podrían derivarse de las situaciones anteriores como por ejemplo:

- Un incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad española derivados del debilitamiento de la cohesión social.
- Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral.

El carácter plural y abierto de la sociedad española ha tenido su mejor expresión en la acogida que los inmigrantes han tenido en nuestro país. La

tónica positiva general, sin embargo, no puede neutralizar por completo el riesgo de la aparición de minorías que fomenten una percepción negativa de la inmigración. Inversamente, la severidad de la crisis puede generar frustración entre los propios inmigrantes, quienes por incumplimiento de sus expectativas laborales, falta de acceso a servicios, o sentimientos de exclusión social, pueden verse tentados por el llamado «repliegue identitario» que dificulta su integración.

Ante esta problemática, la Estrategia de Seguridad Nacional se señala como objetivo primordial «prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exterior de la Unión Europea», para lo cual plantea a su vez una serie de axiomas que permitan fundamentar las herramientas que el Estado. Estas bases serían:

- a. Ordenación eficaz de los flujos migratorios;
- b. Vigilancia y control de los accesos a las fronteras exteriores españolas en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea.
- c. Cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.
- d. Independientemente de la condición jurídica, se seguirán las siguientes líneas de acción estratégica:
 - d.1. Defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, para facilitar la lucha contra el crimen organizado, las redes de inmigración irregular, y de tráfico de seres humanos, así como impedir que determinados grupos instrumentalicen o capten a inmigrantes para actividades ilícitas.
 - d.2. Lucha contra la discriminación y garantía del principio de igualdad con atención especial a los colectivos más vulnerables, especialmente, los menores no acompañados, las familias y las mujeres.
 - d.3. Promoción de la integración social con espacios de convivencia y apoyo para los inmigrantes más vulnerables. En esta línea, se impulsará la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes en un marco de intereses políticos y sociales compartidos.
- e. Estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas y, en su caso, con las ONG,s y el sector privado, con el objetivo de prevenir los riesgos asociados a la inmigración irregular.

Como se puede observar, las mismas bases estratégicas de la Estrategia de Seguridad Nacional parten del hecho de que la problemática no es solo española sino que implica a los países de la Unión Europea y a aquellos con los que la esta mantiene fronteras exteriores, planteando además la necesidad de buscar marcos de cooperación y soluciones multidisciplinares a nivel nacional, pero con vocación de colaboración exterior.

Aspectos de seguridad relacionados con la presencia de personas desplazadas en territorio de la Unión Europea

La consideración de la amenaza

Aunque los atentados de París y Bruselas hayan podido tener una relación directa con las crisis migratorias que han afectado a Oriente Medio, la realidad es que los riesgos y amenazas derivados de los procesos migratorios y el terrorismo existen desde la irrupción del terrorismo internacional como factor desestabilizador desde el fin de la guerra fría.

De hecho, lo que han venido a sustanciar los atentados cometidos por el Daesh es que la globalización ha potenciado la rapidez de los vasos comunicantes que existen entre ambos fenómenos.

Las vías de entrada ilegal de inmigrantes; la falta de coordinación entre países, dentro de la Unión Europea y con países balcánicos no integrados en la Unión; las actividades de crimen organizado; la falta de integración de las comunidades musulmanas en algunos países y la protección que miembros de esas comunidades dan a las ideas extremistas, han sido, junto a otros factores no relacionados con la seguridad, elementos clave en algún momento de la ejecución de los atentados terroristas desde que sus autores intelectuales decidieron cometerlos hasta las últimas operaciones policiales.

Estos procesos se habían dado en mayor o menor medida en la ejecución de otros atentados en países europeos, si bien, la relación entre los mismos había sido menos directa y más espaciada en el tiempo. De hecho, obedecía a unos procesos de carácter estructural que eran aprovechados en la *praxis* por los terroristas en un proceso más largo y menos directo. En cambio, los atentados de París y Bruselas han puesto de manifiesto una vinculación más directa, más inmediata y más profunda de estos fenómenos, lo que incrementa la inmediatez de la amenaza terrorista y, por lo tanto dificulta notablemente su neutralización.

La amenaza, considerada en este modo avanzado de ejecución, se vuelve más dinámica e imprevisible exigiendo de los Estados y de las Fuerzas de Seguridad las herramientas jurídicas, administrativas y de seguridad que permitan combatir de manera efectiva las formas que pueda ir adquiriendo la amenaza.

La simbiosis entre fenómenos como inmigración, crimen organizado y terrorismo, se hace más patente en la actualidad hasta el punto de que un factor hasta ahora táctico, amenaza con convertirse en un factor estructural como ya hemos visto en la casuística reciente.

Los terroristas del Daesh asumieron públicamente una posición contraria a estos movimientos migratorios a través de sus plataformas mediáticas. Desde la proclamación del Califato por parte de Abu Bakr Al Baghdadi en 2014 en el territorio bajo su control en Siria e Iraq, el Daesh ha intentado que sus

simpatizantes se trasladaran a esta zona con el fin de consolidar su posición reproduciendo el modelo profético de Hájira.

Por lo tanto, el hecho de que grandes grupos de población local musulmana pusiera rumbo a tierra de infieles fue rápidamente condenado por el liderazgo terrorista, si bien, vio al mismo tiempo la posibilidad de infiltrar activos que le permitieran llevar a cabo acciones terroristas en Occidente cuando fuera estratégicamente necesario, algo que surgió con el comienzo de los bombardeos por parte de la coalición internacional en 2015.

Todo ello, nos permite observar que existe un riesgo evidente de que un fenómeno que las organizaciones terroristas han utilizado de manera oportunista se pudiera convertir en una tendencia operacional permanente en el marco de una estrategia global donde atentar en países occidentales puede ser un elemento fundamental para mantener sus capacidades en los territorios bajo su control.

Identificación de riesgos relacionados con la presencia de refugiados en territorio de la Unión Europea

El importante flujo de refugiados que recibe la Unión Europea hace difícil, ya no solo distinguir entre inmigrantes económicos y refugiados en muchos casos, sino conseguir llevar a cabo un control con garantías de las personas que entran en la Unión Europea, con sus consecuentes riesgos para la seguridad. Igualmente han sido desbordadas las capacidades de los Estados, creando una sensación de vulnerabilidad ante la posibilidad de que se incrementen los casos de radicalización, así como la hipotética infiltración de elementos extremistas. Los riesgos de que los grupos terroristas aprovechen la actual oleada de refugiados hasta Europa pasan por:

- Infiltración de elementos desestabilizadores. Como se ha mencionado anteriormente, se mantiene el riesgo de que el terrorismo internacional aproveche la inmigración irregular para llevar a cabo sus fines desestabilizadores, tanto en los países de origen, tránsito, o destino.
- La obtención por parte de los grupos extremistas de beneficios con el tráfico de personas en connivencia con las redes de inmigración. También se puede dar el caso de que se lleve a cabo un sometimiento de las redes de inmigración irregular en territorio africano por parte de los grupos terroristas, pudiendo obtener así financiación, tanto por el pago de peaje de los inmigrantes por pasar por sus territorios, como la obtención de beneficios por la propia organización de los viajes.
- La desestabilización de Occidente y el enfrentamiento entre países por la difícil gestión y reparto de los numerosos refugiados¹. En este sentido,

¹ En este sentido, en el mes de febrero de 2015 el Daesh ya amenazó a Europa con crear el caos en el continente enviando a 500.000 inmigrantes desde Libia a las costas italianas.

los ministros de Justicia e Interior europeos han solicitado reforzar el Tratado Schengen. Las fronteras están siendo controladas en seis de los Estados firmantes del Tratado como son Alemania, Austria, Suecia, Noruega y Dinamarca², con voluntad de ampliar este período de controles hasta o seis meses si la Comisión da el visto bueno. Además, en un informe sobre Grecia, también se propone el envío de personal y de guardia costera con tal de procurar controles más efectivos en caso de que el Estado griego no responda adecuadamente.

- El retorno de los *foreign terrorist fighter*, muchos de ellos combatientes en las filas del Daesh que pretenden volver a sus países, pueden utilizar las entradas de refugiados para regresar sin ser detectados por las Fuerzas de Seguridad, evitando así entrar con su documentación original y ser detenidos.

