



COMISIÓN EUROPEA – UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
FACULTAD CC. ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA CÁTEDRA JEAN
MONNET DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

EL TRIÁNGULO AMPLIACIÓN-INMIGRACIÓN-TERRORISMO
LOS GRANDES RETOS ACTUALES DE EUROPA

PATRICIA ARGEREY VILAR*

LUCANA ESTÉVEZ MENDOZA**

* Secretaria Académica del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad

** Investigadora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad

San Pablo - CEU

DOC. JM. 2/2004

EL TRIÁNGULO AMPLIACIÓN-INMIGRACIÓN-TERRORISMO

Los grandes retos actuales de Europa

Patricia Argerey Vilar

Lucana Estévez Mendoza

Índice

1. Terrorismo e inmigración	3
2. Inmigración y ampliación.....	13
3. Inmigración y ampliación: especial referencia al caso español	16
4. Conclusión.....	17

Introducción

El 1 de mayo de 2004, se hizo efectiva una de las oportunidades más importantes para la Unión Europea en los albores del siglo XXI: la ampliación de la UE a diez¹ países de Europa Central y Oriental: Chipre, República Checa,

¹ Conviene resaltar que la ampliación de la Unión Europea hacia el Este aún no ha concluido. Bulgaria y Rumanía esperan poder integrarse en la misma en 2007, mientras que Turquía, quien se encuentra en la etapa inicial de sus acuerdos de asociación con la Unión, lejos de estar

Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia.

Junto a ella, el reto de la inmigración se percibe especialmente complejo por dos razones fundamentales: la propia ampliación y el terrorismo, manifestación del crimen organizado.

Con estos elementos se plantea un triángulo con tres vértices: ampliación, inmigración y terrorismo. Pero, además de la interrelación existente entre estas tres variables, existen dos binomios que relacionan, a su vez, estos factores de dos en dos: el primero aúna terrorismo e inmigración y el segundo vincula ampliación e inmigración.

1. TERRORISMO E INMIGRACIÓN

El terrorismo, entendido como “empleo intencionado y sistemático del terror para alcanzar determinados fines”² no es un fenómeno nuevo en la sociedad internacional y, mucho menos en Europa. Los españoles, entre otros pueblos, convivimos con grupos terroristas desde hace años. Sin embargo, sí que hay un antes y un después en la historia del terrorismo si centramos la atención en sus consecuencias. Este punto de inflexión vendría marcado, por un lado, por los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington y, por otro, por la masacre de los perpetrados el pasado 11 de marzo en Madrid.

Hasta esas fechas, la mayoría de las actividades terroristas tenían escasa repercusión a escala mundial, sus efectos materiales, personales y políticos se limitaban a los ámbitos nacionales en los que se producían y las “armas” empleadas por sus autores distaban de las que la revolución tecnológica de los últimos años les podía permitir emplear. A partir del fatídico 11-S, se ha puesto

negociando su calidad de miembro, baraja para su inclusión total en Europa los años comprendidos entre el 2009 y el 2015.

² Ésta es la primera definición de Terrorismo con la que se contó en el mundo jurídico. Data de 1930, momento en que se empleó en la Conferencia Internacional para la unificación del Derecho Penal celebrada en Bruselas y se basa en la etimología del término, el sustantivo “terror”, que significa miedo extremo o pavor, según el Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es>

de manifiesto lo que para muchos es un nuevo terrorismo³, con motivaciones que responden a los ideales de militantes desarraigados sin fines políticos precisos, a los que únicamente les impulsa el deseo vengativo de reafirmar su capacidad irreversible de hacer daño y exaltar el culto a una muerte transfigurada, empleando para ello el desarrollo tecnológico acontecido en el sector de las armas, los explosivos y las comunicaciones y produciendo efectos más amplios y devastadores.

Con ello, los primeros dieron un impulso importante a la agenda europea de seguridad, mientras que los segundos contribuyeron a la toma de conciencia, por parte de toda la sociedad europea, de la importancia real del fenómeno terrorista.

Los atentados de Estados Unidos encendieron la luz de alerta en Europa, dando el Consejo Europeo extraordinario, celebrado el 21 de septiembre de 2001, un impulso importante a:

- Por un lado, la agenda europea de seguridad. Se prepara la Estrategia Europea de Seguridad⁴ que se viene desarrollando desde entonces y que se materializa, sobre todo, en el Plan de Acción en materia de lucha contra el terrorismo⁵.
- Por otro, la cooperación policial y judicial en materia penal, ámbito en que se alcanzó el compromiso de desarrollar dos propuestas de lucha contra el terrorismo en sus manifestaciones más extremistas: la de creación de un mandamiento de detención europeo y de procedimientos

