

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 Düsseldorf.
- 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 extrema 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 tráficoz fronterizos, como drogas, trata de seres humanos, tráficoz 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.

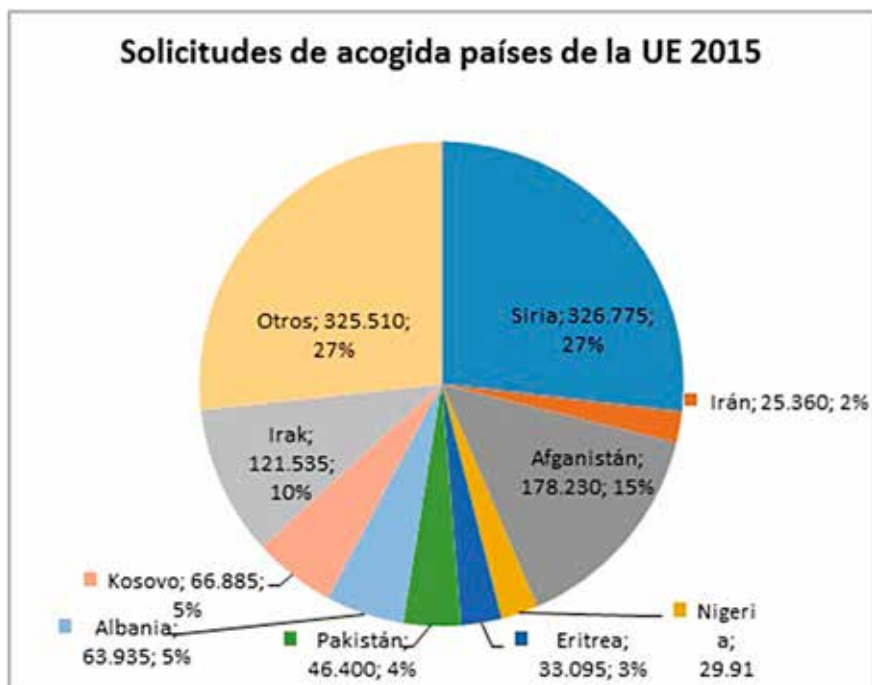
⁴ La mafia turca controla en la actualidad en torno al 80 % de la heroína que se consume en Europa.

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 intra-comunitario; 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 contrterrorista 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 «pseudoestatales» 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 sus 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 contrterrorista, 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.