Por supuesto, a esta situación habría que señalar que los riesgos de tipo socioeconómico, similares a los ya citados para el caso de España y cuyo contexto difiere mucho de un país a otro de la Unión Europea.

El crimen organizado

Nuestro continente es un objetivo primordial de la delincuencia organizada, mostrando una dimensión exterior importante. Una buena parte de las actividades de las bandas de delincuentes viene de los tráfico fronterizos, como drogas, trata de seres humanos, tráfico de inmigrantes y armas, e incluso se pueden mostrar vinculaciones con el terrorismo.

En cuanto a la relación entre la inmigración y el crimen organizado, el tráfico de seres humanos se ha convertido ya en la actividad delictiva que mueve más cantidad de dinero en el mundo, por encima de lo que puede suponer cualquier otro tipo de actividad, como el tráfico de estupefacientes y de armas, observándose una tendencia creciente en la actividad de organizaciones dedicadas a la inmigración irregular y al tráfico de personas, porque podemos decir que la mayoría de los inmigrantes que llegan a Europa lo hacen en conexión con una red.

Y podemos ver la actuación de estos grupos criminales en distintos ámbitos y también en distintos momentos o fases del proceso, como pueden ser la captación de los inmigrantes en sus países de origen, el paso clandestino, el transporte, la falsificación de documentos, la extorsión, explotación laboral, estafas, secuestro, la prostitución, tráfico de drogas, etc.

Los grupos de crimen organizado se adaptan para eludir las dificultades que se encuentran para conseguir la entrada irregular de los inmigrantes. Los más profesionales reclutan a los candidatos a emigrar, ofreciéndoles medios de entrada con aspecto legal, como documentación personal y docu-

² Nota de actualidad del Centro de Análisis y Prospectiva de 29 de febrero de 16.

mentos de viaje falsificados u obtenidos de forma fraudulenta (pasaportes, visados y permisos de residencia).

Dentro de los métodos utilizados para llevar la entrada irregular se destacan dos grupos de *modus operandi* utilizados: los encaminados en llevar a cabo la vulneración física de las fronteras, así como el traslado a los puntos de destino elegidos, y la utilización de documentos falsificados u originales manipulados para llevar a cabo la entrada irregular por los puestos fronterizos.

Actualmente, los países ubicados en el norte de Europa están sirviendo de referencia y factor de atracción tanto para inmigrantes como para refugiados. Habitualmente, estos inmigrantes forman parte de grupos mixtos que a menudo están formados por ciudadanos afganos, iraníes e iraquíes que son trasladados a través de las rutas terrestres por el sur de Europa occidental.

Igualmente, las redes de inmigración irregular se adaptan constantemente a las circunstancias que les pueden ser más beneficiosas, modifican las rutas en función de los puntos más vulnerables para conseguir sus fines (es el caso de la frontera greco-turca) y buscan sus candidatos a la inmigración clandestina en los países de tránsito que les presentan mayores posibilidades, dirigiendo los flujos migratorios hacia esos puntos.

Asimismo, las redes de inmigración presentan gran variedad de *modus operandi*, adaptándose a las legislaciones más beneficiosas de los Estados de destino, que les llevan a variar sus rutas, generando expectativas a los futuros inmigrantes irregulares. También utilizan los avances tecnológicos, como es el caso de internet, para contactar con los inmigrantes y no dudan en la utilización de amenazas y violencia con sus víctimas.

Las medidas adoptadas por los países para frenar la inmigración irregular obligan a los inmigrantes a ponerse en manos de estos entramados que les facilitan los medios necesarios para vulnerar estas medidas y conseguir no solamente el acceso de forma irregular sino además la posterior regularización documental de modo fraudulento.

El 90 % de los demandantes de asilo que llegan a Europa realizan el viaje bajo el amparo de alguna red criminal³. Estas mafias obtuvieron en 2015 un beneficio estimado de entre 3.000 y 6.000 millones de euros, cantidad que podría llegar incluso a triplicarse este año si la actividad de estas redes sigue tan activa como hasta ahora.

Además, las autoridades de diferentes países habrían identificado a casi 40.000 sospechosos de realizar labores de intermediarios en más de 230 puntos geográficos de paso de migrantes en todo el mundo. A modo de respuesta se ha presentado en La Haya el nuevo Centro contra el Tráfico de Migrantes, cuyos expertos trabajarán en los denominados puntos calientes, por constituir la puerta de entrada del flujo migratorio. El nuevo Centro me-

³ Datos de EUROPOL-2015.

jorará el intercambio de información y la cooperación entre diferentes instituciones y agencias, y proporcionará apoyo a través del análisis, pruebas cruzadas de datos, reuniones operativas y acciones conjuntas al objeto de identificar y desarticular esas redes criminales dentro y fuera de Europa.

Con respecto al Acuerdo Unión Europea-Turquía, un sector de la opinión pública turca ha manifestado que la puesta en marcha del Acuerdo Unión Europea-Turquía, que pretende limitar los flujos de inmigrantes, va a favorecer las actividades de las mafias turcas.

Dicha mafia, que cuenta aproximadamente con 20.000 miembros asentados en Turquía y con ramificaciones en Alemania, Holanda, y Reino Unido, dedicados principalmente al contrabando de drogas⁴ y armas, podría estar reorientado sus actividades al control del tráfico de refugiados.

Problemáticas en el espacio Schengen

De acuerdo con el Estatuto del Refugiado aprobado por la Organización de Naciones Unidas en 1957 y modificado en 1967, las personas con derecho a asilo son aquellas con «fundados temores de ser perseguidas por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas», distinguiéndose así de los inmigrantes por gozar de dicha protección legal.

Este marco legal fue asumido por la Unión Europea desde su fundación, si bien, no existe en la Unión Europea un procedimiento común en los Estados miembros para la concesión de asilo. Esto ha provocado poca cohesión y estabilidad en la toma de decisiones frente a este problema migratorio, observándose así un cambio de rumbo en las políticas de los más influyentes Estados de la Unión Europea respecto al tema⁵. Algunos países, especialmente en el norte de Europa han asumido esta definición en un marco muy amplio, siendo tradicionalmente sociedades de acogida, mientras que otros países optaron por una visión más restrictiva haciendo una separación clara entre inmigrante económico y refugiado.

Para hacer frente a esta situación con motivo de la crisis migratoria de 2015, desde hace meses, las autoridades comunitarias están intentando, con escaso éxito, y a través de distintas Cumbres, llevar a cabo una redistribución de refugiados en los distintos países de la Unión Europea. Los compromisos por parte de los Estados miembros para cumplir la distribución propuesta por la Comisión Europea para 2015 fue de unos 160.000 refugiados, pero la realidad es que el número de reasentados ha sido muy escaso.

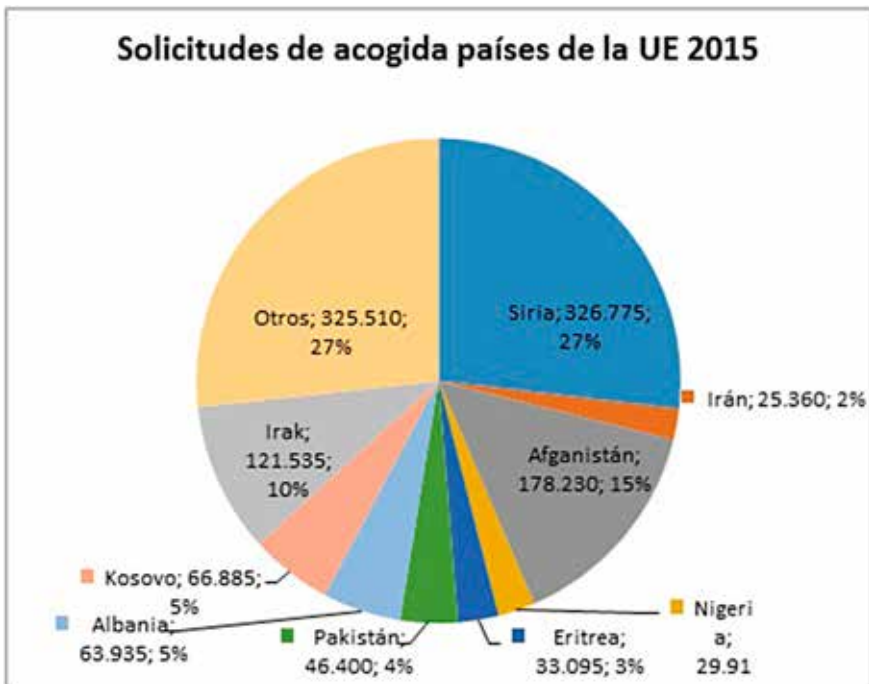
⁴ La mafia turca controla en la actualidad en torno al 80 % de la heroína que se consume en Europa.

