

Introducción

Rafael Calduch Cervera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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