



New
Direction



EL ESPACIO DE SEGURIDAD EUROPEO ANTE EL RETO DE LA INMIGRACION

MATÍAS RECIO JUÁREZ - POSMODERNIA

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



Introducción

Según los datos de Eurostat, en 2019 la Unión Europea contaba con 34,2 millones de extranjeros con residencia legal, el 7,7 % de todos sus habitantes. Cifra a la que habría que añadir los inmigrantes ilegales, datos siempre evaluativos, pero que podrían ascender a otros 2,8 millones de habitantes. En 2019, según las referencias publicadas por la Comisión Europea, se detectaron 141.700 cruces fronterizos ilegales, de los cuales 106.200 se efectuaron a través de las fronteras marítimas. También en 2019 se ordenó la expulsión de 491.000 inmigrantes extracomunitarios, de los cuales tan solo se consiguió devolver a sus países de origen a 142.000.

El aumento de los flujos migratorios con destino a Europa ha sido espectacular en las últimas décadas, hasta el punto de convertirse en el principal factor de crecimiento demográfico en la mayoría de los países europeos. Los conflictos que se produjeron en Medio Oriente y África del Norte además han provocado un aumento del número de llegadas de solicitantes de asilo a Europa Meridional. Aunque la situación en los Estados miembros de la UE es diversa, no debemos olvidar que la libre circulación de personas dentro de la UE y el propio fenómeno de la globalización facilita, como nunca había sucedido antes en la historia de la humanidad, el traslado de un país a otro de cualquier persona, lo que ha convertido la gestión de la inmigración en un complejo problema para las sociedades de acogida.

Población inmigrante en la UE (Año 2019)¹

NACIÓN	Nº INMIGRANTES	PORCENTAJE
ALEMANIA	13.132.146	15,79%
AUSTRIA	1.779.857	20,00%
BÉLGICA	1.981.919	17,16%
BULGARIA	168.516	2,42%
CHIPRE	191.922	21,61%
CROACIA	518.083	12,77%
DINAMARCA	722.878	12,41%
ESLOVAQUIA	187.984	3,44%
ESLOVENIA	253.122	12,08%
ESPAÑA	6.104.203	12,90%
ESTONIA	190.242	14,31%
FINLANDIA	383.116	6,93%
FRANCIA	8.334.875	12,42%
GRECIA	1.211.382	11,31%
HUNGRÍA	512.043	5,24%
IRLANDA	833.564	16,79%
ITALIA	6.273.722	10,41%
LETONIA	237.266	12,44%
LITUANIA	117.218	4,20%
LUXEMBURGO	291.723	46,59%
PAÍSES BAJOS	2.282.791	13,11%
POLONIA	655.985	1,73%
PORTUGAL	888.162	8,63%
REINO UNIDO	9.552.110	14,25%
REPÚBLICA CHECA	512.705	4,79%
RUMANÍA	462.552	2,39%
SUECIA	2.005.210	19,42%

¹ Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos Eurostat y Banco Mundial (Incluye residentes extranjeros, tanto comunitarios como extracomunitarios).

Ni siquiera la pandemia del Covid-19, con sus importantes restricciones de movilidad, ha conseguido frenar los flujos migratorios que llegan vía marítima a las costas europeas. Si bien inicialmente se detectó por el FRONTEX una reducción de los intentos de entrada a cifras de 2009, una vez que se han relajado las medidas restrictivas implementadas durante los primeros meses de la primera ola de la pandemia, tanto por los Estados europeos como por terceros países de tránsito, los flujos han vuelto a adquirir virulencia. En España, la ruta Atlántica con destino a las Islas Canarias ha sufrido durante los últimos meses del año 2020 un aumento del 1019%² respecto al mismo periodo del año pasado, con la llegada de miles de inmigrantes ilegales, superando la crisis de los cayucos de 2006. La esperanza de una mejora económica, la inestabilidad social y política, empujan a las personas a migrar hacia Europa en busca de prosperidad. Sin embargo, pese a que la mitad de los fondos invertidos a nivel mundial en salud, educación y prestaciones sociales se gastan en Europa, su riqueza no es inagotable ni convierte a la UE automáticamente en un paraíso para los inmigrantes, aunque sean residentes legales, como demuestra la conflictividad de la segunda generación, aquellos que pese a haber nacido en suelo europeo, aún plantean serias carencias de integración. Esta integración no es simplemente una cuestión de dedicar más fondos para “empoderar” a los inmigrantes, exige que el esfuerzo sea mutuo, de manera que el extranjero participe también positivamente con su voluntad para formar parte de la comunidad nacional de la sociedad que le acoge.

Sin embargo, pese a los múltiples desafíos que supone el fenómeno de la inmigración, la respuesta internacional que se ha abordado en la Conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en Marrakech en 2018, parece que sólo ofrece una visión unidimensional, centrada en salvaguardar los procesos de migración. Los objetivos de la ONU, en consonancia con su Agenda 2030 globalizadora, no contemplan como principal meta el garantizar el derecho al arraigo de las personas y evitar estos gigantescos flujos migratorios desde los países de origen. Tampoco se han previsto las adecuadas medidas para proteger las sociedades de los países de acogida del aluvión de consecuencias

asociadas a tal movimiento poblacional. Es más, la laxitud con que se contempla la inmigración clandestina no parece que vaya a contribuir a lograr esa migración segura, ordenada y regular que proclama el título del Pacto. Someramente, en su Objetivo 4 f), el Pacto Mundial contempla que los inmigrantes indocumentados no podrán ser retenidos más allá de lo razonable para efectuar las averiguaciones oportunas o devueltos a su inmediato lugar de procedencia, ya que la falta de acreditación de su identidad y nacionalidad no será obstáculo para acceder a los servicios básicos de los países de acogida. El Objetivo 7 establece la obligación de asistir al inmigrante, aunque haya entrado vulnerando la ley del país de acogida, prestándose todo el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, incluyendo la asistencia jurídica gratuita en caso de procedimientos de expulsión y facilitando el acceso de los “migrantes irregulares” a una evaluación individual que permita regularizar su situación. El Objetivo 11 f) aconseja examinar y revisar las leyes y reglamentos pertinentes para determinar si conviene sancionar la entrada o la estancia ilegal. El Objetivo 13 pretende que la detención de inmigrantes ilegales solo se utilice como último recurso, buscándose otras alternativas que no se especifican. El Objetivo 15 e), además del necesario acceso a la asistencia sanitaria de urgencia, otorga al inmigrante acceso a la asistencia integral con independencia de su situación legal, estableciéndose planes diferenciados de salud nacionales específicamente dirigidos a la población inmigrante. El objetivo 16 obliga a respetar en todo caso las culturas, tradiciones y costumbres de las comunidades inmigrantes que se asienten en las sociedades de acogida, descartando por tanto como modelo de integración el de asimilación. Los objetivos 17 y 19 instauran la censura de cualquier crítica social del fenómeno migratorio, descalificando como xenófoba cualquier propuesta de restricción, debiendo orientarse las políticas públicas al empoderamiento de los “migrantes”.

Es absolutamente irresponsable pensar que los sistemas públicos prestacionales de los países Occidentales son capaces de soportar ilimitadamente cualquier extensión de los mismos sin consecuencia alguna. En el actual marco de la grave crisis provocada por la pandemia del COVID-19, por mucho que se empeñe la ONU, el esfuerzo colectivo

y solidario de los ciudadanos europeos tiene por objetivo sufragar con dinero público la recuperación económica de todos los Estados miembros, por lo que las pretensiones de quienes no han tenido otro contacto con Europa que arribar clandestinamente a sus costas o permanecer ilícitamente en su territorio, no pueden, más allá de las elementales consideraciones humanitarias, ser satisfechas por unas exangües sociedades europeas, que hoy ni siquiera cuentan con medios suficientes para sufragar el mantenimiento del Estado de bienestar para un importante porcentaje de su población. El Derecho Internacional siempre ha aceptado que los Estados tienen la potestad de establecer su propia política de inmigración, adecuando los flujos migratorios a su capacidad de acogida.

Por su parte, desde una óptica más realista, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un nuevo Pacto sobre migración y asilo, que reconoce que los flujos mixtos de refugiados y migrantes que se han producido a raíz de la crisis de los refugiados de 2015-2016, suponen una mayor complejidad en el tratamiento del fenómeno migratorio. Es en la frontera exterior donde la UE tiene que colmar las brechas entre los controles en las fronteras exteriores y los procedimientos de asilo y retorno, afirma el texto de la Comisión. Se establece así un triple control de identidad, sanitario y de seguridad, seguido de un reconocimiento rápido entre las personas que legalmente pueden recibir asilo y las que pueden ser devueltas a sus países de origen. Además, se ha creado la figura de un Coordinador Europeo de Retornos, se constituye una Agencia Europea de Asilo y se refuerza el sistema FRONTEX con 10.000 agentes armados de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que empezarán a patrullar en 2021. Pero, sobre todo, hay que poner énfasis en la piedra angular sobre la que debería bascular toda la política migratoria de la Unión Europea: “Las normas de la UE en materia de migración solo pueden ser creíbles si se hace retornar efectivamente a quienes no cuentan con el derecho a quedarse en la UE. En la actualidad, solo alrededor de un tercio de las personas a las que se ordena regresar de los Estados miembros se marchan realmente. Esto erosiona la confianza de los ciudadanos en todo el sistema de gestión del asilo y la migración y actúa como incentivo para la migración irregular”³.

Hasta ahora Europa no ha sido capaz ni de contener el flujo migratorio sostenido que se viene produciendo desde fuera de sus fronteras, ni de adoptar una política común eficaz de integración y control de esa inmigración extracomunitaria, por mucho que desde algunas instancias internas de la Unión Europea se proclamase que se trata de una oportunidad y no de un reto.

Por supuesto que se trata de un reto, un reto de incalculables consecuencias económicas, sociales y culturales. Stephen Smith, en su obra “La huida hacia Europa” (2019), vaticina que al menos hasta 2050 se acentuarán los flujos migratorios desde África, con la posibilidad de que 150 millones de africanos acaben dentro de la Unión Europea. El propio Foro Económico Mundial (Foro de Davos) que celebrará su próxima reunión programada para 2021 bajo el lema «El Gran Reinicio» tras la pandemia, calcula que 1.000 millones de personas se incorporarán a los flujos migratorios que se producirán los próximos decenios. Cuando Jean Raspail publicó en 1973 “Le Camp des saints”, nadie habría creído que su novela anticiparía la realidad que hoy se vive Europa con la llegada masiva de millones y millones de inmigrantes. Treinta años después, el fenómeno había adquirido tal intensidad que autores como Guillaume Faye en su obra “La colonisation de l’Europe”, publicado en 2000, consideraban que nos encontrábamos ante una nueva forma de invasión. El rápido crecimiento demográfico y la excepcional juventud del colectivo inmigrante, unido a la baja tasa de natalidad y envejecimiento de la población europea, ha hecho que se hable de un reemplazo poblacional, planteándose la incertidumbre de un futuro que puede conducir a una pacífica limpieza étnica de la población de origen europeo.