⁵ Nota de actualidad núm. 8 del Centro de Análisis y Prospectiva-Gabinete Técnico de la Guardia Civil-Refugiados en la UE, Alberto García Marí.

A esta situación hay que añadir el hecho del creciente peso de las opciones políticas que abogan por un control migratorio y que en algunos casos sostienen posiciones contrarias a la llegada de inmigrantes y refugiados de confesión musulmana. Estas opciones, ejercen ya una presión política efectiva en el seno de muchos Gobiernos de la Unión Europea contando con una creciente representación en todos los Parlamentos de la Unión Europea.

Ante esta situación, la Comisión Europea propuso el día 2 de marzo destinar 700 millones de euros de ayuda humanitaria a los refugiados en países de la Unión Europea desbordados por la crisis. El fondo propuesto no iría destinado en exclusiva a Grecia, sino que podrán solicitarlo otros países que hagan frente a una grave crisis de refugiados. La inversión tiene por objeto cubrir las necesidades básicas de los refugiados y proporcionar apoyo logístico a los países que estarían acogiéndolos. La entrega de la ayuda se realizaría de forma escalonada a lo largo de tres años, y a su vez el país solicitante puede recurrir a otros fondos comunitarios disponibles, como los estructurales o el de ayuda a la inmigración.

Según datos publicados en los medios de comunicación social, las solicitudes de acogida en diversos países de la Unión Europea durante el año 2015 ascendieron a 1.255.640 (en 2014 fueron 562.680), con la siguiente distribución⁶:



⁶ *Diario El País*, 6 de abril de 2016.

Con respecto a los países de la Unión Europea afectados, la estadística para el mismo año es la siguiente:

España	14.600
Bulgaria	20.165
Dinamarca	20.825
Noruega	30.470
Finlandia	32.150
Suiza	38.060
Reino Unido	38.370
Bélgica	38.990
Holanda	43.035
Francia	70.570
Italia	83.245
Austria	85.505
Suecia	156.110
Hungría	174.435
Alemania	441.800

Ante esta situación, donde unos países de la Unión Europea son más afectados que otros por la llegada de refugiados, el incumplimiento de lo contenido en el Tratado de Dublín, así como el incumplimiento de lo convenido con respecto a las cuotas de refugiados, han producido desavenencias entre los distintos países de la Unión Europea, especialmente en aquellos más afectados por la llegada de los mismos y por los que transitan los refugiados e inmigrantes, debido a decisiones concretas de cada Estado a la hora de gestionar estos flujos.

El establecimiento de controles internos en diferentes países de la Unión Europea ha cuestionado seriamente el futuro del área de libre circulación de personas y mercancías en la Unión Europea. En esta situación el comisario de Inmigración e Interior, reconoció la necesidad de terminar con las acciones unilaterales que han tomado los Estados miembros para gestionar la actual crisis migratoria, aunque no vayan contra el reglamento europeo por ser de carácter temporal, el objetivo es levantar todos los controles en las fronteras internas para finales de 2016.

Por todo lo expuesto, y ante la escenificación de una división en cada Consejo Europeo, desde hace tiempo hay voces que alertan sobre que uno de los mayores peligros a los que se enfrenta la Unión Europea sería el final de la zona Schengen, llevando a la reflexión sobre los objetivos comunes de la Unión, como son la gestión de los refugiados, la amenaza yihadista y el incremento

de las actividades relacionadas con el crimen organizado. Es necesario y urgente una respuesta ante la actual crisis de refugiados.

Uso fraudulento de la figura del refugiado y aprovechamiento de las vías de entrada de refugiados y rutas interiores de la Unión Europea

Los elevados y constantes cruces ilegales de puestos fronterizos a lo largo de las fronteras externas, ha acrecentado la utilización de las organizaciones criminales que facilitan el tráfico de personas que se encuentran en situación irregular en la Unión Europea. Esta mayor facilidad de movimientos en el seno de la Unión, aumenta a su vez el riesgo de que estos movimientos secundarios se configuren como factores de atracción que intensifique aún más los cruces ilegales en las fronteras externas de la Unión Europea.

En la actualidad, la enorme llegada de personas que buscan protección internacional está viéndose afectada por la relativa facilidad que ofrecen los movimientos secundarios en el seno de la Unión Europea. En este sentido se presenta una importante dificultad para llevar a cabo lo contenido en el Reglamento de Dublín.

Además, las solicitudes de asilo permiten a los inmigrantes irregulares con motivación económica no ser expulsados en un principio, regularizando su estancia durante los oportunos trámites de asilo y prosiguiendo su viaje antes de que les sea denegada esa protección. Lo habitual es que los inmigrantes soliciten asilo al ser detectados en el país por el que llevan a cabo su entrada irregular en la Unión Europea, e incluso personas verdaderamente acreedoras al *status* de refugiado solicitan esta condición cuando son detectados llevando a cabo el cruce irregular de frontera, aunque su idea primaria es evitar ser identificados para eludir lo contenido en el Tratado de Dublín y dirigirse al país de su elección dentro de la Unión Europea.

Los centros de acogida también funcionan como lugares donde las mafias de la inmigración irregular introducen a facilitadores que captan a los potenciales clientes para continuar hasta sus destinos finales. Este *modus operandi*, junto con la utilización de documentos falsos para respaldar las solicitudes de asilo, es uno de los más utilizados por los inmigrantes irregulares que se trasladan desde Grecia hacia otros Estados miembros de la Unión Europea a través de los países de los Balcanes occidentales. Esto es un claro ejemplo de cómo existe, a día de hoy, una mayor necesidad de desarrollar una política común de asilo en el seno de la Unión, la cual debería basarse en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros tratados internacionales pertinentes. Una política de este tipo es necesaria para mantener la sostenibilidad a largo plazo del sistema de asilo y para promover la solidaridad en el marco de la Unión.

En este sentido, la Comisión Europea ya ha planteado la necesidad de crear una «agencia federal que centralice las peticiones de asilo»⁷. Se pretende así crear una amplia reforma en el sistema de asilo de la Unión Europea que permita que una agencia europea se encargue de tramitar las solicitudes de asilo en lugar de hacerlo cada Ministerio del Interior de los países miembros. Esa agencia nacería de la actual Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Esto permitiría el control europeo y ordenar la situación en el contexto de solicitudes masivas, de acuerdo a unos principios comunes previamente acordados. El documento publicado lleva por título *La reforma del sistema europeo de asilo y el fortalecimiento del camino legal hacia Europa*, elaborado por la Comisión Europea y enviado a varios Gobiernos de la Unión.

La Comisión Europea justifica esta iniciativa sobre el fracaso del Tratado de Dublín y el incumplimiento sistemático de muchos países europeos. El sistema de Dublín, como sistema existente para la redistribución de refugiados, no fue diseñado para manejar la división sostenible de la responsabilidad sobre los solicitantes de asilo⁸.

En este sentido, el día 10 de febrero de 2016, la Comisión Europea emitió dictámenes motivados contra varios Estados miembros (Alemania, Estonia, Eslovenia, Grecia, Francia, Italia y Letonia) por no haber incorporado a sus ordenamientos jurídicos nacionales, directivas que contribuyan a una mayor convergencia de los sistemas nacionales de asilo, lo que llevaría a una disminución de los movimientos secundarios de estos solicitantes.

Esta situación ya había sido contemplada en el Programa Plurianual 2010-2014 relativo al Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (Programa de Estocolmo)⁹, que para crear un mayor nivel de armonización, preveía el estable-

⁷ Según se hicieron eco diferentes medios de comunicación social el día 6 de abril de 2016.

⁸ Los países miembros del Sistema de Dublín son los 28 países de la Unión Europea ((Alemania (DE), Austria (AT), Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chequia (CZ), Chipre (CY), Croacia (HR), Dinamarca (DK), Eslovaquia (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Grecia (EL), Hungría (HU), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NL), Polonia (PL), Portugal (PT), el Reino Unido (UK), Rumanía (RO) y Suecia (SE)) y 4 «países asociados» al Reglamento de Dublín (Islandia (IS), Liechtenstein (LI), Noruega (NO) y Suiza (CH)).