³ Para más datos sobre los rasgos y consecuencias de lo que se ha venido a denominar “New Terrorism” ver ZIMMERMAN, D.: *The Transformation of Terrorism: The “New Terrorism”, Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Treath Perception*. Zücher Beiträge zur Sicherheitpolitik und Konfliktforschung Nr. 67. Online version provided by the International Relations and Security Network, www.fsk.ethz.ch (septiembre 2004)

⁴ La última puesta al día de esta estrategia se llevó a cabo a finales de 2003. SOLANA, J.: *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁵ Dentro de este plan existen una serie de medias generales, por ejemplo, la seguridad en los documentos de viaje; y otras más específicas para la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, la congelación de bienes de terroristas. Este Plan de Acción: Política europea para luchar contra el terrorismo, de 21 de septiembre de 2001 está disponible en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/140.en.pdf>

de entrega entre Estados miembros, más conocida como Euro-Orden⁶ y la de elaborar una definición de terrorismo válida para todo el territorio de la Unión⁷.

Sin embargo, tal actitud no fue nada comparable con la reacción que se produjo cuando las víctimas fueron europeas⁸. A raíz de los recientes ataques terroristas en España, la seguridad, no sólo nacional, sino también europea, se ha convertido en una prioridad para los Estados miembros de la Unión. Desde el fatídico jueves 11 de marzo, los veinticinco miembros de la UE han emitido tres declaraciones a cuya consolidación asistiremos en un futuro no lejano⁹:

La del 11-M como el día europeo de las víctimas del terrorismo.

La de la aplicación avanzada de la cláusula de solidaridad prevista en el Proyecto de Constitución Europea (artículo 42). Ésta permite movilizar todos los recursos de la UE, incluidos los militares, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de sus Estados, proteger a la población de sus ataques y asistir a un país tras haber sufrido un ataque. Esta cláusula, entendida como complemento de la política de defensa común, supone que la Unión puede llevar a cabo acciones fuera de sus fronteras también con el objetivo de luchar contra este mal. Así, se puede afirmar que esta cláusula no se configura sólo como un instrumento reactivo, sino también como uno con una importante función preventiva. Para muchos, viene a reforzar el carácter de organización política de la UE desde una doble perspectiva:

- Refuerza los lazos políticos de solidaridad entre los integrantes de la Unión.

⁶ DOCE L 190 de 18 de julio de 2002: Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2003 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

⁷ DOCE L 164 de 22 de junio de 2002: Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2003 sobre lucha contra el terrorismo.

⁸ MEMO/04/65: European Commission action paper in response to the terrorist attacks in Madrid: Summary of the new proposals. Bruselas, 18 marzo 2004.

⁹ PRESS RELEASES: *European Council to Focus on Fight Against Terrorism*, 15 March 2004. <http://www.eu2004.ie>

Doc. 7555/04 (Press 94): Extraordinary Council meeting on Justice and Home Affairs: EU Fight against Terrorism. Bruselas, 19 marzo 2004.

- Dota a la política de defensa de un importante medio para hacer frente a las nuevas amenazas tanto del entorno internacional como doméstico.

Un reflejo simbólico-político de esta solidaridad ya se ha visto, sirva de ejemplo la presencia de representantes de las instituciones europeas y de miembros de los Gobiernos comunitarios en la manifestación de Madrid, las manifestaciones de repulsa de las principales ciudades europeas y el paro masivo en toda Europa en solidaridad con las víctimas del 11-M.

La de la creación de un coordinador de lucha contra el terrorismo¹⁰ que, con una visión global de todos los medios antiterroristas disponibles en Europa, los valore regularmente. Este nombramiento ya se ha producido, recayó en GIS M. de VRIES, quien a partir de ahora tiene la categoría de un secretario de Estado y actúa bajo las órdenes del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, Javier Solana, quien le propuso.

Su instauración es fruto de una de las principales conclusiones de la reunión especial de los embajadores de los veinticinco convocada tras los atentados del 11-M en Madrid, confirmada en la reunión del Consejo Extraordinario de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, celebrada el 19 de marzo.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 25 y 26 de marzo de 2004, adoptó una Declaración sobre la lucha contra el terrorismo en la que se señalaba lo siguiente:

“La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. No cabe debilidad ni compromiso de tipo alguno al tratar con terroristas. Ningún país del mundo puede considerarse a salvo”.

El fenómeno terrorista en toda su amplitud incluye múltiples factores y dimensiones cuyo análisis no encaja en el que realizamos ahora. En lo que sí nos vamos a centrar es en la relación entre terrorismo e inmigración y en cómo ambas variables generan efectos bi-direccionales la una en la otra.