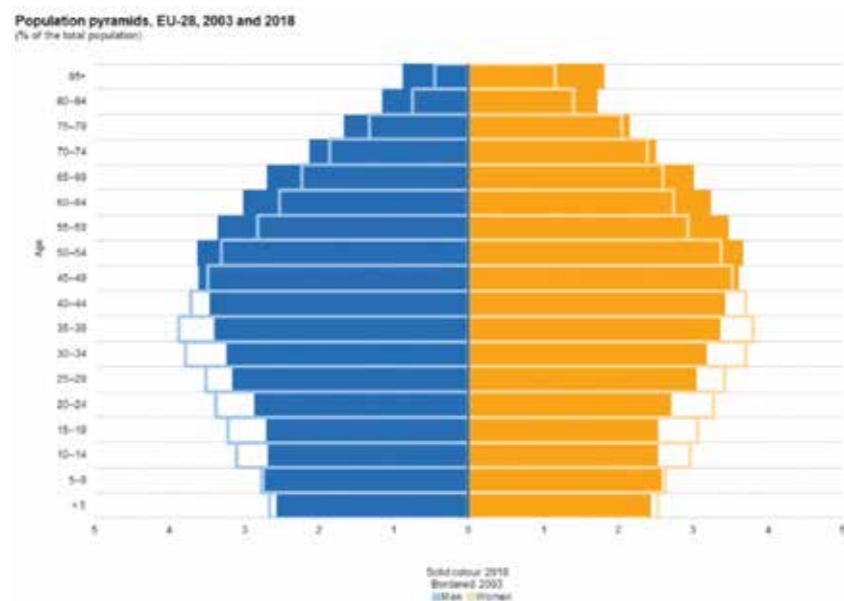
En 2018 la población de la UE de 0 a 14 años constituía el 15,6 %, las personas entre los 15 y los 64 años constituían el 64,7 % de la población. Las personas mayores de 65 años o más, representaban un porcentaje de un 19,7 %, un aumento de 2,6 puntos porcentuales en comparación con diez años antes. La tasa de natalidad era del 1,55 por mujer en edad de procrear (incluidas las inmigrantes con residencia legal). Mientras, en África la tasa de natalidad es del 4,7, en Asia del 2,4 (incluida China) y en América Latina del 2,04. Por continentes, el más envejecido es Europa, con una media de 42,5 años, mientras que

2 Fuente: Ministerio del Interior de España.

3 Un sistema efectivo y común de la UE para los retornos, Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo COM(2020) 609 final). Punto 2.5.

la edad media en África es de 19,7 años⁴. En cuanto a la tasa de natalidad de las mujeres inmigrantes en la UE, no trasladan al país de acogida las pautas reproductivas de sus países de origen, viendo

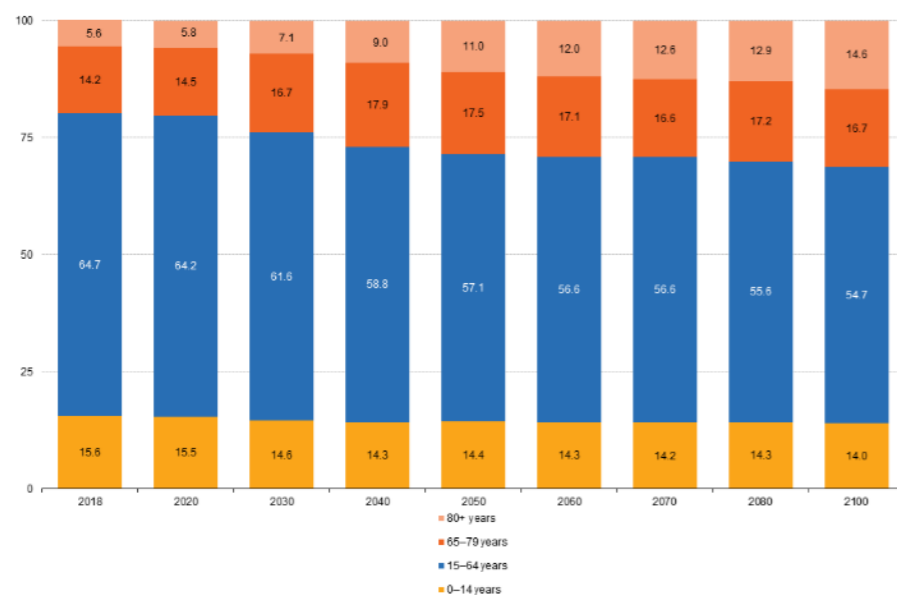
reducida también su tasa de natalidad en consonancia con su nueva situación socioeconómica, aunque es sensiblemente superior al de las mujeres europeas (1,4), situándose en torno al 1,9⁵.



Está previsto que el porcentaje de personas de 80 años o más dentro de la población de la UE se

multiplique por 2,5 entre 2018 y 2100 y pase de un 5,6 % a un 14,6 %.

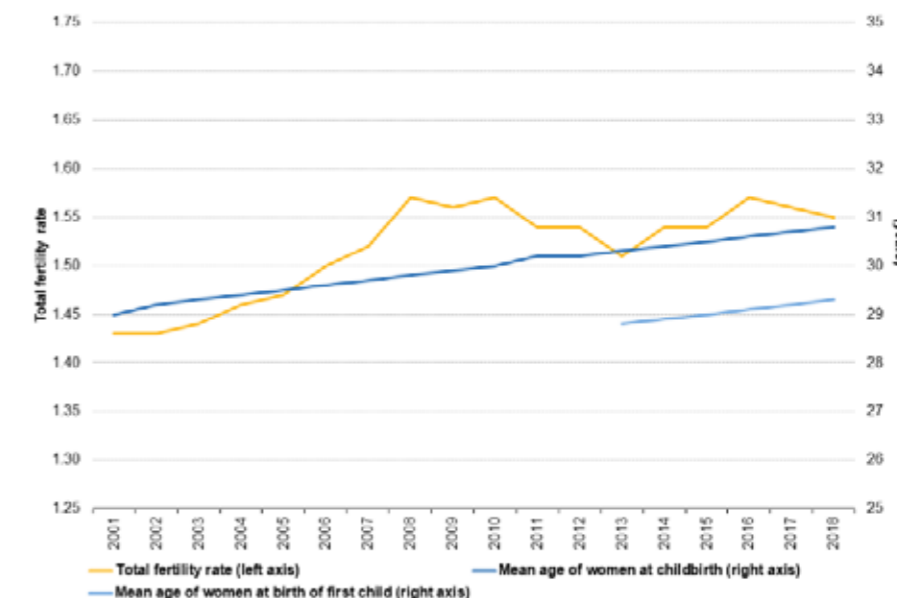
Population structure by major age groups, EU-28, 2018-2100 (% of total population)



Note: 2018: provisional. 2020-2100: projections (EUROPOP2018). Source: Eurostat (online data codes: demo_pjanind and proj_18ndbt)

eurostat

Fertility indicators, EU-27, 2001-2018



Note: the axes do not start at 0. 2010-2012 and 2014, 2015, 2017: break in series. Source: Eurostat (online data code: demo_find)

eurostat

El control de los flujos migratorios resulta por tanto esencial para la supervivencia de Europa como proyecto civilizacional, debiéndose sopesar por parte de las Instituciones de la UE todos los intereses en juego: las capacidades de acogida de las sociedades europeas, la lucha contra la inmigración clandestina, la solidaridad común con los Estados que sufren la presión migratoria en primera persona, el respeto de los derechos humanos reconocidos a los inmigrantes

en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, con especial referencia al derecho de asilo. Todo ello sin olvidar la necesidad de adoptar una política común de integración que garantice la seguridad dentro de todos los Estados miembros y una convivencia respetuosa con los valores cívicos y democráticos de la cultura europea, y por último, el fomento del retorno voluntario y la expulsión de aquellos inmigrantes que demuestren su nula voluntad de integración.

Desafíos de la inmigración para el espacio de libertad y seguridad europeos

Una afluencia masiva de inmigrantes sin un estricto control no sólo desborda las capacidades prestacionales de las sociedades de acogida y supone un vuelco en la composición demográfica de la población, plantea un serio problema de integración que repercute sobre la convivencia, ya que, para su éxito, la inmigración debe ser concebida y percibida como beneficiosa, tanto para las comunidades diaspóricas como para las receptoras. Ningún inmigrante se convierte en europeo por el mero hecho de poner el pie en el continente u obtener unos papeles que le permitan permanecer en él. Excluir del debate sobre la integración los conceptos de identidad y arraigo, aceptando sin más el modelo multicultural, solo conducirá al fracaso, ya que los inmigrantes en Europa que quieren preservar sus

códigos culturales, cuando estos son contrarios a los valores democráticos occidentales, provocan una espiral negativa: cuanto menos integrada está una comunidad de inmigrantes, más atractiva resulta para los nuevos inmigrantes que no se quieren integrar. Giovanni Sartori, premio Príncipe de Asturias, ya alertaba en “La sociedad multiétnica” (2000) sobre los peligros que para la democracia suponía la inmigración islámica y también en el año 2001, Oriana Fallaci en “La rabia y el orgullo” denunciaba como una amenaza el islamismo que penetraba en Europa a través de la inmigración.

El proceso de globalización, que ha desdibujado las fronteras entre los países, y la inmigración masiva han traído también nuevas formas de delincuencia

4 Fuente: Eurostat y Banco Mundial.

5 Fuente: Fundación BBVA.

organizada transnacional, entre las que destaca, por su peligrosidad y la alarma social que produce, el terrorismo de corte islamista. Esta violencia yihadista ha sido la responsable de la mayoría de atentados en Europa y el mundo en las últimas décadas. Entre el año 2000 y 2019 del total de 1.878 víctimas mortales, entre europeos muertos fuera del continente y de fallecidos en atentados dentro de la UE, el 91,1 % (1.713) ha perdido la vida en atentados yihadistas.

Muertos en atentados islamistas dentro de la UE entre 2000 y 2019⁶

- Alemania: 29
- Austria: 2
- Bélgica: 40
- Bulgaria: 6
- Dinamarca: 2
- España: 210
- Finlandia: 2
- Francia: 268
- Italia: 1
- Países Bajos: 5
- Reino Unido: 123
- Suecia: 5

Tampoco la pandemia del COVID-19 ha puesto coto al terrorismo islamista. Desde septiembre de 2020 se han llevado a cabo hasta cinco ataques diferentes, tres de ellos en Francia con 4 muertos, uno en Dresde con 1 muerto y otro en Viena con 3 muertos.

El perfil del yihadista podemos hallarlo entre los sujetos que han llegado recientemente a Europa, bien como inmigrantes legales, refugiados solicitantes de asilo, estudiantes o inmigrantes ilegales, que pertenecían o estaban ya en contacto con organizaciones yihadistas y han aprovechado la permeabilidad de las fronteras europeas para introducirse en el espacio Schengen. Otro grupo lo podemos hallar entre inmigrantes legales y de segunda generación procedentes de países musulmanes, los cuales habitan principalmente en los suburbios de ciudades como Marsella, Lyon o París en Francia, Dortmund en Alemania o ciudades británicas como Bradford o Leeds, también

inmigrantes asentados en ciudades dormitorio de Madrid, Barcelona o en auténticos guetos como Molenbeek en Bélgica o Marxloh en Alemania, que han sufrido un proceso de radicalización y han sido captados por organizaciones islamistas o actúan en solitario influenciados por imanes extremistas, colectivos fundamentalistas o discursos de odio en redes sociales⁷.

Sospechosos arrestados por actividades yihadistas dentro de la UE⁸

- 2015 687
- 2016..... 718
- 2017..... 705
- 2018..... 511
- 2019..... 436

Aunque la Agenda Europea de Seguridad lógicamente tenga al terrorismo como su más grave preocupación, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia ocupan también un lugar preferente entre las amenazas contra el espacio de libertad y seguridad europeos. Los ciberataques, correos maliciosos, virus y datos robados, botnets, spywares, ransomware, rootkits, keylogger, estafas informáticas y el fraude en los pagos no monetarios, phishing, pharming, smishing, vishing, el abuso infantil en línea constituyen las principales actividades delictivas que Europol detecta en los sucesivos informes que elabora sobre Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en Internet (IOCTA). Añadiéndose nuevas formas de ciberdelincuencia, como el cryptojacking, que tiene por objeto las criptomonedas. INTERPOL y el Consejo de Europa cooperan en el marco del proyecto GLACY+ con el objetivo de publicar un manual para la recogida de estadísticas de justicia penal sobre la ciberdelincuencia, pero aún no existen estadísticas conjuntas para toda la UE. La Agencia Europea de Ciberseguridad estima en millones el número de incidentes de ciberataques acaecidos. Sólo en España en el año 2019 se recibieron 218.302 denuncias sobre ciberdelitos⁹. Las redes del ciberdelito no tienen fronteras y muy frecuentemente aparecen implicados ciudadanos extranjeros, tanto dentro del espacio Schengen como

fuera de nuestras fronteras. Interpol, evaluando las repercusiones del COVID-19 en la ciberdelincuencia ha puesto de manifiesto un aumento en cuanto a número y objetivos de los ataques, que además de

a particulares y pequeñas empresas ahora también afectan a grandes multinacionales, administraciones estatales e infraestructuras esenciales.