La ley establece varios supuestos por los que un país puede ser responsable del examen de una solicitud. Los mismos se tienen en cuenta por orden de importancia conforme a la ley, empezando por que un miembro de la familia del solicitante esté en ese país miembro del Sistema de Dublín, posea o haya poseído un visado o un permiso de residencia expedido por un país miembro del Sistema de Dublín, o que haya viajado a otro país miembro del Sistema de Dublín o lo haya atravesado, de forma legal o no.

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio de los ciudadanos-Programa de Estocolmo», Diario Oficial de la Unión Europea, de fecha 21 de octubre de 2010.

cimiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), calificándolo como un objetivo político fundamental para la Unión¹⁰.

Mecanismos y medios para llevar a cabo un control interno de la población desplazada

En los últimos años se han ido estableciendo, tanto a nivel nacional como europeo, distintos sistemas de control fronterizo, así como planes de actuación para controlar el fenómeno de la inmigración irregular. Estos sistemas y procedimientos son actualmente fundamentales en materia de seguridad, no solo para el control de la inmigración irregular y de las redes que trafican con estos flujos, sino también en evitar la penetración de elementos desestabilizadores. De hecho, la utilización de estos medios de control fronterizo se hace también decisiva para el control de los refugiados.

Además la importancia del control de la identidad de quién ingresa en la Unión Europea ha llevado a la creación por parte de EUROPOL de un grupo especial de policía antiterrorista europea, denominado Centro Europeo contra el Terrorismo (ECTC), entre cuyas funciones estaría la de trabajar de manera conjunta con los *hot spots* (centros de registro) de Italia y Grecia, para verificar la identidad de los asilados. También este Centro incluiría información relativa a otros delitos como tráfico de armas o delitos financieros que puedan estar asociados al terrorismo.

En la actualidad se hace de vital importancia la utilización de todos los mecanismos existentes, buscando la interoperabilidad de todos los sistemas cruzando datos entre todos los medios disponibles.

Mecanismos y medios comunes a los Estados

- *SIS*. Pieza fundamental del acuerdo es la base de datos *SIS* (*Schengen Information System*), que puede ser consultado en tiempo real por las fuerzas de seguridad de los países firmantes.
- *SIRENE*. El *SIS* se complementa con la red denominada *SIRENE* (*Supplementary Information Request at the National Entries*), que recoge información complementaria de los datos introducidos en el *SIS* y sirve de canal de comunicación entre los países, constituyéndose por tanto como una oficina de colaboración policial operativa. Existe una en cada país y están conectadas entre sí de forma bilateral. Su funcionamiento se rige por el *Manual SIRENE*, donde se recogen los procedimientos a efectuar en el intercambio de información.

¹⁰ Las normas comunes, así como una aplicación mejor y más coherente de las mismas, debería evitar o reducir los movimientos secundarios dentro de la Unión y aumentar la confianza mutua entre los Estados miembros.

- *VIS*. Según la Orden AEC/240/2011, de 4 de enero, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal del Sistema de Información de Visados Nacional y de la Autoridad Nacional del Sistema de Información de Visados, se autoriza a las autoridades nacionales designadas para prevenir, detectar o investigar los delitos de terrorismo y otros delitos graves y a los agentes de EUROPOL a consultar los datos del *VIS*.
- *PNR*. Se está desarrollando una iniciativa en la Unión Europea para disponer de un sistema de registro de los pasajeros de vuelos exteriores de la propia Unión Europea, que también puede aplicarse a vuelos interiores. Para ello, debe definirse un sistema nacional en cada Estado miembro de recepción, tratamiento, análisis y reacción. Ello debe plasmarse en una «Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación, y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves», tal y como recoge una propuesta del Consejo de la Unión de 23 de abril de 2012. El sistema se conoce como *PNR*, acrónimo del inglés *Passengers Name Record* (Registro Nominal de Pasajeros).
- *EUROPEAN MULTIDISCIPLINARY PLATFORM AGAINST CRIMINAL THREATS (EMPACT)*. El grupo de trabajo europeo (*EMPACT*), sobre inmigración ilegal para la elaboración del Plan Multianual (MASP) de Lucha contra la Delincuencia Organizada, cuyos temas habituales de discusión son: la entrada ilegal; países de origen; uso de documentos falsos; menores no acompañados; cooperación entre agencias a nivel nacional y la Unión Europea; y vacíos relativos a la circulación del dinero. Las distintas prioridades del *EMPACT* son: inmigración ilegal; trata de seres humanos; productos falsificados; impuestos especiales y fraude intracomunitario; drogas sintéticas y tráfico de drogas; ciberdelincuencia; tráfico de armas; y delincuencia organizada contra la propiedad. Con relación a los movimientos secundarios y dentro del *EMPACT* existe la acción denominada *JOT COMPASS*, acción que lidera Francia, centrándose en detectar redes de crimen organizado que faciliten las entradas ilegales por la frontera de Europa occidental o que se dirijan desde el área del Mediterráneo central hacia Francia, Reino Unido, Holanda, Austria, Checoslovaquia, Dinamarca y Suecia. La acción consiste principalmente en el intercambio de información sobre sirios y eritreos que se puedan estar desplazando en movimientos secundarios hacia estos países.

En este ámbito, también habría que tener en cuenta los diferentes programas que han desarrollado los países europeos en la lucha contra la radicalización. Los métodos de captación, las tendencias, y los medios y patrones de radicalización en suelo europeo han evolucionado y se han expandido. La amenaza del terrorismo ha ido evolucionando progresivamente, tanto en su organización, como en la búsqueda de mayor efectividad en sus acciones, apareciendo estructuras más reducidas (células, lobos solitarios), que con una planificación muy sencilla y siguiendo las directrices de una organiza-

ción de mayor entidad, llevan a cabo acciones terroristas; elementos todos ellos que dificultan la prevención.

Además hay que señalar que muchos de los terroristas que atentan en Europa son europeos e incluso extranjeros residentes legalmente que actúan impulsados por la propaganda extremista o por la actividad de captadores que los han radicalizado. Incluso algunos europeos se desplazan al extranjero para entrenarse y luchar en las zonas de combate, vivencias que aumentan su radicalización, pudiendo luego regresar a sus puntos de origen presentando una seria amenaza a nuestra seguridad.

Los grupos terroristas y extremistas capitalizan los avances tecnológicos para detectar nuevas formas de abordar a los jóvenes desencantados, aprovechando las redes sociales, los canales de vídeo en línea y los foros de debate en línea radicales. Por esos medios, divulgan su propaganda más amplia, rápida y eficazmente.

La necesidad de afrontar la radicalización desde su origen para evitar que grupos terroristas se nutran de militantes ha llevado a crear estrategias preventivas en este ámbito tanto a nivel europeo (Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, de 2005, y la Estrategia de la Unión Europea para Luchar contra la Radicalización y la Captación de Terroristas, revisada y actualizada en mayo de 2014), como a nivel nacional.

En España el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), aprobado en Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015, fue diseñado, siguiendo las pautas marcadas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 (ESN-2013)¹¹, en la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR)¹², así como en cumplimiento de las Directrices de la Unión Europea de Lucha contra la Radicalización y el Extremismo Violento expuestas en el párrafo anterior, las cuales asumen la radicalización como uno de los principales riesgos para la seguridad. En este sentido, el PEN-LCRV nació con vocación de dar respuesta a la necesidad de hacer frente al nacimiento, desarrollo y proliferación de la radicalización y el extremismo violento, en todas sus formas, dentro del territorio nacional.

El objetivo del Plan se define en: «constituir un instrumento eficaz de tratamiento, previniendo y evitando el surgimiento y desarrollo de los procesos de radicalización y extremismo y su posible salida hacia el terrorismo, mediante la detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad».

¹¹ Aprobada en Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013.

¹² Aprobada por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, el 4 de junio de 2010.

Este Plan entiende que mediante una actuación integral y coordinada será posible afrontar el fenómeno de la radicalización y extremismo violento de manera eficaz, poniendo al servicio de este fin los necesarios recursos del Estado, y en especial los vinculados a su estructura de seguridad, trabajando de forma conjunta para lograr la concienciación y sensibilización de la sociedad española sobre la trascendencia de la amenaza que representa la radicalidad.