¹⁰ Ver al respecto Doc. S0090/04: Summary Transcript of Joint Press Briefing: Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Gijs de VRIES, Counter-terrorism co-ordinator. Brussels, 30 March, 2004 en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Transcript.pdf>

El terrorismo y la inmigración ilegal¹¹ ya se habían considerado, en diferentes ocasiones, como los dos *leitmotiv* de los representantes españoles en Bruselas. No en vano España ha sido el guardián de la seguridad en Europa, imponiendo en la capital comunitaria su agenda doméstica sobre terrorismo, evidentemente por su proximidad y experiencia con el problema y sobre inmigración irregular, entre otras razones, porque siendo un país periférico está más expuesta a la inestabilidad que sus vecinos de la UE.

Pero, ¿cómo debe entenderse la relación entre seguridad e inmigración? Para ello conviene tener en cuenta, al menos, dos aspectos:

- a) Como consecuencia de la realidad que se vive, la inmigración se está entendiendo en Europa, cada vez más, desde el punto de vista de lo que era antiguamente el Grupo de Trevi¹², un foro de debate y encuentro, sin carácter permanente, que nace con el objetivo de promover la cooperación y las estrategias conjuntas en la lucha contra el Terrorismo, el Radicalismo, el Extremismo y la Violencia Internacionales¹³.

¹¹ Tan es así que Aznar y Blair propusieron con anterioridad al Consejo Europeo de Sevilla, controlar la inmigración irregular en el Mediterráneo incluso utilizando flotas militares.

¹² La creación del Grupo de Trevi se produce, como paso siguiente a las reuniones celebradas por los ministros de justicia e interior de los Estados miembros de la Unión, en la primera etapa de evolución de la Cooperación Política Europea (1976-1986.), dentro del marco jurídico para la creación del posteriormente denominado, desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por su instauración como grupo de reuniones periódicas, el Grupo de Trevi se considera el antecedente más claro de la cooperación intergubernamental en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior en el seno de la Unión. Después de 1986, se convierte en un grupo *ad hoc* de los ministros responsables, entre otras cuestiones, de los asuntos relacionados con la inmigración y, en particular, la inmigración ilegal, consecuencia de la libre circulación de personas que se estrenaba; con la droga y con la lucha contra el crimen.

¹³ El Grupo Trevi, cuya denominación coincide con la famosa Fontana situada en la ciudad que vio nacer al grupo responde, para Ramón Tamames, a las siglas de “Terrorismo, Revolución y Violencia” y de acuerdo con Bennefoi, a las de “Terrorism, Radicalisme, Extremisme and Violence Internacional”, tenía por objetivo mantener reuniones periódicas con el fin de intercambiar información acerca de los distintos grupos terroristas, la delincuencia organizada y el vandalismo en el deporte, así como sobre experiencias y técnicas en materia de explosivos. Cfr. TAMAMES, R. y LÓPEZ, M.: *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999. (Pág. 173) y BENNEFOI, S.: *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris, 1995. (Págs. 21-28)

- b) Según Europol, la inmigración irregular es, por delante incluso del narcotráfico, uno de los delitos que más preocupa en Europa, dada su repercusión socioeconómica y política. La inmigración ilegal es una de las actividades más lucrativas del crimen organizado, no necesita equipos especiales y está relacionada con otros tipos de delitos, como la falsificación, el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes y la trata de seres humanos. Se estima que el tráfico de personas es un negocio que factura anualmente en Europa unos 2.000 millones de euros.

La declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo, que siguió a los atentados del 11-M, proporcionó la base para superar algunas de las deficiencias existentes en el seno de la Unión para luchar contra cualquier forma de crimen organizado en que se emplee el terror para conseguir resultados. Es más, en la misma, se hacía referencia a los elementos de unión, reales y actuales, que vinculan el terrorismo -y fundamentalmente terrorismo islámico o como prefieren denominarlo algunos, fundamentalista, para evitar connotaciones étnicas- con la inmigración. El principal nexo de unión es el hecho de que la mejora de los controles en las fronteras y de la seguridad de los documentos, desempeña un papel muy importante en la lucha contra el terrorismo.

Por ello, el Consejo Europeo considera que es necesario acelerar los trabajos sobre las medidas relativas al ámbito de la seguridad¹⁴, incrementando los esfuerzos para avanzar cuanto antes en:

La propuesta de Reglamento por la que se crea una Agencia Europea para la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores¹⁵. El objetivo era que este Reglamento fuese adoptado antes de mayo de 2004, aunque no ha sido así. Es

¹⁴ En un comunicado de prensa del Consejo de la UE de 15 de marzo de 2004 se señala que existe el compromiso de acelerar la ejecución de las recomendaciones sobre el terrorismo de la Estrategia Europea de Seguridad. Concretamente, se hace referencia a la cláusula de solidaridad, la adopción de un plan de acción revisado sobre el terrorismo, el nombramiento de un coordinador de seguridad, la intensificación de la mejora de los mecanismos de cooperación entre los servicios de policía y de seguridad y la adopción de un acuerdo sobre las directrices de un enfoque común respecto de la lucha contra el terrorismo que muestre el compromiso de la UE en la prevención y supresión del terrorismo de forma perceptible y coherente.