Distribution of the key COVID-19 inflicted cyberthreats based on member countries' feedback



Fuente: Interpol.

Pero las instituciones europeas descuidan el impacto que sobre la seguridad ciudadana tiene el fenómeno de la inmigración, huyendo, con la disculpa de que no se debe criminalizar al inmigrante, de cualquier estudio objetivo en profundidad sobre los delitos, clase de delincuencia y tasa de criminalidad entre el colectivo de inmigrantes que se ha asentado en Europa. Se ha llegado al extremo de pretender ocultar a la opinión pública delitos cometidos por inmigrantes, como sucedió con las agresiones sexuales de Nochevieja de 2015 en Alemania o los continuos abusos sexuales cometidos sobre menores durante 16 años, entre 1997 y 2013, en Rotherham, Gran Bretaña. Basta repasar los estudios estadísticos sobre criminalidad de los Estados miembros de la UE para comprobar que el tratamiento estadístico de datos no ofrece un sistema homogéneo y completo para determinar la nacionalidad de los autores o imputados según las figuras delictivas.

Obviamente, un aumento de inmigrantes entre la población residente en Europa se traduce en un mayor número de delitos cometidos

por extranjeros. En el año 2017, ascendieron a 599.350, según Eurostat. Pero lo verdaderamente importante no solo es conocer el número de delitos que anualmente cometen ciudadanos extranjeros residentes en la UE, sino el índice de criminalidad entre la población inmigrante. Para conocer la tasa de criminalidad entre el colectivo de inmigrantes sería necesario conocer, no solo la población extracomunitaria con residencia legal, sino también el número de inmigrantes ilegales, así como los inmigrantes de segunda generación, que administrativamente aparecen como ciudadanos nacionales de origen, sin olvidar aquellos que han obtenido la nacionalidad de cualquier Estado miembro de la UE, ya que entre 2013 y 2019 4.472.287 inmigrantes obtuvieron la ciudadanía europea a través de la obtención de la nacionalidad de algún país miembro, siendo marroquíes, albaneses y turcos los ciudadanos que encabezan el listado¹⁰. Estos datos en su conjunto no aparecen reflejados en las estadísticas judiciales ni policiales que ofrecen los países miembros de la UE.

⁶ Fuente: Europol y Libro Blanco y Negro del Terrorismo en Europa publicado por el Parlamento Europeo.

⁷ Vid. *Muslims in Europe: addressing the challenges of radicalization* (2006), Mirjam Dittrich; *Europe's Angry Muslims: The Revolt of The Second Generation* (2011), Robert Leiken.

⁸ Fuente: Europol

⁹ Fuente: Ministerio del Interior de España.

¹⁰ Fuente: Eurostat.

Para ofrecer una visión orientativa podemos acudir a las estadísticas sobre población reclusa en Europa y las estadísticas policiales sobre extranjeros incurso en investigaciones criminales.

Porcentaje de la población reclusa extranjera en los principales países de la UE (año 2019)¹¹

NACIÓN	HOMBRES	MUJERES
Alemania	32 %	N.A.
Austria	55,8 %	38,6%
Bélgica	44,2 %	N.A.
Bulgaria	3%	8%
Dinamarca	28,1%	28,9%
España	28%	41,8%
Finlandia	18,3%	11,5%
Francia	22,8%	28,6%
Grecia	58,1%	34,2%
Hungría	4,7%	2,4%
Irlanda	13,7%	12,2%
Italia	36,7%	36,5%
Países Bajos	23%	24,8%
Polonia	1,4%	1,9%
Reino Unido	11,11%	11%

Países con mayor número de extranjeros incurso en investigaciones criminales judiciales (año 2018)¹²

PAÍS	EXTRANJEROS	TOTAL
Alemania	708.380	2.051.266
Italia	278.527	869.304
Francia	198.702	1.178.414
España	113.228	389.090
Austria	115.258	288.414
Bélgica	69.624	190.232
Grecia	46.975	124.257

Principales delitos cometidos en 2018 en los países más relevantes de la UE¹³

País	Homicidios	Asaltos	Agresiones sexuales	Robos
Alemania	632	137.727	9.036	1.002.478
Austria	73	3.711	1.317	112.613
Bélgica	177	63.142	3.334	218.243
Dinamarca	54	1.857	2.217	182.819
España	290	18.292	1.700	168.203
Francia	779	N.A.	19.658	N.A.
Grecia	94	1.587	157	58.296
Hungría	83	N.A.	541	64.190
Irlanda	42	4.506	988	64.535
Italia	345	66.348	N.A.	1.001.327
Países Bajos	119	4.575	1.990	234.150
Polonia	265	6.610	756	98.883
Portugal	81	579	421	87.569
Reino Unido	731	540.106	60.950	1.679.697
Suecia	108	4.709	626	334.286

Teniendo en cuenta los porcentajes de reclusos y sospechosos investigados de origen extranjero en relación con la población inmigrante asentada en Europa, la verdad es que los inmigrantes presentan en Europa un mayor índice de criminalidad que los nacionales de los respectivos Estados miembros. La media aproximada en Europa es del 3,5 por mil habitantes, mientras que la de los inmigrantes se situaría en torno a 9 por mil habitantes¹⁴. Es decir, la tasa de criminalidad entre la población inmigrante se sitúa tres veces por encima de la correspondiente a la población europea, incluso podría ascender a cuatro veces por encima según se incluya o no a la población inmigrante de segunda generación y la que ha obtenido la nacionalidad de alguna nación europea¹⁵. Ciertamente, la mayoría de los inmigrantes no están implicados en la comisión de delitos, al igual que sucede con la población autóctona, pero tampoco se puede ocultar la realidad negándonos a reconocer un hecho indubitado y que no admite la mínima discusión, el índice de delincuencia entre los inmigrantes extranjeros es sensiblemente mayor del de los europeos, hasta el punto de ser responsables de aproximadamente un 25 % de los delitos que se cometen en Europa, cuando su población

no supera el 8 %. Cerrar los ojos a este hecho incontrovertible supone conservar latente un problema sin aportar soluciones ni abordar medidas eficaces para atajarlo.

Encontrar un índice de criminalidad más elevado entre la población inmigrante en relación a la población de la sociedad de acogida no es una novedad asociada al reciente fenómeno de la inmigración masiva hacia Europa. Ya con ocasión de la inmigración europea en EE UU, de finales del XIX y principios del XX, se detectó este fenómeno entre inmigrantes europeos¹⁶. La denuncia de este problema nada tiene que ver con el el racismo y la xenofobia, como se predica desde posiciones políticas autodenominadas “progresistas”, se trata de una de las facetas asociadas al desarraigo que implica la acción de migrar.

Los factores que contribuyen a colocar al inmigrante en una mayor situación de riesgo delictivo, son complejos. La primera y más simplista respuesta a los motivos de la aparición de un mayor índice de criminalidad entre inmigrantes viene de la mano de las razones de oportunidad económica. Dado que como grupo social no tienen el mismo acceso a los recursos legítimos para la obtención de riqueza y estatus social, con mayor frecuencia sujetos pertenecientes

¹³ Fuente: Eurostat.

¹⁴ Fuente: elaboración propia a partir de datos demográficos, de población reclusa e investigados de Eurostat y Consejo de Europa.

¹⁵ Vid. *Posición del extranjero como sujeto pasivo del proceso penal español*, Universidad de Vigo, 2015. Matías Recio, pag. 65-116, estudios sobre la tasa de criminalidad entre la población extranjera en España y que son aproximativamente extrapolables a los principales países receptores de inmigración del resto de Europa.

¹⁶ Vid. W. I. THOMAS y F. W. ZNANIECKI [*The Polish peasant in Europe and America. Monograph of an immigrant group*. Chicago-Boston, 1918-1920. (The_Polish_Peasant_Revisited_Thomas_and_Znaniecki_Classic_in_the_Light_of_Contemporary_Transnational_Migration_Theory)].

¹¹ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo de Europa, Informe Space I y World Prison Brief data.

¹² Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

a tal colectivo recurrirán al delito para tener acceso a un nivel de vida parejo al del resto de la población. Incluso, en estadios más sofisticados, acudirían a la delincuencia organizada para adquirir protagonismo e influencia empresarial y política. De esta manera se crean subculturas delictivas como una respuesta ante los problemas de integración y la frustración que experimentan los miembros de estos grupos de inmigrantes.

Pero la cuestión es mucho más compleja. El choque cultural también contribuye, pues las normas de conducta propias de la sociedad de acogida le son ajenas al inmigrante, de manera que, aunque conozca la norma no se siente concernido por la misma, dado que el reproche por su transgresión viene de una comunidad a la que no pertenece y cuyos códigos de conducta no comparte, de manera que cuando en un mismo contexto social conviven diversos colectivos surge el conflicto cultural y el riesgo de delincuencia.

Siguiendo esta línea argumental, la integración resulta imprescindible, pues la falta de compromiso e implicación del inmigrante con la sociedad receptora resulta determinante en su comportamiento antisocial. Es decir, se produce una disfunción o ruptura en el proceso de socialización del extranjero en el país de acogida, en el que carece de lazos de solidaridad, lo que se traduce en un mayor riesgo

El caso Español

Un examen de la tipología de los delitos en los que se detecta una mayor participación de ciudadanos extranjeros, sin duda puede ayudar a detectar patrones de comportamiento y factores criminológicos, que a su vez ayudarán a revelar los puntos débiles en los que la seguridad interna falla y se debe reforzar o de la necesidad de implementar medidas sociales de integración más eficaces. No contamos a nivel europeo de estudios sobre la materia equivalentes al programa que el Consejo de Europa, en los Informes Space elaborados por la Universidad de Lausanne, ofrece sobre las estadísticas penitenciarias y penales de los 47 estados miembros. Por este motivo, a nivel europeo deberíamos crear las herramientas específicas para estudiar esta materia de forma que las repercusiones

de criminalidad, ya que la sociedad donde pasa a residir le es ajena inicialmente o le es absolutamente indiferente. No en vano las zonas suburbanas con un alto grado de población inmigrante implican también un alto grado de desorganización social y una menor capacidad para controlar la conducta de sus habitantes. La desestructuración de estas barriadas, desconectadas de los valores, oportunidades y referentes de la comunidad nacional en la que se sitúan, las convierten en zonas marginales. Y es que el arraigo social supone un factor trascendental para normalizar el proceso de migración y construir unos vínculos personales con la sociedad de acogida más allá del puro interés prestacional o económico. De esta forma, la desconexión que supone el proceso de migración respecto de la cultura de salida y el desarraigo social que provoca, se ve regenerado por la creación de nuevos vínculos culturales y sociales que actúan como elemento disuasorio del comportamiento delictivo. Si la Unión Europea aspira a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia, sin fronteras interiores, los inmigrantes deben integrarse y compartir los valores comunes de la Unión, acatar el Estado de Derecho y tener por referente el respeto de los derechos fundamentales y cívicos, tanto propios como ajenos. Sólo así los europeos podrán sentirse seguros de que, dondequiera que se muevan dentro de la UE, su libertad y su seguridad están aseguradas.

de la inmigración sobre el terrorismo, delincuencia organizada y seguridad pública dejen de tratarse en compartimentos estancos, impidiendo la orientación eficaz que un entorno conjunto ofrecería para que las autoridades nacionales puedan trabajar coordinadamente de forma eficaz para abordar los retos compartidos.

Centrándonos en España, uno de los principales países receptores de inmigración, podemos ofrecer un somero estudio estadístico a partir de las condenas penales pronunciadas por los Tribunales españoles. Evidentemente, sus conclusiones no pueden extrapolarse al resto de países miembros de la UE, pero sin duda el estudio ofrece una valiosa fuente para conocer tendencias.