El nuevo terrorismo internacional

La amenaza interna y externa

Los procesos políticos de reforma y revolución iniciados en el mundo árabe en 2011, que fueron conocidos popularmente como Primavera Árabe, han tenido consecuencias muy dispares que, en algunos casos, como el sirio, han derivado en un conflicto armado a escala regional, que además han confluído con otros procesos desestabilizadores previos.

En conjunto, estos procesos han derivado en nuevos riesgos para la seguridad, no solo para los propios países árabes o magrebíes, sino también para los países occidentales que veían como la amenaza de Al Qaeda (que en los años precedentes se venía combatiendo con cierta eficacia en Europa) mutaba en una amenaza de mayor recorrido, profundidad y facetas.

En lo que se refiere a la amenaza externa, es decir la más lejana geográficamente de nuestro ámbito inmediato, el eje desestabilizador Afganistán-Pakistán ha ido perdiendo importancia estratégica en la medida en que los líderes de Al Qaeda fueron diezmados por la acción contraterrorista de EE.UU. y de los países occidentales. No obstante, la organización permanece en la zona y no ha logrado ser erradicada del todo, manteniendo un liderazgo ideológico entre quienes no han optado por el extremismo del Daesh y la actividad operativa de sus filiales.

Aun así, no conviene olvidar que la zona de confort de Al Qaeda Central es una zona en conflicto, donde el actor insurgente principal, el movimiento talibán, sigue siendo un actor fanáticamente islamista dispuesto a derrocar a un Gobierno cuya capacidad para imponerse a los insurgentes depende directamente de una implicación internacional que ha ido disminuyendo con el tiempo para hacer frente a nuevas amenazas. De hecho, pese a la fragmentación ideológica del movimiento talibán tanto en Afganistán como en Pakistán, la debilidad de Al Qaeda y la irrupción del Daesh, la capacidad de actuación de estos grupos contra intereses occidentales queda patente en los tristemente habituales atentados en Kabul.

En cambio, Oriente Medio, que hasta 2011, solo afrontaba el reto iraquí, ha sufrido un colapso que ha derivado en un conflicto regional de grandes dimensiones cuya capacidad de atracción y proyección afecta no solo a sus vecinos sino a toda Europa.

La situación del conflicto sirio-iraquí viene caracterizada por la existencia de una pluralidad de actores armados enfrentados entre sí, apoyados en algunos casos por países de la región, e incluso actores de proyección internacional. Además entre estos grupos beligerantes ha surgido por primera vez, un actor terrorista como el Daesh¹³ que ejerce el control sobre un territorio amplio y sobre el cual ha creado una estructura ideológico-administrativa con características propias de un Estado. Estas capacidades, junto a la experiencia acumulada durante el conflicto iraquí le han permitido convertirse no solo en un polo de atracción de combatientes de todo el mundo, sino también en referente ideológico para estructuras terroristas asentadas en otros países y en un gran centro difusor de terrorismo. De hecho, otros actores extremistas como Jabat al Nusra, aliado local de Al Qaeda, o Hizbulah que cuentan con buena parte de estas capacidades, parecen haber renunciado a la proyección exterior de sus intereses centrándose en el conflicto regional.

Es por este conjunto de factores por los que el Daesh supone, en este ámbito geográfico, un actor con una gran capacidad de desestabilización, ya no solo por sus fuerzas de acción inmediata, sino también por su peso específico a la hora influenciar en procesos como el desplazamiento masivo de refugiados o su proyección terrorista a nivel regional.

En un ámbito geográfico más cercano, el Magreb ha sido una de las zonas donde los procesos de desestabilización han sido más profundos y carecen de una solución viable a corto plazo. Si bien los dos grandes países del Magreb occidental, Marruecos y Argelia, han logrado una cierta estabilidad en el ámbito de la seguridad. Por contra, el colapso de Libia, la transición tunecina, y la dinámica revolución-contrarrevolución en Egipto, han tenido un fuerte impacto en la seguridad, sin olvidar, la situación en el Sahel, especialmente en el norte de Mali.

En esta región, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y sus grupos locales aliados, siguen siendo una amenaza directa y real contra los intereses occidentales, más aún cuando ha logrado sobreponerse a la intervención francesa de 2011 y a las escisiones pro Daesh que ha sufrido en los dos últimos años. La organización ha llegado incluso a mejorar su proyección regional asociándose con grupos locales que se han sumado a su estrategia regional a cambio de medios y autonomía en sus agendas locales.

A esta situación ya de por sí preocupante, se suma la irrupción del Daesh que ha logrado crear una estructura sólida en el norte de Libia (algunas fuentes apuntan que la zona bajo su control en Sirte podría albergar a varios miles de combatientes) desde donde proyecta su acción exterior al resto del país

¹³ Javier Jordán, «El Daesh en Oriente Medio, una amenaza en evolución», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Panorama Estratégico 2016*, (Madrid: Ministerio de Defensa, 2016), pp. 141-180.

y Túnez. Además, cuenta con suficiente estructura en el Sinaí y en Nigeria¹⁴, contribuyendo a la desestabilización de estos países. Todo contando además con células y redes informales en Marruecos y Argelia donde solo el éxito de la lucha contraterrorista ha evitado acciones terroristas de envergadura.

No obstante, es Libia y el norte de Mali el eje fundamental del caos regional pues es esta zona donde la ausencia de un control estatal ha permitido la confluencia de los actores terroristas con las más variadas expresiones del crimen organizado (especialmente tráfico de armas, de drogas y contrabando, además de las redes de inmigración) que buscan la protección de las facciones armadas que controlan el territorio.

Por último, no se puede obviar la amenaza terrorista que a nivel interno sufre Europa y que se ha visto modificada sustancialmente por la situación regional en el Magreb y en Oriente Medio. La debilidad que sufría Al Qaeda central se había traducido en que apenas podía operar en Europa, prácticamente su estrategia se limitaba a intentar dinamizar actores terroristas individuales y pequeñas células mediante la utilización de una propaganda cuidada que además, también animaba a desplazarse a las zonas de conflicto afgana e iraquí.

La Primavera Árabe y los procesos posteriores cambiaron una situación de seguridad que había logrado estabilizarse tras los grandes atentados de 2004 y 2005, limitándose a la actividad de actores individuales que podían o no tener vínculos con organizaciones terroristas pero cuya capacidad de acción era limitada. El conflicto sirio-iraquí sirvió además para que los elementos más extremistas empezaran a acudir en masa a esta región, atendiendo a la propaganda extremista que ofrecía un territorio donde asentarse y en el que se había producido la reinstauración del Califato. Se trataba pues de vivir una utopía misionista agitada por una propaganda de altísima calidad mucho más efectiva de la que hasta la fecha había desarrollado Al Qaeda. Esta situación, en principio parecía favorecer los intereses de seguridad europea, ya que, elementos susceptibles de llevar a cabo acciones terroristas y que en muchos casos eran ya ciudadanos de pleno derecho de los países europeos, abandonaban voluntariamente los mismos.

No obstante, el riesgo de que se produjera una situación similar a la que se produjo con los combatientes extranjeros en Afganistán tras el fin de la Unión Soviética ha sido evidente. De la misma manera que los combatientes árabes en Afganistán que volvieron a sus países de origen fueron un factor determinante en la eclosión del terrorismo internacional a finales de los 90, los combatientes retornados del conflicto sirio-iraquí han dinamizado las redes extremistas autoras de la mayoría de los atentados de los últimos años.

¹⁴ En el Sinaí logró la adhesión del grupo terrorista «Jamaat Ansar Bayt Al Maqdisi» y en Nigeria de «Jama'atu Ahiis Sunna Lidda áwatti wal-Jihad» también conocido como Boko Haram.

Y es precisamente en ese proceso de retorno, donde los terroristas pueden mimetizarse en flujos migratorios masivos, tanto aquellos que vuelven a sus países de origen con documentación falsa o quienes entran en Europa por primera vez. En este sentido, al riesgo evidente que ya supone la inmigración irregular hay que añadir el que este proceso se produzca de manera tan masiva que desborde los cauces para su control.

