

Presentación

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

Anna Terrón Cusí

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuatro miradas a la migración internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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