Evolución de la comisión de delitos por ciudadanos extranjeros (2010-2019)¹⁷

Año 2010	Total	Españoles		Extranjeros	
Homicidios y Asesinatos	1.448	1.085	74,9%	363	25,1%
Lesiones	35.039	24.363	69,5%	10.676	30,5%
Contra Libertad	11.317	8.838	78,1%	2.479	21,9%
Agresiones Sexuales	692	367	53,0%	325	47,0%
Contra derechos de ciudadanos extranjeros	312	74	23,7%	238	76,3%
Hurtos	8.632	5.285	61,2%	3.347	38,8%
Robos	27.213	19.780	72,7%	7.433	27,3%
Propiedad intelectual e industrial	1.014	338	33,3%	676	66,7%
Contra salud pública	12.702	6.873	54,1%	5.829	45,9%
Falsedades	5.588	3.139	56,2%	2.449	43,8%
Atentados contra la autoridad	11.876	8.275	69,7%	3.601	30,3%

Año 2011	Total	Españoles		Extranjeros	
Homicidios y Asesinatos	1.238	920	74,3%	318	25,7%
Lesiones	33.593	23.929	71,2%	9.664	28,8%
Contra Libertad	10.586	8.369	79,1%	2.217	20,9%
Agresiones Sexuales	618	332	53,7%	286	46,3%
Contra derechos de ciudadanos extranjeros	177	44	24,9%	133	75,1%
Hurtos	9.096	5.690	62,6%	3.406	37,4%
Robos	27.825	20.002	71,9%	7.823	28,1%
Contra salud pública	13.791	7.352	53,3%	6.439	46,7%
Falsedades	6.211	3.032	48,8%	3.179	51,2%
Atentados contra la autoridad	11.889	8.167	68,7%	3.722	31,3%

Año 2012	Total	Españoles		Extranjeros	
Homicidios y Asesinatos	1.329	1.007	75,8%	322	24,2%
Lesiones	34.362	24.812	72,2%	9.548	27,8%
Contra Libertad	10.656	8.501	79,8%	2.155	20,2%
Agresiones Sexuales	631	332	52,6%	299	47,4%
Contra derechos de ciudadanos extranjeros	152	48	31,6%	104	68,4%
Hurtos	9.975	6.663	66,8%	3.312	33,2%
Robos	29.550	21.925	74,2%	7.625	25,8%
Contra salud pública	13.243	7.374	55,7%	5.869	44,3%
Falsedades	6.906	3.491	50,6%	2.289	33,1%
Atentados contra la autoridad	12.383	8.797	71,0%	3.803	30,7%

Año 2017	Total	Españoles		Extranjeros	
Homicidios y Asesinatos	564	421	74,65%	143	25,35%
Lesiones	65.519	50.527	77,12%	14.992	22,88%
Contra Libertad	25.783	22.051	85,53%	3.732	14,47%
Agresiones Sexuales	387	235	60,73%	152	39,27%
Hurtos	63.721	43.424	68,13%	20.297	31,87%
Robos	27.713	21.212	76,55%	6.501	23,45%
Contra salud pública	11.527	7.782	67,52%	3.745	32,48%
Falsedades	7.783	4.326	55,59%	2.289	44,41%
Atentados contra la autoridad	7.077	5.139	72,62%	1.938	27,38%

¹⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE, Instituto Nacional de Estadística español. No se han incluido las estadísticas de los años 2013 a 2016, debido a que durante esos años las autoridades españolas omitieron los datos relativos a agresiones sexuales. A partir del año 2017 se ha suprimido por las autoridades gubernativas los datos relativos a delitos de trata y contra derechos de ciudadanos extranjeros.

Año 2018	Total	Españoles	Extranjeros
Homicidios y Asesinatos	499	355	71,15%
Lesiones	67.472	51.384	76,16%
Contra Libertad	27.003	22.904	84,83%
Agresiones Sexuales	386	213	55,19%
Hurtos	70.102	46.224	65,94%
Robos	25.756	19.462	74,57%
Contra salud pública	11.087	7.490	67,56%
Falsedades	8.499	4.674	55%
Atentados contra la autoridad	6.932	4.983	71,89%

Año 2019	Total	Españoles	Extranjeros
Homicidios y Asesinatos	545	386	70,83%
Lesiones	69.437	52.290	75,31%
Contra Libertad	27.828	23.333	83,85%
Agresiones Sexuales	428	253	59,22%
Hurtos	71.671	45.193	63,06%
Robos	24.004	17.617	73,40%
Contra salud pública	11.567	7.776	67,23%
Falsedades	8.757	4.623	52,80%
Atentados contra la autoridad	6.865	4.793	69,90%

Del examen de estas estadísticas de condenas, tal y como ya habíamos adelantado, se evidencia el mayor índice de criminalidad que presenta la población extranjera, pero quizá la referencia estadística que más nos llama la atención es la sobre-representación con que en algunos delitos violentos aparece la autoría de ciudadanos extranjeros. Homicidios dolosos, asesinatos, agresiones sexuales, atentados contra la autoridad presentan, junto a los delitos contra la salud pública, falsedades y hurtos el mayor índice de criminalidad atribuible a la población extranjera, que en algunos casos llega a cuadruplicar al de la nacional. Siendo especialmente llamativo los delitos relacionados con el tráfico de drogas, las falsedades y las agresiones sexuales, categorías en las que prácticamente la mitad de delitos cometidos son atribuibles a ciudadanos extranjeros.

DELITOS DE TERRORISMO.

En España, tradicionalmente las acciones terroristas eran atribuibles a grupos separatistas y de ultraizquierda. ETA, Terra Lure y Ejército Guerrillero del Pueblo Gallego Libre destacan entre las organizaciones terroristas separatistas y GRAPO o FRAP entre las ultraizquierdistas. Obviamente los autores de este tipo de terrorismo son ciudadanos españoles. Con la aparición del terrorismo islamista sus autores, lógicamente, han pasado a tener origen extranjero, principalmente ciudadanos de países musulmanes. Con 73 condenas en 2018, 27 en 2017 y 25 en 2016¹⁸, podemos encontrar una tipología criminal en la que el fenómeno de la inmigración, incluida la de segunda generación, adquiere protagonismo o influencia.

Terroristas islamistas detenidos o muertos en España entre 2004 y 2017 en porcentaje¹⁹

Nacionalidad	Detenidos o fallecidos entre 2001 y 2011	Detenidos o fallecidos entre 2012 y 2017	Total
Marroquí	31,0	46,2	40,2
Española	20,2	41,5	33,2
Argelina	20,2	1,5	8,9
Paquistaní	17,9	-	7,0
Siria	6,0	-	2,3
Otras	4,7	10,8	8,4
Total	(84)	(130)	(214)
Casos sin datos	0	1	1

Situación administrativa de los terroristas islamistas detenidos muertos en España entre 2004 y 2017 en porcentaje²⁰

Situación administrativa	Detenidos o fallecidos entre 2001 y 2011	Detenidos o fallecidos entre 2012 y 2017	Total
Extranjero regularizado	63,2	52,6	56,9
Español de origen	8,9	38,1	26,4
Naturalizado español	11,4	6,8	8,6
Extranjero irregular	16,5	2,5	8,1
Total	(79)	(118)	(197)
No residentes	5	13	18

DELINCUENCIA ORGANIZADA O PROFESIONALIZADA

En una primera aproximación, nos encontramos con que las condenas contra extranjeros relativas a la comisión de delitos contra la salud pública casi representan la mitad de las dictadas en esta tipología delictiva a lo largo de toda la serie estadística examinada. Solo en 2009 el 46,5 % de las personas condenadas en España por este tipo de delitos eran extranjeras, dato que se reitera en 2011 con el 46,7%, en 2012 con un 44,32 %, o en 2013 con un 43,3%, lo que nos da una idea del relevante papel que ocupan en el tráfico ilícito de narcóticos los extranjeros, conclusión por otro lado lógica, ya que el suministro proviene principalmente de Sudamérica y África, siendo los sujetos extranjeros condenados procedentes predominantemente de dichas áreas geográficas .

Sin duda, la inmigración ilegal alimenta a la criminalidad organizada dedicada a la trata de seres humanos. Los inmigrantes llegan en numerosas ocasiones en medios absolutamente inidóneos al

territorio y lo hacen de la mano de grupos y redes que obtienen suculentos beneficios de la necesidad y esperanzas de los que son muchas veces sus compatriotas, ya que estas organizaciones dedicadas al tráfico de personas suelen estar mayoritariamente en manos de extranjeros. Las estadísticas de condenas penales ratifican esta conclusión, ya que si examinamos la serie anual podemos fácilmente observar que aproximadamente tres cuartas partes de las mismas corresponden a ciudadanos extranjeros. Junto a este tráfico de personas aparece también la trata con propósito de la explotación sexual de mujeres y niños, actividad a la que aparece asociada la comisión de detenciones ilegales, coacciones y extorsiones, como medios utilizados por las organizaciones criminales para hacer cumplir al inmigrante las "obligaciones" con ellas contraídas. Las falsedades para lograr sortear las normas de extranjería y permanecer en contra de la ley en España pueden explicar la elevada comisión de este tipo de delitos entre la población extranjera, unida a las falsificaciones asociadas a la delincuencia patrimonial, como la clonación de tarjetas de crédito u otras falsedades asociadas a estafas.

18 Fuente: Memorias de la Fiscalía General del Estado de España.

19 Fuente: Real Instituto Elcano.

20 Fuente: Real Instituto Elcano.

DELINCUENCIA ASOCIADA A LA INTEGRACIÓN SOCIO-CULTURAL

Otra clase delincuencia que puede detectarse en los comportamientos de los individuos de origen extranjero es aquella que aparece asociada a la convivencia en un mismo entorno de personas provenientes de distintos países y con diversas culturas. Por un lado, se puede producir una inadaptación entre las costumbres y prácticas de origen y los códigos morales y culturales del país de acogida y, por otro, una rebelión auto afirmativa de los valores propios frente a los del nuevo entorno social en que el extranjero pasa a desenvolverse. Conflicto que en algunas cuestiones sobrepasa el ámbito meramente social, provocando comportamientos que demandan, necesariamente, la respuesta del Derecho penal.

La sobre-representación de los extranjeros en las estadísticas de condena por delitos violentos podía deberse a la impronta cultural derivada de su pertenencia a otras sociedades con menor respeto por la dignidad humana, donde el recurso al uso de la fuerza resulta más habitual. En especial debemos

señalar aquellas en las que se relega a la mujer a una posición inferior, y que sin duda se traducen en ciertas tipologías delictivas en las que el extranjero adquiere un protagonismo negativo. La mutilación genital femenina es el más característico de este tipo de delitos; alrededor de 180.000 mujeres emigradas a Europa son sometidas, o corren el riesgo de ser sometidas, a mutilación genital femenina.

La violencia contra la mujer es otra de las tipologías delictivas en las que creemos que, en cierta medida, entra en juego el choque cultural. Según la estadística de violencia de género, en el año 2018 murieron 47 mujeres a manos de sus parejas o exparejas. De estos 47 asesinatos, 29 fueron cometidos por españoles y 18 por hombres de otras nacionalidades. Es decir, el 61,8% de los agresores fueron españoles, frente al 38,3% de extranjeros. En el caso de las mujeres asesinadas, el 63,8% eran españolas, frente al 36,2% de otras nacionalidades. En el año 2019 las muertes violentas de mujeres a manos de sus parejas o exparejas ascendieron a 55, un 40% de las mismas eran extranjeras, mientras los agresores extranjeros fueron un 38,2%. Cuando la población extranjera residente en España es del 12,90 %, la sobre-representación es evidente.

Estadísticas judiciales de condenados por violencia sobre la mujer y denuncias presentadas.

Año	Condenados extranjeros	Condenados españoles	Denuncias víctimas extranjeras	Denuncias víctimas españolas
2018	5.109	13.115	49.905	108.688
2019	5.390	13.649	52.759	108.619

Fuente CGPJ. Consejo General Poder Judicial de España.

Pero el más llamativo de los casos de sobre-representación son las agresiones sexuales, que afectan, tanto a mujeres inmigrantes y a mujeres españolas, con la consiguiente alarma social. Sin duda podemos encontrar una explicación en el predominio de ciertas concepciones culturales que creen en la sumisión de la mujer al hombre, completamente

ajenas a los valores europeos, entre ciertos inmigrantes. Centrándonos en los delitos de agresión sexual más graves, las violaciones, los ciudadanos extranjeros son responsables del 50,1 %, según las estadísticas de condena de los últimos tres años, destacando entre ellos los de origen africano.