Marco normativo y reacción frente a las nuevas formas de terrorismo

Los atentados de París y Bruselas, han supuesto un salto cualitativo en lo que se refiere la actividad terrorista en Europa. Si bien, ya ha habido atentados como el 11-M o el 5-J que se dieron en el marco y con las características propias del terrorismo internacional, las acciones de París y Bruselas se daban en un contexto internacional y global lo suficientemente complejo como para ver que se trataba de algo mucho más complejo. De hecho, Francia invocó casi de manera inmediata el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa.

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la Política de Seguridad y Defensa de determinados Estados miembros»

Dicho artículo era invocado por Francia por primera vez desde la consolidación del Tratado de Lisboa en 2009 con un fin claramente político. Es ante todo un apoyo político, que implica necesariamente un apoyo concreto y específico que es apenas sugerido por el artículo 44:

«1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias».

El artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es mucho más específico en este sentido:

«1. La Unión y sus Estados miembros actuarán 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 movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a. Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- b. Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1, del artículo 31, del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo. A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, y por el Comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión».

El espíritu de ambos pretendía poner letra europea al artículo 5 del Tratado de Washington:

«Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el

empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán, inmediatamente, en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

Con este marco de cooperación, a nivel OTAN, Europa podía hacer frente efectivamente a un conflicto bélico, que la situación internacional con el 11-S primero y el 11-M después, ponían de manifiesto que más que de un desastre natural o industrial, el riesgo de seguridad provenía del terrorismo, que a diferencia de un Estado tenía unas características morfológicas más difíciles de contrarrestar.

Hasta la fecha los mecanismos generados como la Respuesta Política Integrada de Crisis (*IPCR*, por sus siglas en inglés) del Consejo y el Mecanismo de Protección Civil (*CPM*, por sus siglas en inglés) de la Comisión se han mostrado tan útiles que realmente la actuación de un artículo 222¹⁵ de manera real no parece haber sido necesaria.

Sin embargo, el entorno de seguridad externo de la Unión Europea ha cambiado hasta tal punto que parece que la Unión Europea si tiene que afrontar una realidad de seguridad más cercana a las características de una guerra híbrida¹⁶ que al terrorismo, al que habría hecho frente hasta ahora. En este sentido, no solo habría que señalar a terceros países que pueden movilizar actores armados complejos con fines desestabilizadores sino también formas «pseudostatales» o «Estados caparazón» que son capaces de movilizar estos mismos actores o de menor entidad pero con características similares.

Todo ello, vuelve más complejo el desarrollo de instrumentos específicos desde la invocación de los artículos 42.7 y 222, más aún si tenemos en cuenta que el fenómeno va asociado a una presión migratoria de carácter extraordinario sobre la que es necesario actuar a nivel externo e interno desde la Unión Europea, utilizando todas las herramientas disponibles, en especial los instrumentos de actuación internacional clásicos como son la diplomacia, la cooperación humanitaria y al desarrollo, y muy en especial, la intervención-disuasión militar y cooperación en el ámbito policial y militar.

No obstante, todos ellos, tienen que ser reformulados para adaptarse a la nueva amenaza, de modo que tengan repercusión, e incluso una *praxis*, en

¹⁵ El *IPCR* sirve para expeditar la toma de decisiones entre los Estados miembros durante una crisis, mientras que el *CPM* coordina la respuesta de la crisis en todos los Estados miembros de la Unión Europea; así como en los Estados miembros no comunitarios (como son Islandia, Turquía, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia).

¹⁶ En un sentido amplio no habría solo que fijarse en atentados complejos como los de París y Bruselas sino a conflictos como el del este de Ucrania.

el interior de la propia Unión Europea. Algo complejo pues no solo puede afectar a los países a nivel práctico, sino que puede incluso chocar con las legislaciones nacionales.

La Decisión de Aplicación (2014/415/EU) que aborda en detalle el alcance territorial del artículo 222 dejó claro que cualquier fórmula de solidaridad debía obedecer a una crisis interna y su respuesta era interna¹⁷. De hecho Francia, recurrió al artículo 42.7, y aún así actuó en solitario en su respuesta militar en el teatro de operaciones sirio-iraquí.

Esto hace pensar que se tiene que reformular su gestión de crisis internas que tienen un origen fuera de la Unión Europea y además son una realidad compleja (como es este caso la parasitación de una crisis migratoria sin precedentes por parte de organizaciones terroristas para inducir ataques en Europa) ya que los mecanismos de lucha contraterrorista actuales no trascienden más allá de la cooperación propia de la buena vecindad y que los mecanismos de actuación se encuentran muy parcelados en acciones dentro/fuera de la Unión Europea. La vinculación de la Política de Defensa y Seguridad Común de la Unión Europea que está enfocada a la acción fuera de la misma, con los mecanismos que proveen el TUE y TFUE, supone el reto marco al que hay que hacer frente de manera inmediata.

Simbiosis entre terrorismo y desplazamientos masivos: terrorismo yihadista

La simbiosis entre terrorismo y la inmigración irregular está en los mismos orígenes del terrorismo internacional tal y como se formuló a partir de 2001. El 11-S no hubiera sido posible sin un uso fraudulento e irregular de las leyes inmigratorias de los EE.UU. Inmediatamente después, tanto EE.UU. como la Unión Europea tomaron ciertas medidas que permitieran un mejor control del flujo migratorio en general y del análisis de cada caso en particular. No obstante, la parte de la inmigración que se vehicula desde el crimen organizado, es ya desde el propio hecho de la llegada hasta el fraude en los procesos de estancia y regularización una vertiente que queda abierta a la manipulación de los grupos terroristas.

En los casos más recientes, se ha podido además observar como la infiltración resulta más sencilla si el proceso migratorio se realiza de manera masiva y descontrolada, y puede incluso llevar a prescindir de un canal ligado a las mafias de la inmigración. Los atentados de París y Bruselas han revelado que las estructuras extremistas pueden utilizar sus propios medios logísticos para recepcionar en Europa tanto a los terroristas retornados como a los inducidos que previamente no habían estado en Europa.

¹⁷ Algo que además es congruente con el propio espíritu del artículo 222.

La fragilidad de los mecanismos nacionales de control migratorio una vez se ha penetrado en territorio Schengen y la vulnerabilidad de las fronteras exteriores de la Unión Europea en la zona balcánica y del Mediterráneo, dejan el campo abierto para la infiltración de células e individuos decididos a crear redes y revertir las existentes a nivel logístico, en estructuras terroristas capaces de llevar a cabo no solo acciones terroristas puntuales sino también sostener campañas de larga duración.

Análisis: riesgos y problemáticas genera la vinculación de un fenómeno migratorio y terrorismo

A lo largo de las páginas precedentes hemos visto como la utilización de los fenómenos migratorios irregulares por parte de las organizaciones terroristas son un hecho constatado, ahora bien, la nueva situación migratoria nos obliga a revisar las características de esta relación con el fin de generar instrumentos que permitan evitar que esta relación sea estructural.

En este sentido, hasta 2011 las rutas migratorias hacia la Unión Europea implicaban la salida de población desde zonas de empuje, que coincidían con los Estados fallidos (Siria, Iraq o Afganistán), las cuales se dirigían hacia Europa a través de zonas de tránsito (Turquía, Irán y los Balcanes principalmente y en menor medida Libia). En general, era una población migrante que no provenía de las tradicionales comunidades inmigrantes en Europa, que ya contaban con una diáspora muy organizada, que servía como correa de transmisión para el recién llegado (por ejemplo la comunidad turca o la marroquí) y disminuía el papel de las mafias de la inmigración.

Las zonas de tránsito actuaron como espacio de contención manteniéndose esta situación hasta que en el año 2015 se rompió la dinámica acción-contención, y los países de tránsito o asentamiento temporal como Turquía o Irán (que estaban modificando su dinámicas de poder político regional) introdujeron el fenómeno en su agenda política aminorando sus políticas de contención, proyectándose a otros países elementos que se encontraban en sus territorios en forma de refugiados y que, en principio, estaban realizando movimientos migratorios de manera limitada.

De esta manera, se proyectaron a sirios y afganos desde la inseguridad jurídica de sus propios territorios hacia las zonas de tránsito, quedando en manos de las mafias dada la debilidad de las redes de la diáspora¹⁸ y lo masivo inmediato del fenómeno. Esta población quedó rápidamente en una situación permanente de tránsito o de movimiento irregular en el seno de la

¹⁸ En este sentido, conviene señalar que los incidentes de Nochevieja de 2015 en ciudades alemanas son un ejemplo de cómo una inmigración sesgada en cuanto a edad y sexo, puede provocar elementos desestabilizadores en la medida que además no existe una diáspora de esa comunidad ya asentada que puede ejercer un efecto coercitivo sobre determinados comportamientos.