¹⁵ COM (2003) 687 final de 11 de noviembre: *Propuesta del Reglamento del Consejo, de 11 de noviembre de 2003, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores.*

de esperar que sea aprobado en el menor tiempo posible, de modo que la Agencia esté en funcionamiento para el 1 de enero de 2005¹⁶.

La propuesta de Directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de los pasajeros¹⁷. Conviene hacer una reflexión, a modo de nota al pie, acerca de la controversia creada en torno al riesgo existente de privatización de la función pública que ejerce la policía de aduanas.

El Consejo Europeo también instó al Consejo a avanzar en las siguientes materias:

Adoptar, para finales de 2004, las propuestas de la Comisión relativas a la incorporación de datos biométricos en los pasaportes y visados.

Impulsar los trabajos sobre la creación, para finales de 2005, de un sistema integrado para el intercambio de información sobre pasaportes robados o perdidos. Debe avanzarse igualmente en el desarrollo de la segunda generación del Sistema de información de Schengen y el nuevo Sistema de Información de Visados.

En cualquier caso, e independientemente de todas las líneas de actuación propuestas, lo más importante, para el futuro inmediato de la Unión, sería ejecutar las medidas existentes y hacer uso de los instrumentos disponibles a

¹⁶ El Comité Mixto ha alcanzado un acuerdo político sobre el proyecto de Reglamento por el que se crea la Agencia, supeditado al acuerdo definitivo de una delegación. El Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo abogó, en el marco de la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, por la adopción urgente del Reglamento, antes del 1 de mayo de 2004. El Consejo deberá decidir por unanimidad la sede de la Agencia.

¹⁷ En el Consejo de Ministros de Justicia e Interior reunido en Bruselas el 30 de marzo de 2004 se señaló que el Comité Mixto (UE+Islandia y Noruega, a nivel ministerial) ha alcanzado una orientación general sobre el proyecto de Directiva, con vistas a su adopción por el Consejo antes del 1 de mayo de 2004 (se volvió a insistir en la urgencia en el Consejo de la UE de 5 de abril de 2004, en el que se realizó la petición de urgencia al Parlamento). El objeto de la Directiva es mejorar los controles fronterizos y combatir la inmigración ilegal mediante la comunicación previa por los transportistas de los datos de las personas transportadas a las autoridades nacionales encargadas de los controles de personas en las fronteras exteriores. Establece obligaciones para los transportistas aéreos que conducen al territorio de los Estados miembros a nacionales de terceros países. Además, con el fin de garantizar una mayor eficacia del cumplimiento del objetivo, se prevén sanciones pecuniarias en caso de que los transportistas incumplan sus obligaciones.

escala comunitaria para luchar contra el terrorismo. ¿Cuáles son estos instrumentos? Varios, la Unión Europea dispone ya de una orden de detención y entrega, de un delito de terrorismo tipificado en todas las legislaciones nacionales, de unidades de cooperación policial y judicial con competencias en la materia, como es el caso de Europol¹⁸ y Eurojust¹⁹, de la posibilidad de crear equipos comunes de investigación²⁰ para ciertos tipos de delitos, entre otros. A pesar de ello, se necesitan nuevos instrumentos, sí, pero también hay que poner todos los medios para poder usar eficazmente los ya disponibles.

Sin embargo, no pueden obviarse las limitaciones: los terroristas no respetan las fronteras²¹, mientras que las legislaciones sí, no pueden aplicarse más allá de los territorios nacionales o, en su caso, el de la Unión; los sistemas policiales y judiciales están profundamente arraigados en el Estado nacional, se muestran reacios a cooperar con sus homólogos y mucho más a ceder soberanía a nuevos cuerpos configurados a escala europea. De ahí que combatir un fenómeno global con instrumentos domésticos, aunque difícil de aceptar por los directamente amenazados, carezca lógica. Apoyar los principios de cooperación policial y judicial en el marco del Derecho penal no basta, es necesario desarrollar y consolidar un instrumento supranacional que tenga autoridad sobre las jurisdicciones nacionales y que éstas estén dispuestas a aceptar. Claro que ello supondría dar un paso más hacia la naturaleza federal de la Unión Europea, con los pros y los contras que ese avance conlleva.