Año	Total	Españoles	Otros europeos	Africanos	Americanos	Asiáticos
2017	27	12	1	11	3	0
2018	32	16	2	8	6	0
2019	36	21	2	10	2	1

Fuente: Estadística INE.

Por último, nos referiremos a los menores extranjeros. Resulta altamente preocupante su comportamiento violento, que sin duda debemos estudiar especialmente en relación a los menores extranjeros no acompañados (MENAS), cuyo nivel y voluntad de integración resultan nulos, sufriendo especialmente las consecuencias alienantes del desarraigo de la migración más marginal. Debemos tener en cuenta que, según los datos estadísticos del

INE, la población en España de menores de 19 años en 2019 era de 9.180.150 personas, de las cuales eran extranjeros 935.822, es decir el 10,1 % del total de la población menor de 19 años. Sin embargo su tasa de criminalidad es notablemente superior a la de adultos extranjeros, siendo, cuando hablamos de delitos violentos, entre 5 y 6 veces superior al índice de criminalidad entre menores de 19 años nacionales.

Número de delitos cometidos por menores²¹

- 2017 13.543
- 2018 13, 664
- 2019 14.112

Delitos violentos cometidos por menores²²

AÑO 2017	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
Homicidios	38	26	12
Lesiones	5.671	4.589	4.607
Agresiones sexuales	103	68	35
Abusos sexuales	107	78	29
Robos con violencia(Asaltos)	2.682	1.801	881
Atentados contra la autoridad	491	349	142

AÑO 2019	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS
Homicidios	52	43	9
Lesiones	7.701	6.165	1.536
Agresiones sexuales	60	43	17
Abusos sexuales	165	105	60
Robos con violencia(Asaltos)	2.454	1.543	911
Atentados contra la autoridad	577	412	165

Necesidad de una acción coherente a nivel europeo

CONTROL DE FRONTERAS

El primer nivel de protección para garantizar que las sociedades europeas y sus ciudadanos puedan gozar de un espacio de libertad seguro pasa por salvaguardar las fronteras exteriores, evitando la entrada de individuos potencialmente peligrosos²³. Para ello es preciso el desarrollo de sistemas, equipos, herramientas, procesos y métodos para una identificación rápida y rigurosa de aquellos ciudadanos extranjeros que pretendan entrar en

Europa. (Ej. Reglamento Eurodac para toma de huellas dactilares o el Sistema de Entrada / Salida (EES), que será un sistema informático automatizado para registrar a los viajeros de terceros países, tanto los titulares de visados de corta estancia como los viajeros exentos de visado, cada vez que crucen una frontera exterior de la UE).

Respecto a la inmigración ilegal, se ha dotar de suficientes medios materiales al FRONTEX para que pueda actuar con mayor eficacia, especialmente en las

²¹ Fuente: CGPJ

²² Fuente: CGPJ.

²³ En septiembre de 2019, la Interpol hizo público que la 'Operación Neptuno II', dirigida con el apoyo del Frontex y la Organización Mundial de Aduanas, detectó 12 sospechosos de ser combatientes de diversas células terroristas islámicas en las rutas marítimas utilizadas por inmigrantes que tratan de llegar a Europa en el Mediterráneo.

fronteras marítimas, para detectar tempranamente las precarias embarcaciones en que viajan los inmigrantes, pero también de los instrumentos legales precisos para rechazar su entrada en las aguas territoriales europeas. Según la Organización Mundial de la Migración (OIM), un total de 110.669 inmigrantes ilegales llegaron a Europa a través del Mediterráneo en 2019. Aunque el punto álgido de estos flujos se produjo con la crisis migratoria de 2015, este tránsito de inmigrantes hacia Europa se viene reiterando año tras año a través de las rutas del Mediterráneo oriental, central y occidental, a las que hay que añadir la ruta Atlántica a las Islas Canarias, rutas habitualmente controladas por organizaciones criminales que se embolsan cerca de 3.000 euros por el viaje de cada inmigrante²⁴.

El rescate de naufragos y su traslado a un lugar seguro, por supuesto, es una obligación moral, y además jurídica. Si acudimos al artículo 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (habitualmente conocido por Motengo Bay), la regla 33 del Capítulo V del Convenio SOLAS o el artículo 2.1.10 del Convenio SAR, los capitanes de los buques que estén en la mar en condiciones de prestar ayuda, y salvo que consideren que es irrazonable o innecesario hacerlo, están obligados a acudir en auxilio de las personas que se encuentren en peligro en el mar y tratarán a los rescatados con humanidad, conforme a la capacidad y las limitaciones del buque. Por su parte, el Reglamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (MSR), establece en su artículo 10 la preferencia de que el desembarque de las personas rescatadas se produzca en las costas del estado más cercano al punto donde se encuentra la embarcación, o bien del estado del que se presume que ha salido la embarcación.

Resulta pues imprescindible articular las previsiones normativas que eliminen los obstáculos que impidan la armonización legislativa de todos los Estados miembros, de manera que se cuente con la adecuada

cobertura legal para impedir en todo caso la entrada ilegal de inmigrantes a través de las aguas territoriales europeas, devolviendo las embarcaciones, en las adecuadas condiciones de seguridad y humanitarias para sus ocupantes, a su punto de origen. Tal medida no sólo sirve para controlar la inmigración clandestina y prevenir la entrada de sujetos peligrosos, sino que contribuiría eficazmente a luchar contra una de las formas más repugnantes de trata de seres humanos que padecemos, ya que pondría término al “negocio” de las mafias que controlan este tráfico de inmigrantes por mar, un tráfico que todos los años cuesta la vida a cientos de personas. Según los datos del Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM, una de cada 33 personas que han tratado de cruzar el Mediterráneo en 2019 perdió la vida, calculándose unas 1.200 muertes. Igualmente se precisa de una regulación de las actividades de las ONGs que desarrollan su labor en el Mediterráneo, estableciéndose unos protocolos de actuación y buenas prácticas, que hagan posible una colaboración con las autoridades del FRONTEX para devolver a sus puertos de origen a los inmigrantes que se localicen en alta mar, en vez de pretender trasladarlos a toda costa a un puerto europeo contribuyendo al efecto llamada²⁵.

Tal medida no choca con el derecho a la solicitud de asilo y el principio non refoulement, pues tales derechos humanitarios no deberían poder usarse en fraude de ley para evitar la devolución. Como señala la Sentencia de la Gran sala del TEDH, de 13 de febrero de 2020 respecto al rechazo en frontera de inmigrantes que pretenden cruzar ilegalmente las mismas, valiéndose de su número, podían haber entrado en territorio europeo solicitando un visado o la protección internacional de acuerdo con los procedimientos legales y en los lugares previstos para ello, ejercitando en caso de denegación el derecho a recurrir que otorga el art. 13 Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos. Aunque en caso de no haberse traspasado con éxito las fronteras no sería aplicable el art. 4 del Protocolo nº 4 (sobre prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros) del CEDH, sería deseable una adecuada aclaración del mismo dada su escueta redacción. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control

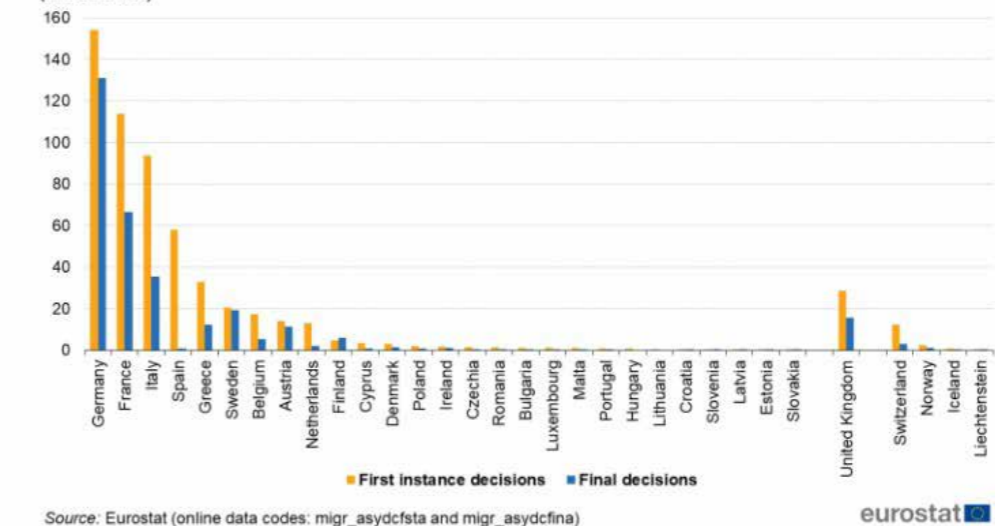
de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores de 23 de septiembre de 2020, alerta sobre el riesgo de fuga de los inmigrantes ilegales admitidos en el territorio a pesar de no cumplir las condiciones de entrada, a partir de una solicitud de protección internacional, pero debería articular una normativa clara para rechazar en alta mar las embarcaciones cargadas de inmigrantes ilegales de forma que se garantizase su retorno seguro a sus puertos de salida.

Debemos recordar además que el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, prohíbe en

términos absolutos la tortura, las penas inhumanas o degradantes y cualesquiera tratos inhumanos o degradantes, de manera que la de inseguridad económica, en cuanto al riesgo de sufrir penuria material, no puede invocarse en tal sentido. La STEDH de 6 de febrero de 2005 exige que exista un riesgo real, es decir, “razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro de ser sometida a torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes”, siendo preciso demostrar que el riesgo existe realmente y que las autoridades del Estado de destino no están en condiciones de otorgar una protección apropiada.

Número de decisiones en primera instancia y de decisiones finales sobre las solicitudes de asilo

Number of first instance and final decisions on asylum applications (from non-EU-27 citizens), 2019 (thousands)



Source: Eurostat (online data codes: migr_asydcfsta and migr_asydcfina)

eurostat

Fuente: Eurostat

EXPULSIÓN DE DELINCUENTES EXTRANJEROS

Proteger las fronteras para evitar la entrada y estancia ilegal de inmigrantes sirve principalmente a la política migratoria de la UE, que oficialmente persigue un retorno humano y eficaz, en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y basado en el principio de dar preferencia al retorno voluntario, pero también indirectamente previene la delincuencia y sobre todo contribuye a la lucha contra la trata de seres humanos. Pero el control de los inmigrantes que han conseguido entrar en Europa resulta esencial para lograr su integración o en caso contrario su expulsión. En el supuesto de estancia ilegal, la Directiva

2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en su art. 15 prevé que los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, que no podrá superar los seis meses. Sin embargo, la expulsión sólo se llega a materializar en un 30 % de los casos. En 2019 se dictaron 491.000 órdenes de expulsión a ciudadanos de terceros países, pero tan solo abandonaron la UE un 29 %. En 2018

24 Ministerio del Interior de España. Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF).

25 Existe una Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las operaciones llevadas a cabo por buques de propiedad o explotados por entidades privadas con el fin de actividades de búsqueda y salvamento de 23 de septiembre de 2020, que considera que es esencial evitar que las redes de tráfico de inmigrantes se aprovechen de las operaciones de salvamento que organizan las ONGs.

se expulsó a 457.000 ciudadanos de fuera de la UE, pero en tan solo el 32 % se materializó la medida²⁶. Pero cuando se trata de la expulsión de ciudadanos extranjeros condenados por la comisión de un delito, los datos son aún más descorazonadores. En el caso de España tan sólo un 5 % de los condenados extranjeros por la comisión de un delito llega a expulsarse²⁷.