Unión Europea que fue y, en gran parte sigue siendo, incapaz de articular un mecanismo transversal que sirva para el control de los movimientos secundarios, con el control de sus fronteras interiores y la proyección de su acción sobre las fronteras exteriores.

La ausencia de actores regionales que puedan llevar a cabo un mínimo control del fenómeno migratorio, han favorecido además que las redes implantadas en el Mediterráneo oriental no solo trasladen refugiados sirios sino también nacionales iraquíes, afganos, o de otras nacionalidades asiáticas por la doble vía turca y libia.

Además hay que señalar que las zonas de tránsito cuentan además con sus propios intereses migratorios, aspirando a seguir manteniendo sus flujos migratorios nacionales hacia la Unión Europea a cambio de esforzarse en el control migratorio.

En este marco regional, aparece un terrorismo que parece haber modificado la visión clásica que tenemos del mismo. El terrorismo es, en sentido estricto, una táctica que lleva a cabo una organización para conseguir sus objetivos, basándose en última instancia en una ideología que legitima a esta organización. Esta táctica surge de la imposibilidad de la organización de dotarse de medios propios de un Estado para llevar a cabo una actividad bélica convencional, siendo esta limitación procedente de múltiples factores.

En la actualidad, el Daesh ha logrado modificar ese relato del terrorismo al dotarse de un territorio bajo su control donde, a diferencia de otros movimientos insurgentes, ha asumido labores propias de un Estado desde una perspectiva ideológica elaborada con este fin (restauración de la forma de Gobierno califal). Desde esta plataforma ha potenciado el control de otros territorios donde ejerce una autoridad ideológica real y a su vez no ha renunciado a su proyección en Occidente a través de tácticas terroristas cuando su realidad estratégica lo ha demandado.

Es por lo tanto, un fenómeno que afecta a la seguridad colectiva y que se nutre de una serie de elementos globales. El terrorismo ha ejercido una fuerza dentro de dicho sistema para que este evolucione en un sentido confluyendo necesariamente con otros fenómenos propios del crimen organizado.

El análisis de la casuística de hechos terroristas ejecutados por el Daesh desde el 2014, en relación a su operatividad en Occidente, permite determinar que, en un primer momento, la prioridad del Daesh era ejercer un control sobre un territorio donde crear un «Estado caparazón»¹⁹ en el que llevar a cabo la «restauración del Califato». Pese a la retórica yihadista, en

¹⁹ Algunos autores como Loretta Napoleoni utilizan este concepto para referirse a entidades políticas que tienen algunas de las características propias de un Estado sin llegar a serlo.

ese momento la población musulmana de Occidente solo interesaba en la medida que aportaba recursos humanos para el frente. Las acciones sobre el terreno quedaban limitadas a actores locales radicalizados en el ámbito de sus comunidades e internet, o acciones de retornados patrocinadas por la organización de alguna manera, pero que no obedecían necesariamente a una necesidad táctica. La oportunidad propagandística era la misma que había caracterizado a Al Qaeda en acciones precedentes²⁰ y la profundidad estratégica de las acciones no era clara.

No obstante, a lo largo de 2015, la situación en la zona sirio-iraquí fue cambiando de manera perceptible, la intervención de la coalición internacional había supuesto para el Daesh un cierto estancamiento de su estrategia ofensiva, a lo que sumaba el mantener frentes con actores armados diversos (Ejército árabe-sirio, milicias kurdas, Jabhat al Nusra, Ejército libre sirio y otras facciones islamistas locales). El recrudecimiento de los combates aumentó el flujo de refugiados exponencialmente siendo la intervención rusa un nuevo factor de crecimiento del fenómeno.

Como todos los grupos terroristas, evidentemente el terrorismo de raíz islamista para conseguir sus objetivos necesita motivación, integrantes, y medios materiales. Es aquí, en la forma en que se presentan estos tres componentes y en las formas de llevar a efecto la actividad terrorista, además de otros parámetros ya contemplados como la globalidad, la masividad, y letalidad de sus acciones o su intención de intemporalidad, donde se encuentra la diferencia con otros grupos.

El terrorismo internacional, que con mayor frecuencia e intensidad están padeciendo las sociedades occidentales, se ve favorecido, amparado y camuflado por la existencia de importantes colonias de inmigrantes y los flujos migratorios no controlados.

Una de las principales amenazas proviene de la utilización de los canales de inmigración ilegal, o una importante llegada de refugiados, como es el caso actual que sufre la Unión Europea, para introducir terroristas en los países de la Alianza, facilitando en su caso la necesaria documentación falsificada.

Otro de los objetivos prioritarios de las organizaciones terroristas consiste en la captación de nuevos miembros en los países occidentales ya que, además de tener un amplio conocimiento de los países de destino, su actividad habitual les permite mantener una cobertura sin despertar sospechas, y además se benefician de una amplia libertad de movimientos y de las garantías legales de los países occidentales.

Habitualmente el reclutamiento se centra en inmigrantes de segunda o tercera generación, debido a que los de primera suelen centrar sus esfuerzos

²⁰ Como en el caso del extremista francés Mohamed Merah que en 2012 asesinó a 7 personas en dos tiroteos.

en normalizar su situación documental, obtener empleo y reagrupar a sus familias. Son los descendientes de estos los que pueden sufrir problemas de identidad cultural o de inadaptación social, motivados con frecuencia por falta de integración o por la frustración ocasionada por el incumplimiento de sus expectativas individuales o familiares.

Cuando se da este caso, se produce una tendencia hacia el extremismo religioso islámico, como seña de identificación con sus orígenes. Los inmigrantes inmersos en ese proceso empiezan a frecuentar con asiduidad los centros de culto, donde se produce el reclutamiento por parte de las organizaciones terroristas. También es frecuente el adoctrinamiento y captación de futuros terroristas en los centros penitenciarios donde también son habituales los procesos de radicalización.

Así mismo es de resaltar la influencia que ejercen las distintas zonas de conflicto que provocan un flujo constante de individuos que se desplazan hacia las mismas al objeto de llevar a cabo la yihad y que luego retornan a sus países de origen o a terceros con el riesgo que conlleva para la seguridad.

La diversidad e intensidad de las acciones ejecutadas por parte de la organización Daesh para cometer un acto terrorista de alto impacto contra un objetivo vulnerable en Europa desde 2015 permiten afirmar la existencia de una estrategia de acción exterior, dirigida por los líderes de la organización.

Esta estrategia exterior se ha evidenciado en multitud de acciones, desde la desarticulación de la primera célula terrorista del Daesh en Bélgica en enero de 2015, pasando por varios atentados frustrados contra diferentes objetivos en Francia principalmente (hechos que habrían generado unas gravísimas consecuencias y un número incontable de víctimas inocentes), hasta la materialización definitiva de los ataques el 13-N.

Dentro de la estrategia de acción exterior, del análisis de las acciones desarrolladas por el grupo puede inferirse la existencia de una trama largamente planificada y programada bajo la dirección del Daesh que, como paso previo a la comisión de los ataques, ejecutó una exhaustiva labor de obtención de información para la mejor planificación de los ataques. Esta planificación pasó por la supervisión de las rutas de acceso a Europa desde Siria y la recopilación de información sobre los posibles lugares a atacar, factores ambos que se estiman como fundamentales para alcanzar los objetivos de la organización.

Uno de los problemas a los que se enfrentan las Fuerzas de Seguridad europeas es la proliferación de pasaportes falsos, sirios principalmente, como se demostró en los atentados de París.

Normalmente se tiene constancia de la existencia de estos documentos (pasaportes, visados y otros), muchos de ellos robados tratándose de documentos originales y en blanco, se ha detectado en los puestos fronterizos su uti-

lización de manera fraudulenta. Los números de serie de estos pasaportes están en las bases de datos y su utilización sería detectada.