De momento, quizás, deberíamos conformarnos con que los Estados miembros acepten la puesta en marcha de, por una lado, mecanismos más flexibles y eficaces y, por otro, un funcionamiento más democrático de las políticas de justicia e interior. Para su consecución sería fundamental apoyar, de

¹⁸ Oficina Europea de Policía, creada con base al Convenio Europol de 26 de julio de 1995, es la primera organización creada en el seno del Tercer Pilar de la Unión Europea.

¹⁹ DOCE L 63 de 6 de marzo de 2002: Decisión de 28 de Febrero de 2002 por la que se crea Eurojust.

²⁰ DOCE L 162 de 20 de junio de 2002: Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación.

²¹ El crimen organizado traspasa fronteras: La ampliación ha suscitado temores sobre el hecho de que las mafias se afiancen por todo el continente europeo, a pesar de que no se tiene una idea clara sobre la amenaza que rodea al crimen a raíz de la ampliación.. Es más, las redes criminales no están esperando a la ampliación para establecerse en la Europa Occidental: los delincuentes no están sentados en sus mercedes esperando a que se abran las fronteras el 1 de mayo.

forma más decidida, la integración de estas políticas en el marco comunitario, es decir, su regulación a través de un procedimiento legislativo en el que el derecho de iniciativa lo ostenta la Comisión, el sistema de voto es primordialmente la mayoría cualificada y tanto el Parlamento Europeo como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tienen sus propias funciones²².

Los últimos avances acontecidos -denominación de un coordinador de lucha contra el terrorismo, la asunción de la cláusula de solidaridad y la fijación del 11-M como el día europeo de las víctimas del terrorismo-, algunos más simbólicos que reales, unidos a la ratificación de la Constitución Europea podrían ser un paso efectivo y definitivo para fijar juntos esa política común de seguridad y cooperación penal que tanto necesita Europa.

1.1. Seguridad – inmigración - ampliación

Dado que no se trata de abordar de forma exclusiva el binomio compuesto por la seguridad y la inmigración, estableceremos, también, la relación existente entre ellos y la ampliación de la Unión Europea.

Si en una Europa de quince Estados ya resultaba difícil conseguir el acuerdo de todos cuando se intentaban adoptar decisiones que nos hicieran avanzar en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo, imaginen qué ocurrirá - ocurre ya- cuando dar un paso exige que veinticinco Estados alcancen una postura común.

²² Actualmente los Asuntos de Justicia e Interior están regulados por el método intergubernamental (propio del actual segundo y tercer pilar), caracterizado, entre otras cuestiones, por el mayor protagonismo de los Estados miembros, que comparten con la Comisión el derecho de iniciativa; el recurso general a la unanimidad en el Consejo; y el papel meramente consultivo del Parlamento Europeo, quedando excluido de cualquier interpretación el Tribunal de Justicia. El método comunitario defiende mejor el interés general de los ciudadanos de la UE por cuanto las instituciones comunitarias juegan plenamente su papel en el proceso de toma de decisiones, respetando el principio de subsidiariedad. Se caracteriza por: monopolio del derecho de iniciativa por la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo, y papel activo del Parlamento Europeo. Dentro del primer pilar, las decisiones adoptadas tienen fuerza vinculante para los Estados miembros y pueden llegar a tener efecto directo sobre las legislaciones nacionales.

Ésta es la razón por la que, más que los asuntos geopolíticos de la ampliación, el futuro gran reto de los dirigentes europeos sea lograr el entendimiento común entre los miembros de una Europa ya iniciada en una política antiterrorista y una, la nueva, no acostumbrada a ceder soberanía en temas tan sensibles como la seguridad nacional. La realidad es que cuantos más países se vean implicados en las amenazas terroristas lanzadas contra Europa, más difícil será el proceso de creación de una auténtica política de seguridad. También es cierto que cuantos más países consigan unirse para luchar contra el mismo objetivo, mayor eficacia podrá producirse hipotéticamente. En este sentido, hay que valorar que los efectos de la ampliación podrían facilitar la cooperación policial y judicial necesarias para combatir el terrorismo internacional de forma global.

Cuestión distinta es hasta qué punto favorecería o perjudicaría la promoción, ya puesta en marcha por algunos países, de la integración diferenciada o la Europa de multi-velocidades, puesto que no está muy claro que una Europa con tales características pueda luchar eficazmente contra el terrorismo, el crimen organizado y sus consecuencias. Ahora bien, la otra cara de la moneda sería que en una Europa de varias velocidades, al menos algunos Estados lucharían, tanto de forma activa como preventiva, contra estos fenómenos, aunque los que no lo hicieran correrían el riesgo de convertirse en el “paraíso de criminales y terroristas”, en Estados refugio donde la ley y el orden quedarían en entredicho.