Se precisa de una política efectiva de expulsión de aquellos inmigrantes que a través de su conducta delictiva hayan mostrado su nula voluntad de integración, ello con independencia de su situación administrativa. Como sabemos, el delito lesiona intereses vitales jurídicamente protegidos, es decir, bienes jurídicos esenciales para la sociedad, pero en el caso de ser cometido por extranjero, se une, además, la manifestación de una voluntad contraria a la integración en la sociedad de acogida y la falta de respeto hacia las normas más elementales de su Ordenamiento jurídico. Por ello, los Estados suelen tratar la delincuencia de origen extranjero desde una perspectiva defensiva, de forma que los extranjeros que cometen delitos en otro país del que no son originarios, o en el que no residen habitualmente, no deben permanecer en el mismo, al entender que no existe vínculo alguno con la sociedad contra cuyo sistema esencial de convivencia se ha atentado que justifique la carga u obligación de soportar su presencia. Atenta contra los principios de solidaridad internacional, que sean las sociedades de acogida las que sufran las consecuencias negativas de la delincuencia e inseguridad que provocan ciudadanos de otras nacionalidades, incapaces de adecuar su comportamiento a las más elementales normas de convivencia. Su retorno a sus países de origen debe ser la norma, no la excepción, y tal propósito debe guiar la estrategia común de seguridad y de gestión de la inmigración dentro de la UE.

Prevenir y combatir el terrorismo islámico desgraciadamente se ha convertido en una prioridad esencial de las estrategias de seguridad europeas, que precisa contemplar el control de los flujos migratorios. Ciertamente con la Directiva (Ue) 2017/541 del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de marzo de 2017, se ha avanzado en el esfuerzo común por perseguir los delitos directamente relacionados con

grupos terroristas, así como cualquiera otra actividad terrorista, de modo que abarque de forma más exhaustiva todas las conductas asociadas, en particular los combatientes terroristas extranjeros, la financiación del terrorismo, su apología y la radicalización a través de redes sociales. La creación del European Counter Terrorism Centre (ECTC) también supone un avance a la hora de compartir inteligencia y apoyo operativo entre los Estados miembros de la UE para lograr una mayor capacidad de prevención y eficiencia en las investigaciones antiterroristas. El 24 de julio de 2020, la Comisión Europea adoptó una nueva Estrategia de Unión de Seguridad de la UE para el período 2020 a 2025, que reconoce que la protección de “la Unión y a sus ciudadanos ya no consiste tan solo en garantizar la seguridad dentro de las fronteras de la UE, sino también a abordar la dimensión exterior de la seguridad”, y exige una coordinación de sus políticas para combinar el esfuerzo de todos los Estados miembros. Sin embargo, no se reflexiona sobre la entrada y permanencia en el territorio de la UE de personas relacionadas con las actividades terroristas y cuya expulsión adquiere especial dificultad en el caso de refugiados, apátridas, solicitantes de asilo, residentes de larga duración o familiares de ciudadanos de la UE. Mucho menos sobre la necesidad de armonizar la adquisición de la nacionalidad que da acceso a la condición de ciudadano europeo y hace legalmente imposible la expulsión, más aún en el caso de inmigrantes de segunda generación. Tampoco, pese a que se afirma que “la lucha contra la radicalización ha de ir de la mano del fomento de la cohesión social a nivel local, nacional y europeo”, se alude a la necesidad de establecer un modelo común de integración de la población inmigrante. Ciertamente se han adoptado un plan de acción para fortalecer la lucha contra la financiación del terrorismo y se ha avanzado en la prevención de la radicalización y el extremismo violento, pero mientras no se adopte una clara política de integración que respalde a los inmigrantes musulmanes que asimilen el respeto por los valores fundamentales de nuestra sociedad Occidental, y expulse a todos aquellos que se opongan y amenacen esos mismos valores, su eficacia será muy limitada.

Lo mismo puede predicarse respecto a la lucha contra la delincuencia internacional organizada, que en la Agenda europea de seguridad (2015-2020)

que se adoptó el 28 de abril de 2015 consideraba interconectada con el terrorismo, pero que no se relacionaba con el control de la inmigración. La nueva Agenda para 2020-2025, de 24 de julio de 2020, tras recordar que en 2017 se investigó en Europa a más de 5.000 grupos de delincuencia organizada, lo que supone un aumento del 50 % con respecto a 2013, pone énfasis en la adopción de un Plan de Acción sobre Droga, así como un nuevo Plan de Acción sobre el tráfico de armas de fuego. El tráfico de drogas genera un mercado negro de 30.000 millones de euros anuales y sólo en 2019 ha provocado 8.000 muertes por sobredosis²⁸. Pero pese a que más de un tercio de los condenados por este tráfico son ciudadanos extranjeros, ninguna previsión al respecto se adopta. También se reconoce que “el 90 % de los inmigrantes ilegales llegan a la UE a través de una red delictiva.” El tráfico ilícito de migrantes a menudo está también interrelacionado con otras formas de delincuencia organizada, como la trata de seres humanos. Al margen del enorme coste humano de estas prácticas, Europol estima que, globalmente, “el beneficio anual generado por todas las formas de explotación de la trata de seres humanos asciende a 29.400 millones de euros”. Pero tampoco encontramos previsión alguna para cortar eficazmente estos flujos migratorios ilícitos, salvo una genérica alusión a la coordinación de la información sobre los viajeros que cruzan nuestras fronteras.

Por último, la delincuencia común no ocupa un lugar preminente en la Agenda de seguridad europea. Este tipo de delincuencia, que incluye desde graves crímenes contra la libertad sexual a delitos contra el patrimonio de menor entidad (sólo las pérdidas que los robos y hurtos ocasionan a la economía europea ascienden a la cifra de 49.000 millones de euros anuales)²⁹ sin duda constituyen una amenaza para la seguridad de los ciudadanos europeos que no se debe olvidar. Como tampoco debemos olvidar que, como hemos visto, un 25 % está relacionada con ciudadanos extranjeros establecidos en la UE. Si la tasa de criminalidad entre la población inmigrante se redujese a los mismos niveles que la población europea, estos delitos disminuirían entre un 15 y un 17 %. Además, distorsiona la percepción pública respecto del colectivo de inmigrantes, que en su inmensa mayoría nada tiene que ver con conductas

delictivas, convirtiéndose en un obstáculo social más para su integración real, por lo que exigir un endurecimiento en las políticas de expulsión cumple un doble propósito, proteger la seguridad ciudadana interior y mejorar el clima social para conseguir la plena integración de los ciudadanos extranjeros que legalmente se han trasladado a Europa para mejorar sus condiciones de vida. La integración satisfactoria de los inmigrantes en la sociedad de acogida es fundamental para maximizar las oportunidades que ofrece la migración legal, pero cuando el inmigrante cae en la delincuencia habitual, contempla la sociedad de acogida, no como una oportunidad, sino como un recurso a depredar, que hace imprescindible su expulsión.

Es necesario abrir un debate sobre el tratamiento de la expulsión de cualquier ciudadano procedente de un tercer Estado, que esté implicado en la comisión dolosa de delitos que tengan señalada una pena superior al año de prisión, especialmente en el caso de reincidencia, estableciendo un criterio común para todos los países miembros de la UE, así como signantes del Tratado de Schengen, de forma que todos y cada uno de los ciudadanos extranjeros que, a través de su comportamiento delictivo, sean identificados como una amenaza para seguridad ciudadana no puedan permanecer dentro de las fronteras internas de la UE.

Menores extranjeros no acompañados

Conforme a la legislación internacional, la protección de los vínculos familiares del menor, tanto por mor del art. 8 CEDH como por aplicación del superior interés del menor, inspirador de la actuación de los poderes públicos (art. 3.1 Convención sobre los Derechos del Niño), impiden cualquier medida de expulsión de un menor extranjero con vínculos familiares en la UE, ya que deberán prevalecer tales intereses a otros fines relativos a la seguridad u orden públicos. En el caso de los menores extranjeros no acompañados, constituyen un problema social y de seguridad de la mayor envergadura, ya que su integración en las sociedades europeas es muy deficiente y el colectivo presenta una fuerte tendencia antisocial que en muchas ocasiones deriva en comportamientos delictivos. En su caso también deberá prevalecer el

26 Fuente: Comisión Europea.

27 Memorias de la Fiscalía General del Estado de España.

28 Informe sobre los mercados de la droga en la UE de 2019, elaborado conjuntamente por el EMCDDA y Europol.

29 Fuente, Informe Retail Security in Europe, elaborado por Crime&tech con el apoyo de Checkpoint Systems.

interés del menor a otros fines relativos a la seguridad u orden públicos, de forma que en ningún caso cabe decretar su expulsión, aunque hayan cometido un grave acto delictivo.

Ahora bien, el superior interés del menor tampoco cabe identificarlo con la permanencia a toda costa en Europa, sino con su retorno inmediato a la vida familiar, social y cultural que le es propia. Si bien es cierto que el derecho a vivir con su familia es un derecho primordial, en numerosas ocasiones la falta de identificación y documentación, la nula colaboración de las autoridades de sus países de

origen o la imposibilidad de localizar a sus familias, impiden el retorno. Si además añadimos que los principios de protección del menor que deben tenerse en cuenta, también imposibilitan la repatriación cuando la familia que se localiza presenta unos niveles de desestructuración que hacen que la reintegración al entorno familiar se considere desfavorable, la consecuencia es que el número de repatriaciones de menores de edad extranjeros no acompañados es prácticamente nula.

Número de menores extranjeros no acompañados en España

Año	Con autorización de residencia	Sin autorización de residencia	Repatriados	Denuncias víctimas españolas
2019	2.573	9.727	2	108.688
2018	1.931	11.875	3	108.619
2017	1.257	5.157	5	

Fuente: elaboración propia con datos Ministerio Interior y Memorias de la Fiscalía General del Estado de España.

En cuanto a los delitos que son atribuibles a los menores extranjeros no acompañados en el conjunto de Europa, no existen estadísticas que reflejen este dato en su conjunto, pues la mayoría de edad penal varía según los estados miembros y los menores son sometidos a medidas de corrección y no a penas privativas de libertad³⁰. En España tampoco existe una diferenciación entre los delitos cometidos por menores extranjeros no acompañados del resto de menores extranjeros condenados por a la comisión de un delito. En el año 2019, los menores extranjeros fueron encontrados responsables por los tribunales españoles de la comisión de 5.910 delitos, en 2018 de la comisión de 5.046 delitos y en 2017, de la comisión de 4.607 delitos³¹.

Por tanto, se ha de trabajar mediante el incremento de la cooperación internacional, especialmente con los países del Magreb, de donde proceden los más inadaptados del entorno de los menores extranjeros no acompañados, negociando acuerdos de readmisión, de manera que cuando se ignore su identidad o sea imposible determinar el núcleo familiar del que provienen, los servicios de protección de menores de sus países de origen o en su caso de

salida, asuman la responsabilidad de su custodia en el entorno socio-cultural del cual proceden, garantizándose, mediante los correspondientes patrocinios económicos y supervisión por parte de la Instituciones de la UE, que tales centros reúnen las condiciones favorables de atención al menor.

Refugiados

En 2019 había 2.712.477 de refugiados dentro de la UE. La proporción de refugiados es del 0,6% en comparación con la población total y del 7,7 % en relación con la población de residentes extranjeros³². Aunque, ni los extranjeros que ostentan la condición de refugiados y gozan de una protección internacional especial, ni los apátridas, pueden ser asimilados en su estatuto jurídico a los ciudadanos de la UE, gozan de una especial protección frente a la expulsión. De la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional regula actualmente la concesión de tal estatus jurídico, se deduce que el reconocimiento de la condición de refugiado supondrá

su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, que prohíbe la expulsión en aplicación del principio de no refoulement, ello aunque el beneficiario haya sido condenado por la comisión de un delito tras haberle sido concedido el asilo. Sin embargo, tanto este Instrumento internacional en su art. 32, como el art. 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, permiten la expulsión de estos ciudadanos extranjeros beneficiarios de protección internacional por razones de seguridad nacional o de orden público. La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, ha previsto en sus arts. 44 y 45 el procedimiento para la retirada de la protección internacional. También el art. 22 de la Directiva 2003/109/CE, aplicable a los beneficiarios de protección internacional reconocida por otros Estados de la UE, prevé la posibilidad de retirada del permiso de residencia y obligar al interesado y a los miembros de su familia a abandonar el país, por razones de orden público o de seguridad pública.