Conclusiones

La compleja situación descrita en las páginas precedentes pone de manifiesto que la Unión Europea (UE), tiene por delante uno de los mayores retos de convergencia. El máximo órgano en política exterior es el Consejo Europeo que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, no obstante, es el Consejo de Asuntos Exteriores el que puso en marcha los dos instrumentos ejecutivos planteados en el Tratado de Lisboa de 2009 para desarrollar la política exterior conjunta. La alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en la actualidad Federica Mogherini) sostenida en su labor por el Servicio Acción Exterior de la Unión Europea. Esta estructura pretendía poner en marcha desde 2011 las herramientas necesarias para que la Unión Europea tuviera un papel activo y cohesionado en el desarrollo de las relaciones internacionales. Desde el comienzo se establecieron unas líneas estratégicas claras:

- Privilegiar las relaciones con los países del Mediterráneo y de Europa del este, pues este grupo de países son el factor de estabilidad-inestabilidad inmediato de la Unión Europea dando lugar a la Política Europea de Vecindad (PEV) que rige las relaciones de la Unión Europea con 16 países de al sur y al este de la misma.
- Aumentar la vinculación con las potencias, consolidadas o emergentes, buscando una voz conjunta en foros internacionales.
- Capacidad de adaptación rápida a los acontecimientos internacionales con el fin de ejercer un peso específico en el marco de las relaciones internacionales.
- Creación de una red exterior diplomática permanente, cohesionada y eficaz, compatible además con el desarrollo de misiones específicas tanto en el ámbito de la seguridad y defensa como en el desarrollo de otros ámbitos de cooperación.

El resultado de esta acción exterior, basada en el *soft power* de la Unión Europea, ha tenido éxitos y fracasos, si bien hay que considerar que los cambios producidos en el mundo árabe desde 2011 han generado unas dinámicas y conflictos que difícilmente podía prever la Unión Europea y que han provocado en su seno fuertes tensiones al tener algunos de los países comunitarios intereses contrapuestos según los escenarios.

No obstante, el desarrollo de diferentes misiones, ya sean policiales o militares, ha puesto de manifiesto que la política exterior de la Unión Europea empieza a dotarse de mecanismos ejecutivos eficaces que buscan actuar sobre el terreno y en base a la cooperación internacional. Estas

misiones, en las que ha tenido un papel destacado la Guardia Civil, han servido como dique de contención a la inestabilidad, especialmente en África, siendo una de las bases fundamentales de programas de cooperación más amplios.

Estos ámbitos de cooperación suponen en sí mismos, el primer acto de la política exterior de la Unión Europea en lo referente a sus fronteras exteriores, tanto de manera indirecta (contribuyendo a la estabilidad y a la fortaleza de los Estados) como de manera directa con misiones específicas relativas a la inmigración las cuales van a tener que dimensionarse también de la perspectiva antiterrorista.

En este sentido, no solo las misiones internacionales, sino instrumentos con vocación de permanencia como FRONTEX, deben ir adquiriendo un carácter más ejecutivo, autónomo y multidisciplinar, siendo dotados de mecanismos, medios de actuación propios y de carácter permanente que sean algo más que la suma de las voluntades y medios de los participantes bajo unas reglas adquiridas de común acuerdo.

La nueva situación migratoria y de seguridad en Europa exige una mayor implicación de los Estados de la Unión Europea, los cuales deben dar más autonomía y competencias a los actores ya involucrados o incluso crear otros que se consideran necesarios, dotándolos de medios jurídicos y técnicos necesarios que permitan un actuación rápida y decidida.

Es por todo ello, por lo que la Unión Europea tiene la doble necesidad de, por un lado, reinventarse en la ejecución de herramientas más transversales que coordinen su política exterior con su política de seguridad, tanto a nivel externo como interno. Por otro lado tiene además, la obligación de realizar esta labor sin perder la referencia ética de sus compromisos fundacionales que pretendían convertir Europa en un espacio de prosperidad, libertad, y seguridad, para sus habitantes.

Mientras que continúe la presión migratoria irregular, los grupos terroristas aprovecharán las oportunidades que esta situación les ofrece para desestabilizar Europa. En concreto, el Daesh pretende conseguir un antagonismo más profundo entre las poblaciones europeas, socavando la estabilidad social y la confianza pública en los Gobiernos y buscando la desestabilización de los países de destino con esta gran llegada de refugiados.

En este sentido, la Unión Europea se ve en la necesidad de afrontar en el interior de sus fronteras un fenómeno migratorio que supone una dinámica completamente diferente a nivel securitario. Existe una exigencia de desarrollar una política común de fronteras exteriores que puede incluso que exija de la Unión Europea tener que desarrollar instrumentos militares de control del terrorismo fuera de sus fronteras y la combinación de estas con políticas de apoyo al desarrollo económico y la sociedad civil. Además a nivel interno, resulta imperante mejorar la coordinación entre las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los distintos países para evitar que la libertad de movimiento de personas, mercancías y capitales se convierta en una ventaja para los terroristas y una desventaja para quienes los persiguen –que carecen de autoridad suficiente para traspasar las fronteras con eficacia– y para lo que ya se ha puesto en marcha, mecanismos para favorecer la cooperación policial y judicial especialmente en los siguientes ámbitos:

- Mantener abiertos cauces de comunicación entre los distintos responsables del control de la inmigración irregular y a las unidades dedicadas a la lucha contraterrorista, implementando sistemas que prioricen los intercambios bilaterales y multilaterales rápidos.
- Mayor control en la concesión de visados, de forma que no existan países de preferencia donde son concedidos con mayor facilidad (Código-visa común en todos los consulados del espacio Schengen).
- Mejorar la impermeabilización fronteriza y los controles fronterizos, fijos y móviles, reforzando las barreras físicas con medios técnicos de detección y con medios materiales y personales para la reacción en la cobertura de las fronteras.
- Crear foros de inteligencia compartida entre distintos servicios que permitan evaluar la entidad de la amenaza en sus múltiples facetas.

En resumen, la Unión Europea debe ser consciente de que la realidad de seguridad a la que se enfrenta requiere una visión que trascienda los intereses inmediatos de los países y de la creación de instrumentos que no dependan en su ejecución diaria de la voluntad particular de los Estados. Es cierto que para afrontar de manera eficaz el problema deberán hacer concesiones en el ejercicio de sus competencias exclusivas en el ámbito de la seguridad, pero la ocasión no solo exige medidas multidisciplinarias o cooperativas sino también una altura de miras estratégica desde el convencimiento de que la realidad a la que se hace frente es excepcional y como tal debe ser tratada.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Vocales:

Dr. Gustavo Palomares Lerma

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales
UNED

D. Francisco José Ruiz González

Capitán de Fragata, Doctor en Seguridad
Internacional

D. Pablo Salas Moreno

General de Brigada (G.C.) Jefe del Servicio de
Información de la Guardia Civil

Secretario-coordinador:

D. Jorge Clavero Mañueco

Coronel Jefe del Departamento de Logística
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

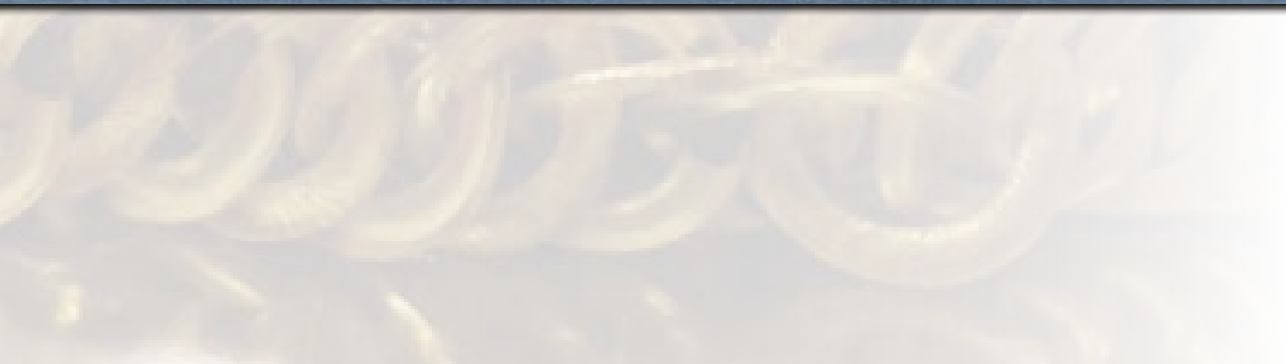
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. 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



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-232-4



9 788490 912324