Por último, convendría hacer una reflexión sobre las nuevas preocupaciones surgidas en los Estados miembros a cerca de la protección de las minorías, la promoción del pluralismo y, al mismo tiempo, cómo debe lucharse sin tregua contra el violento extremismo religioso. En este sentido, el riesgo de que nacieran en Europa fenómenos de *islamofobia* ya se ha hecho patente, como quedó demostrado tras los ataques del 11-M. Por esta razón, tanto los cuerpos de seguridad como la sociedad civil, deberían actuar con la máxima responsabilidad frente a las actitudes racistas surgidas como consecuencia de la autoría de tal masacre.

A la vista de lo expuesto, a nadie se le escapa lo complejo que puede resultar vincular de forma gratuita “inmigración y terrorismo”, conllevaría, por un lado, el temor de que la población diera rienda suelta a una oleada de racismo indiscriminado y, por otro, una motivación más para las redes del crimen organizado, el lucro que obtendrían tratando con inmigrantes, que al distanciarse de las ideologías del terrorismo tradicional podríamos denominar como “terrorismo *light*”.

2. INMIGRACIÓN Y AMPLIACIÓN

La última ampliación de la Unión Europea, además de configurar un nuevo mercado de aproximadamente 450 millones de consumidores, añade al territorio de la Comunidad²³ y, por tanto, a la frontera de la Unión, 4.000 Km. más²⁴.

Desde el 1 de mayo de 2004, la Unión Europea cuenta con veinticinco Estados miembros. Se trata de la quinta ampliación desde la creación de la Comunidad Económica Europea, la mayor en número de la historia de esta organización supranacional. Los diez nuevos países tienen en común un rasgo a recordar: registran un nivel de vida más bajo que la media de los países a los que se asocian. A modo de ejemplo, un solo dato: la media del poder de compra del salario mínimo en los países de la UE es de 961 €, mientras que en los nuevos socios es de 356 € mensuales.

Al igual que sucedió con la adhesión de Grecia en 1981 o la de España y Portugal en 1986, el proceso de ampliación-integración en curso genera temores en torno a la posibilidad de que se desate una aplastante avalancha de mano de obra barata, procedente de los nuevos Estados, que amenace las posibilidades de empleo de los trabajadores de los otros quince Estados miembros. Tales temores han sido la razón que ha movido a la mayor parte de los países a cerrar sus mercados de trabajo por períodos de hasta siete años²⁵. Esta medida ha contribuido a ensalzar, una vez más, la famosa imagen de la *Europa fortaleza*.

²³ Como consecuencia de la ampliación el territorio de la Comunidad se verá incrementado en un 35%.

²⁴ Salvaguardar las nuevas fronteras es una prioridad. Por ello está previsto creas la agencia de control de fronteras. En los últimos años ya se han destinado 858 millones de euros a la mejora de los controles.

²⁵ Sólo Gran Bretaña e Irlanda no impondrán restricciones a la libre circulación de trabajadores. Francia, por su parte, ha decidido que la libre circulación de personas sólo entrará en vigor tras cinco años desde el 1 de mayo de 2004.

Sin embargo, los diez prefieren antes trasladarse a Alemania o Austria, y no a Francia, Inglaterra o la propia España. Un estudio de la Comisión del año 2001 destaca que Alemania y Austria deberían acoger en los años venideros un 80% del total de inmigrantes procedente de PECO.

Aunque pueda no ser políticamente correcto, o podemos dejar de señalar el riesgo que supone que un millón y medio de la minoría gitana residente en el Este europeo emigre a Occidente para escapar de las condiciones de vida de sus países, posibilidad que existe. Un informe del año 2000 cuya autoría corresponde a Boeri y Brüecker²⁶ aseguraba, sin embargo, que no existiría peligro de avalancha, pero ésta es una cuestión que sólo el futuro desvelará. Algunas estimaciones señalan que en los próximos cinco años la población procedente de los Diez residente en los Quince será de 1.100.000 personas. Este escenario sería casi imperceptible.

En cualquiera de los dos escenarios, como era de esperar, las cláusulas de excepción implementadas por parte de los Quince han generado recelo en los países de Europa Central y Oriental, puesto que éstos deben cumplir con las obligaciones que lleva aparejada la ampliación, pero sin posibilidad de disfrutar de todos los derechos de que gozan los demás Estados miembros. Algunos expertos consideran que estas cláusulas “injustas” conducen a la creación de ciudadanos de segunda clase, lo que, en buena medida, es cierto, ya que, al menos durante un tiempo, no se igualan los derechos asociados al concepto de ciudadanía.