Ahora bien, no basta con la condena por la comisión de cualquier delito por parte del refugiado, precisamente en atención a su especialísima condición y derechos reconocidos en el Derecho Internacional, debe constituir una amenaza para comunidad. En tal sentido, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de junio de 2015 que entiende que la participación de un refugiado en una organización que figura en la lista de las organizaciones terroristas establecida por la UE abre la posibilidad de revocar su permiso de residencia pese a ostentar la condición de refugiado cuando existan motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público y el apoyo a una asociación terrorista puede constituir uno de estos motivos. En la misma línea la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Gran Sala, Sentencia de 31 de enero de 2017, entiende que pueden considerarse incluidos en el motivo de los actos de participación en una organización terrorista aun cuando la persona de que se trate no haya cometido un acto de terrorismo, ni haya intentado cometerlo o amenazado con hacerlo. “No es exigible necesariamente condena por uno de los delitos de terrorismo del art. 1 apartado 1 Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo. A

efectos de la evaluación individual de los hechos es ponderable la circunstancia de haber sido condenado por los tribunales de un Estado miembro, así como el hecho de que haya sido miembro dirigente del grupo terrorista, sin que sea necesario demostrar que haya incitado personalmente a la comisión de un acto de terrorismo o haya participado en él”.

Parece pues que la implicación de cualquier inmigrante beneficiario de protección internacional en actividades relacionadas con el terrorismo conllevaría la pérdida de tal beneficio y abriría la posibilidad de expulsión del territorio europeo. Tal debe ser la práctica habitual de todos los Estados miembros de la UE, debiéndose recoger expresamente dentro del sistema común de asilo como motivos de seguridad nacional u orden público que supondrían, tras la correspondiente evaluación individual, la pérdida del beneficio de protección internacional y la expulsión del beneficiario, además de los actos relacionados con actividades terroristas, la comisión de delitos relacionados con organizaciones criminales, la delincuencia habitual y la comisión de delitos dolosos graves contra la vida, integridad, física, libertad y libertad sexual de las personas. La Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración de 23 de septiembre de 2020 que se modifica la Directiva 2003/109, no contempla esta armonización legislativa en cuanto a la retirada de la protección internacional, tampoco la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2020 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

En 2019, se formularon 721.075 solicitudes de asilo. Los Estados miembros tomaron 541.000 decisiones de asilo en primera instancia. El 38% de estas decisiones fueron positivas: 109.000 personas recibieron la condición de refugiado, 52.000 recibieron el estatus de protección subsidiaria y 45.000 recibieron estatus humanitario, 335.000 fueron rechazadas³³.

Principal nacionalidad de los solicitantes de asilo

- Venezuela (7,1%)
- Colombia (5,0%)
- Georgia (3,2%)
- Albania (2,7%)

30 Art. 37 b) Convención sobre los Derechos del Niño: Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

31 Fuente: Consejo General del Poder Judicial, España.

32 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea, ACNUR y Parlamento Europeo.

33 Fuente: Comisión Europea y Euostad.

Principales países donde se presentan las solicitudes de asilo.

- Alemania (142.450)
- Francia (138.290)
- España (115.175)
- Grecia (74.910)
- Italia (35.005)

Como en todo caso existe una responsabilidad del Estado de acogida en orden a proteger a una persona cuando exista un riesgo real de que pueda ser sometida a un trato contrario al artículo 3 CEDH si es expulsada hacia otro Estado, aun si este extranjero es un delincuente peligroso, en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE la expulsión no podría efectuarse por respeto al principio non refoulemen. Ahora bien, esta conclusión no quiere decir que la sociedad de acogida deba permanecer indefensa ante el potencial peligro que supone la presencia en su territorio de criminales extranjeros de tal envergadura. Entre otras, cabe buscar soluciones diplomáticas que hagan compatible el derecho de la sociedad a la seguridad con las garantías individuales de que el expulsado no va a ser sometido a tratos inhumanos en el país de destino de la expulsión, o proceder a su traslado a terceros países. A esta solución se debe orientar la aplicación del art. 7 del Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración de 23 de septiembre de 2020 que se modifica la Directiva 2003/109, relativo a la cooperación con terceros países para facilitar el retorno y la readmisión³⁴.

Residentes de larga duración

La presencia de inmigrantes con permiso de residencia de larga duración es muy significativa dentro de la UE. En 2018, en España, existían 1.797.502 ciudadanos nacionales de terceros países gozando de tal situación administrativa, lo que supone el 38 % de la población extranjera residente³⁵. Ciertamente tal estatus jurídico resulta imprescindible para dotar de estabilidad a los ciudadanos inmigrantes y favorecer su integración. La Directiva 2003/109/CE del Consejo,

de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, concede tal estatus después de que una persona haya vivido legalmente en un Estado de la UE durante un período ininterrumpido de cinco años. Se requiere para su consecución que la persona tenga una fuente de ingresos estable y regular, seguro médico y, cuando así lo requiera el Estado de la UE, haya cumplido con las medidas de integración, requisito que nuevamente adolece de una falta de armonización entre los Estados miembros y carece de un concreto modelo común que sería más que deseable para garantizar una gestión ordenada y eficaz de la inmigración.

En su art. 12.1, la Directiva 2003/109/CE establece que los Estados miembros únicamente podrán tomar una decisión de expulsión contra un residente de larga duración cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública. Es decir, gozan de una protección frente a la expulsión análoga a las disposiciones recogidas en el art. 28.3.a) de la Directiva 2004/38, para los ciudadanos de la UE. Ciertamente, la Directiva 2003/109 no implica una equiparación entre los ciudadanos de la UE y los extranjeros que tengan reconocida la condición de residente de larga duración. El propio precepto citado de la Directiva 2003/109 tampoco utiliza el concepto jurídico indeterminado motivos imperiosos de seguridad pública que recoge el art. 28.3.a) Directiva 2004/38, el cual hace referencia a un ataque a la seguridad pública que presente un nivel particularmente elevado de gravedad y con arreglo al cual únicamente cabe adoptar una medida de expulsión cuando concurren circunstancias excepcionales. Por tanto, hablamos de dos regímenes jurídicos diferenciados. La STJUE de 8 de diciembre de 2011, afirma que “no es posible realizar tal transposición del régimen de protección frente a la expulsión del que gozan los ciudadanos de la Unión, tal como se define en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38”. Ahora bien, si seguimos la doctrina del TJUE, lo que se desprende del citado art. 12 Directiva 2003/109 es que “en primer lugar, que el residente de larga duración de que se

trate sólo puede ser expulsado cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública. Seguidamente, se afirma que la decisión de expulsión no podrá justificarse por razones de orden económico. Por último, se precisa que, antes de adoptar tal decisión, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deberán tomar en consideración la duración de la residencia del interesado en el territorio de ese Estado, su edad, las consecuencias de la expulsión para la persona afectada y para los miembros de su familia, y los vínculos de esa persona con el Estado de residencia o la ausencia de vínculos con el Estado de origen”³⁶. Es decir, los residentes de larga duración, en atención a su especial situación de arraigo, gozan de un mayor nivel de protección contra la expulsión, por lo cual dicha circunstancia deberá tenerse en especial consideración para entender que la expulsión resulta desproporcionada y adoptarse tan solo cuando representen una amenaza cierta contra el orden público o la seguridad pública. Procede, por tanto, llevar a cabo un examen global de la situación del interesado en cada preciso momento en que se plantee la cuestión de la expulsión, de forma que la salvaguarda de los vínculos derivados de la situación de residencia prolongada en Europa, tan solo cederá ante una conducta delictiva reveladora de un proceder antisocial que constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden o la seguridad pública. Para adoptar la correspondiente resolución, el Estado miembro considerará la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por el residente de larga duración o los miembros de su familia, o el peligro que implique la persona en cuestión.

La existencia de una condena penal solo puede apreciarse como motivo para la expulsión en la medida en que las circunstancias que dieron lugar a dicha condena pongan de manifiesto la existencia de un comportamiento personal que constituya una amenaza actual para el orden público. En este sentido, STJUE de 7 junio 2007, STJUE de 27 abril 2006o STJUE de 19 de enero de 1999. Será preciso realizar una valoración individualizada, de la que se pueda inferir en atención a la gravedad y naturaleza del hecho delictivo cometido, antecedentes de

comportamiento y demás circunstancias personales concurrentes, que el extranjero residente de larga duración presenta un estado de peligrosidad tal que constituya una amenaza real para bienes jurídicos considerados esenciales por la sociedad de acogida.

Para determinar tal estado, de nuevo debemos abogar por un enfoque común que considere que, además de los comportamientos relacionados con acciones terroristas, los comportamientos relacionados con organizaciones criminales y la comisión de delitos dolosos que atenten contra la vida, integridad física, libertad y libertad sexual han de considerarse expresamente como una manifestación de una peligrosidad que en atención a la gravedad o naturaleza del delito cometido justifican la medida de expulsión. Aunque la existencia de condenas penales anteriores no sea determinante por sí sola para calificar la presencia del condenado en la UE como de una amenaza contra la seguridad y orden público, el riesgo de reiteración delictiva, que sin duda puede inferirse del historial del penal, sí integraría ese estado de peligrosidad. De esta forma también la delincuencia habitual debe considerarse como motivo de expulsión. Incluso en determinadas circunstancias, la pequeña delincuencia contra la propiedad persistente puede representar una amenaza para el orden público, a pesar de que un delito o infracción particular, individualmente considerado, no baste para representar una amenaza suficientemente grave.

Familiares extranjeros de ciudadanos de la UE y residentes de larga duración

La Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en su art. 28.2, establece que el Estado miembro de acogida no podrá tomar una decisión de expulsión del territorio contra un ciudadano de la UE o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en su territorio, excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública. También el art. 3.1 Directiva 2004/38 define como beneficiarios de los derechos recogidos en la misma, a cualquier

³⁴ “Cuando la Comisión, sobre la base del análisis realizado de conformidad con el artículo 25 bis, apartados 2 o 4, del Reglamento (UE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo 57 y de cualquier otra información disponible, considere que un tercer país no coopera de forma suficiente en la readmisión de nacionales de terceros países en situación irregular, y sin perjuicio del artículo 25 bis, apartado 5, de dicho Reglamento, presentará un informe al Consejo en el que se incluyan, cuando proceda, las medidas que podrían adoptarse para mejorar la cooperación de dicho país en materia de readmisión, teniendo en cuenta las relaciones generales de la Unión con dicho tercer país. 2. Cuando la Comisión lo considere apropiado, determinará también en su informe las medidas diseñadas para promover la cooperación entre los Estados miembros a fin de facilitar el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular”.

³⁵ Fuente: elaboración propia a partir datos INE y Ministerio de Trabajo y Migraciones de España.

³⁶ STJUE de 8 de diciembre de 2011 (TJCE 2011\393), que reproduce las previsiones del art. 12.3 Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia. En consecuencia, el ámbito subjetivo de la protección frente a la expulsión que consagra la Directiva 2004/38 obliga a comprender dentro del mismo a los familiares de los ciudadanos de la UE. Por tanto, desde el momento en que un inmigrante adquiere la nacionalidad de un Estado miembro de la UE, automáticamente toda su familia gozará, aunque sean nacionales de un tercer Estado, de un nivel reforzado de protección ante la expulsión, a fin de salvaguardar las relaciones familiares de aquel miembro que ha accedido a la ciudadanía europea. En el caso de España, según datos de 2018, estos familiares representan el 14% del total de residentes extranjeros en libre circulación³⁷. A tales efectos, por miembro de la familia se ha de entender, conforme al art. 2.2.2) Directiva 2004/38, al cónyuge, la pareja con la que el ciudadano de la UE ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida, los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja, y, por último, los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja.

No debemos olvidar que la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar se aplica igualmente a las relaciones familiares establecidas antes y después de la llegada del patrocinador al Estado miembro. Los patrocinadores pueden traer a su cónyuge, hijos menores y los hijos de su cónyuge al país en el que residen. Los Estados miembros pueden optar por autorizar la reunificación con una pareja no casada, hijos adultos a cargo o padres y abuelos dependientes, por tanto supone canal de entrada que permite a los miembros de la familia de aquellos inmigrantes que ya son residentes de larga duración en un Estado miembro o han adquirido su nacionalidad, de conseguir la protección reforzada frente a la expulsión.