En el caso de España, el 14 de abril se aprobó la Circular 14/04/2004, de 19 de abril, sobre Régimen de Entrada, Permanencia y Trabajo en España de los nacionales de los Estados incorporados a la U.E. El 1/05/2004, según esta circular, podría ser aplicable a ocho de los diez nuevos Estados (excepto Malta y Chipre) una cláusula de salvaguardia respecto al régimen de libre circulación de trabajadores asalariados nacionales de dichos estados. Se fija un período transitorio de dos años.

²⁶ Para la UE, de forma global, el número de residentes de los PECO es probable que aumente, según estas proyecciones alrededor de 335.000 personas por año, justo después de la introducción del libre movimiento, pero en una década se espera que esta cifra caiga por debajo de las 150.000 personas. La cuota máxima de población extranjera de los PECO en UE, espera alcanzarse después de 30 años, con un 1.1% (respecto a la población de UE). Sólo para Alemania, se espera que reciba, justo después de la liberalización de la mano de obra, 220.000 inmigrantes de los PECO, y que tenga después de 30 años, su cuota máxima de población originaria de los PECO (3.5%).

Otra parte de la doctrina opina que la ampliación únicamente tiene aspiraciones económicas y que es sólo una forma de colmar las carencias de mano de obra existentes en determinados sectores, como es el caso del servicio doméstico. Cuidar ancianos es la especialidad (el nicho de mercado o nuevo yacimiento de empleo) de muchas trabajadoras, mayoritariamente irregulares, del Este europeo. Ahora bien, quizás habría que preguntarse si es así por vocación o necesidad.

2.1. Inmigración/ampliación - terrorismo/seguridad

¿Es de esperar que los países de la ampliación trabajen eficazmente contra el crimen?

Europol ha advertido que los nuevos Estados ofrecen oportunidades tanto para el tránsito de recursos como para convertirse en destino de bienes y servicios criminales. Se predicen grandes investigaciones de fondos ilegales y es probable que algunas organizaciones criminales trasladen sus actividades a estos países, por cuanto sus medidas de prevención y lucha del crimen organizado y el terrorismo están comenzando a despegar, siendo menores que las del resto de los Estados miembros.

Es sabido que hay agencias que cobran 2000-3000 € por el visado y el viaje, aunque, en ocasiones, los sujetos que van a viajar, al llegar a la frontera, se ven obligados a regresar por llevar consigo documentos falsos. Otras veces, consiguen entrar en el país de destino y permanecer en él trabajando cuidando ancianos, por ejemplo. El problema, que este tipo de organizaciones conforman una industria floreciente en muchos países del Este.

La ampliación de la Unión Europea se considera un factor clave para que la emigración siga aumentando y, por ello, también la de delincuentes. En el mismo ámbito, se sitúa el tráfico de seres humanos, con la prostitución a la cabeza para abastecer los burdeles de todos los países occidentales. Los expertos calculan que 2/3 del medio millón de personas que trabajan en el negocio del sexo provienen de la Europa del Este.

Como consecuencia del progreso que supone la ampliación, las mafias escogerán entre sus víctimas a países como, por ejemplo, Hungría. El verdadero reto en el futuro inmediato será ayudar a que los nuevos países de destino contengan ese tráfico de entrada, pues acabar con el problema en origen es mucho más complejo que hacerlo a la hora de atravesar las fronteras, sean

terrestres, marítimas o aéreas, sobre todo teniendo en cuenta las nuevas obligaciones impuestas por la Unión Europea a los transportistas.

Es un hecho que la inmigración se asocia, en múltiples ocasiones, a la inseguridad, en general y a la delincuencia, en particular. Los datos disponibles muestran, en cierta medida, que se ha producido un incremento de la delincuencia imputable a la inmigración. Independientemente de que las estadísticas estén plagadas de trampas relativas a la forma de analizarlas²⁷, todo parece indicar que la población se siente más insegura como consecuencia del incremento de los flujos migratorios. Esta sensación existe en la opinión pública obviándose si la tasa de delincuencia de la población inmigrante es mayor o menor que la de la población autóctona. Ahora bien, cuando la inmigración arrastra patologías como mafias o redes delictivas, debe ser abordada desde el ámbito de la seguridad. Claro que parte de los delitos cometidos por inmigrantes en España son obra, precisamente, de miembros de organizaciones criminales que se desplazan hasta nuestro país para cometerlos y que no deben ser confundidos con quienes acuden aquí con intención de instalarse e integrarse en nuestra sociedad.

3. INMIGRACIÓN Y AMPLIACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

Tomando como referencia datos de 31 de diciembre de 2003, el total de residentes extranjeros, según el Ministerio del Interior, es de 1.647.011 personas. Los principales colectivos de extranjeros no comunitarios asentados en España proceden, por orden de importancia cuantitativa, de Marruecos (333.770), Ecuador (174.289), Colombia (107.459) y Reino Unido (105.479). La vecindad geográfica explica, fundamentalmente, el dato de Marruecos.

Ahora bien, si el orden se estableciera según el continente o área geográfica de procedencia, el primer puesto lo ocupa América Latina y el Caribe (31,26%), seguida de África (26,29%), el Espacio Económico Europeo (24,68%) y la Europa no comunitaria (9,36%).

A continuación se muestran algunos datos al respecto:

²⁷ Por ejemplo, constituye una trampa el que se considere como delito la falta de papeles o irregularidad jurídica.

INCREMENTOS PORCENTUALES EN EL NÚMERO DE RESIDENTES A DICIEMBRE DE 2003 CON RESPECTO A DICIEMBRE DE 2002 (PRINCIPALES COLECTIVOS)

América Latina y el Caribe	41,12%
Europeos no comunitarios	43,16%
Africanos	18,05%
Asiáticos	16,14%
Espacio Económico Europeo	11,94%

Como puede comprobarse, el incremento más fuerte en el último año se produce en el caso de los ciudadanos procedentes del continente europeo pero no pertenecientes a los entonces quince Estados miembros de la UE.

Éste es sólo uno de los efectos de la ampliación, que acerca el Este al Oeste. Es importante tener en cuenta que con el sistema de gestión a través del contingente, tal situación va en detrimento de la tradicional preferencia, por parte de los españoles, hacia los nacionales procedentes de América Latina y el Caribe.

4. CONCLUSIÓN

Europa vive hoy un momento políticamente apasionante.

La interrelación de los tres fenómenos que conforman nuestro triángulo (la inmigración, el crimen organizado y la integración de diez nuevos países) puede valorarse desde dos puntos de vista:

De un lado, es importante considerar a los responsables de involucrar a la Unión Europea en la tarea de hacerles frente. Estas tres cuestiones constituyen los retos más importantes con los que se va encontrar, no sólo la Unión Europea como organización de carácter supranacional, sino también todos los europeos como ciudadanos de la misma. Si bien puede pensarse que la integración de los nuevos compete sólo a los dirigentes políticos, no es así. A éstos corresponde, indudablemente, adoptar las normas necesarias para la aproximación de las legislaciones en todos los ámbitos. Pero integrar, supone mucho más que aunar disposiciones jurídicas, económicas, políticas... Requiere unidad social y ello es una tarea que sólo son capaces de llevar a cabo con éxito las personas. Por ello, para que la ampliación-integración de instituciones, ciudadanos e inmigrantes sea un hecho, todos, seamos nacionales del Estado europeo que sea, debemos colaborar. En caso contrario, jamás nos sentiremos ciudadanos de esta Europa que tantos años ha costado construir y que tantos beneficios nos está reportando.

De otro, es necesario poner de manifiesto los hechos que han propiciado el clima de acción-reacción que se ha generado en Europa y que la mueven a actuar afrontando cada uno de los retos que se le plantean con ahínco. Recuérdese como, a pesar del primer "fracaso" en la aprobación del Proyecto de Constitución Europea en diciembre de 2003, los dirigentes estatales decidieron seguir adelante e intentar el consenso unos meses después, consiguiéndolo, como es bien sabido, en el siguiente Consejo Europeo, en junio de 2004. Fue así porque sólo un nuevo texto nos haría dar un paso más en la evolución de la Unión Europea y cumplir con la ya vieja teoría del funcionalismo, legado de los Padres Fundadores, que hace mover esta organización paso a paso. Ejemplo de esta actitud de reacción son también las medidas adoptadas en la lucha contra el terrorismo, puestas en marcha como respuesta a dos acciones exteriores a la Unión: los atentados terroristas de 2001 y 2004. La intensificación de esta lucha, empleando no sólo los mecanismos de los que ya se disponía, sino también abriendo la puerta al diseño y puesta en práctica de otros nuevos, permite regular determinados flujos migratorios: los vinculados a redes criminales, que usan a las personas que salen de sus países de origen en busca de nuevas oportunidades como medios de transporte de planes, ideologías, tácticas para cometer atentados contra las estructuras sociales y políticas de los países que los acogen.

Así las cosas, en el peor de los escenarios posibles, Europa como área regional podría verse debilitada, con lo que ello supondría en relación con la estructura geopolítica y estratégica configurada a escala internacional, en la que Europa empieza a consolidar su papel de gran potencia regional.

En un escenario mucho más positivo, si se adoptaran las medidas adecuadas y los Estados miembros avanzasen al mismo tiempo y en una misma dirección, Europa podría salir fuertemente reforzada.

Finalmente, los últimos avances que se han sucedido en la UE demuestran que tenemos por delante, en los próximos años, una oportunidad que no podemos desaprovechar para profundizar en la construcción europea y sus políticas de inmigración, seguridad y defensa y ampliación.