La principal cuestión que nos plantea esta protección reforzada es determinar que se debe entender por

una amenaza lo suficientemente grave o imperiosa contra la seguridad u orden públicos, para que pueda operar como excepción al derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares nacionales de terceros países.

Si acudimos a la jurisprudencia del TJUE, considera que no sólo debe concurrir la existencia de menoscabo de la seguridad pública, sino, además, que tal menoscabo presente un nivel particularmente elevado de gravedad. En definitiva, podrán comprenderse dentro de este concepto tan solo aquellos hechos delictivos que atenten contra un interés fundamental de la sociedad y sean capaces de representar una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población. Naturalmente, cada uno de los Estados miembros disponen de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de seguridad pública y, por tanto, aquellos comportamientos delictivos que suponen un menoscabo más trascendente para la misma. Por supuesto, habrá que analizar en cada caso el bien jurídico atacado y la forma en que se ha producido ese ataque, para poder calificar el mismo de lo suficientemente grave para que pueda ser considerado como una amenaza imperiosa contra la seguridad pública. El TJUE ha declarado que el ataque al funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, además del riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o, incluso, el ataque a intereses militares, pueden afectar a la seguridad pública, lo que, por supuesto, incluye los actos de terrorismo, pero también los actos delictivos que se enmarcan dentro de la criminalidad organizada. Pero estos supuestos no agotan la casuística en que la protección reforzada frente a la expulsión debe ceder ante la necesidad de salvaguarda del orden público y seguridad pública. Cualquier conducta delictiva que presente un nivel de intensidad tal, que sea capaz de amenazar directamente la tranquilidad y la seguridad física de la población en su conjunto o de sus miembros, podrá justificar la medida de expulsión. De nuevo consideramos que las políticas de seguridad deberían orientarse hacia un enfoque común que facilite la expulsión cuando el bien jurídico atacado resulta fundamental, tal y como sucede en los delitos

contra la vida, libertad, integridad física y libertad e indemnidad sexuales³⁸.

La STEDH de 27 de octubre de 2005, caso Keles o STEDH de 22 de mayo de 2008, caso Emre, entre otras, consideran que cuando una orden de expulsión se impone a los inmigrantes que han comenzado una familia propia en el país de acogida, habrá que valorar la naturaleza y gravedad de la infracción cometida por la demandante, la duración de la estancia del solicitante en el país de donde debe ser expulsado, el tiempo transcurrido desde que se cometió el delito y la conducta del solicitante durante ese período, las nacionalidades de los grupos de interesados, la situación de la familia del solicitante, duración del matrimonio y otros factores que expresen la vigencia y fecundidad de la vida familiar de la pareja, si el cónyuge tenía conocimiento del delito en el momento en que él o ella entró en una relación familiar, si hay niños en el matrimonio y, si es así, su edad y la importancia de las dificultades que el otro cónyuge e hijos se encuentren en el país de origen. El Comité de Derechos Humanos de la ONU también alude a la necesaria proporcionalidad entre el interés representado por la seguridad y orden público y el arraigo familiar a la hora de decretar la expulsión de un extranjero. En el asunto Canepa contra Canadá, el Comité de Derechos Humanos, en Dictamen emitido el 3 de abril de 1997, estableció unos límites a la injerencia en la vida familiar, al declarar lo siguiente: "La separación de una persona de su familia por medio de su expulsión podría considerarse como una injerencia arbitraria en la familia y como una violación del artículo 17 si en las circunstancias del caso la separación del autor de su familia y sus efectos sobre él fueran desproporcionados con respecto a los objetivos de su deportación".

Proporcionalidad de la medida de expulsión

Como es lógico, la política de la UE respecto a la expulsión de ciudadanos de terceros países con residencia legal en la UE debido a su comportamiento criminal, deberá respetar los valores recogidos en el CEDH. Es decir, será preciso realizar una valoración individualizada, de la que se pueda inferir en atención a la gravedad y naturaleza

del hecho delictivo cometido, antecedentes de comportamiento y demás circunstancias personales concurrentes, que la expulsión del inmigrante condenado por la comisión de un delito doloso resulta proporcionada.

En definitiva, cuando la falta de integración social o la conflictividad del residente nacional de un tercer país se manifestó mediante la comisión del delito, habrá que ponderar los intereses en juego, por un lado la salvaguarda de la seguridad y orden público interno de la UE y por otro la situación de arraigo del inmigrante, con especial referencia a su situación familiar. En tal sentido, entendemos que si se quiere garantizar con éxito un espacio de libertad y seguridad dentro de las fronteras de la UE, no cabe otra interpretación que cuanto más grave sea el delito cometido, se deberá exigir un mayor grado de arraigo del penado extranjero para poder entender desproporcionada la medida de expulsión.

La STEDH de 27 de octubre de 2005, caso Keles o STEDH de 22 de mayo de 2008, caso Emre entre otras, consideran que cuando una orden de expulsión se impone a los inmigrantes que han comenzado una familia propia en el país de acogida, habrá que valorar la naturaleza y gravedad de la infracción cometida por la demandante, la duración de la estancia del solicitante en el país de donde debe ser expulsado, el tiempo transcurrido desde que se cometió el delito y la conducta del solicitante durante ese período, las nacionalidades de los grupos de interesados, la situación de la familia del solicitante, duración del matrimonio y otros factores que expresen la vigencia y fecundidad de la vida familiar de la pareja, si el cónyuge tenía conocimiento del delito en el momento en que él o ella entró en una relación familiar, si hay niños en el matrimonio y, si es así, su edad y la importancia de las dificultades que el otro cónyuge e hijos se encuentren en el país de origen. El Comité de Derechos Humanos de la ONU también alude a la necesaria proporcionalidad entre el interés representado por la seguridad y orden público y el arraigo familiar a la hora de decretar la expulsión de un extranjero. En el asunto Canepa contra Canadá, el Comité de Derechos Humanos, en Dictamen emitido

37 Fuente: Ministerio de Trabajo y Migraciones de España.

38 Como señala la STJUE de 23 de noviembre de 2010 (TJCE 2010/354), se trata de valorar "por un lado, el carácter excepcional de la amenaza para la seguridad pública en razón de la conducta personal del interesado, evaluada, en su caso, en el momento en que se produce la decisión de expulsión, tomando como referencia, en particular, las penas que pueden aplicarse y las solicitadas, el nivel de implicación en la actividad criminal, la gravedad del perjuicio y, en su caso, la tendencia a reincidir, y, por otro lado, el riesgo de poner en peligro la reinserción social del ciudadano de la Unión en el Estado en el que está verdaderamente integrado, la cual redundará en interés no sólo de este último, sino también de la Unión Europea en general".

el 3 de abril de 1997, estableció unos límites a la injerencia en la vida familiar, al declarar lo siguiente: “La separación de una persona de su familia por medio de su expulsión podría considerarse como una injerencia arbitraria en la familia y como una violación del artículo 17 si en las circunstancias del caso la separación del autor de su familia y sus efectos sobre él fueran desproporcionados con respecto a los objetivos de su deportación”³⁹.

Ahora bien, la STEDH de 14 de febrero de 2012, caso Antwi , entiende que si la vida familiar fue creada en un momento en que las personas involucradas eran conscientes de que la situación de inmigración de uno de ellos era tal que la persistencia de esa vida familiar en el Estado de acogida desde el principio resultaba precaria, la invocación del arraigo familiar resulta excepcional. El criterio elsewhere que es utilizado por el TEDH, como ha señalado BOZA MARTINEZ (El derecho a la vida familiar... Op. cit., p. 31), implica la conclusión de que “si no existen obstáculos claros a la continuación de la relación matrimonial efectiva en el extranjero, la vida familiar del matrimonio no se vería afectada por la medida” de expulsión.

En todo caso, el factor que sí resulta determinante es la comprobación de la efectiva subsistencia de vínculos con el país de origen y el grado de integración en el país de acogida.

De manera que, cuando el extranjero carece de relación efectiva con aquel país, del cual tan solo formalmente ostenta la nacionalidad, mientras ha consolidado una situación de arraigo preponderante y cuasi exclusivo en el país de acogida, nos encontramos con una situación en la que la expulsión, en principio, resulta desproporcionada⁴⁰. Situación que en el caso de llegada al país de acogida en edad adulta no concurre, aunque implique un proyecto de vida futura pues se ha de presumir, salvo prueba en contrario, que el extranjero conserva vínculos suficientes con el país de origen para continuar allí su vida⁴¹

Sin duda, el comportamiento del extranjero condenado en el país de acogida aparece plenamente conectado a su situación de arraigo, ya que no puede existir integración en ningún país, si se incumplen las normas jurídicas y sociales que democráticamente se han impuesto sus habitantes, y que respeta la absoluta mayoría de la población, ya sea nacional o extranjera. Una continuada conducta antisocial, especialmente en caso de que el condenado cuente con antecedentes penales, sin duda es reveladora de que no existe un nivel de arraigo consolidado, ya que el mismo implica necesariamente un mínimo respeto de las normas de la sociedad de acogida, lo cual es incompatible con aquellas conductas contrarias al Ordenamiento jurídico que resultan más graves, tal y como sucede con la comisión de ilícitos penales.

39 STEDH de 26 de septiembre de 1997, caso Mehemi , en la que el Tribunal se pronuncia en contra de la expulsión de extranjero condenado por un delito de tráfico de drogas, atendiendo a la larga estancia en Francia, y el hecho de que sus padres, hermanos y esposa residían en Francia y sus hijos tenían la nacionalidad francesa. En idéntico sentido la STEDH de 17 abril de 2003, caso Saldıray Yılmaz, STEDH de 31 de enero de 2006, caso Sezen. En la STEDH de 28 de junio de 2011, caso Núñez, con ocasión de sanción administrativa, el Tribunal entiende que, pese a que la consciencia de la estancia ilegal por parte de la recurrente, unido al tiempo de permanencia, no suponen una situación de arraigo, la existencia de niños de corta edad justifica que no proceda la expulsión. También considera preponderante el interés de los hijos menores la STEDH de 31 de enero de 2006, caso Rodrigues da Silva y Hoogkame.

40 Así, la STEDH de 18 de febrero de 1991, Caso Moustaquim (LA LEY 3270/1991), considera desproporcionada la medida de expulsión decretada contra el recurrente, al perturbar gravemente su vida familiar, al contar con toda su familia en Bélgica y haber llegado al país de acogida con menos de dos años. “Desde entonces, había pasado alrededor de veinte años junto a los suyos y sin separarse de ellos. No había vuelto a Marruecos más que en dos ocasiones de vacaciones. Había seguido toda su escolaridad en francés”. En idéntico sentido, la STEDH de 26 de marzo de 1992, caso Beldjoudi (TEDH 1992/45), que considera igualmente desproporcionada la expulsión, ya que los vínculos con el país de origen del extranjero eran meramente formales, al ostentar su nacionalidad, pero llevando más de 40 años viviendo en Francia.

41 STEDH de 19 de febrero de 1998, caso Dalia La recurrente llegó a Francia a la edad de 17 o 18 años para reunirse allí con su familia procedente de Argelia. Tras ausentarse durante aproximadamente 2 años, volvió de nuevo a Francia provista de un visado de 30 días a la expiración del cual permaneció en el territorio. Su madre y sus siete hermanos y hermanas residen en Francia. En 1986, se casó con un nacional francés del que no ha tenido ningún hijo; el matrimonio fue disuelto en 1989. En 1990, siempre sujeta a la decisión definitiva de expulsión, dio a luz a un hijo de nacionalidad francesa. Lo esencial de los vínculos familiares de la Sra. Dalia están pues en Francia. Sin embargo, habiendo vivido en Argelia hasta la edad de 17 o 18 años, y durante dos años sin sus padres, la Sra. Dalia mantuvo ciertas relaciones familiares, hablaba la lengua local y generó vínculos sociales y escolares en el país de origen. “En estas circunstancias, su nacionalidad argelina no constituye un simple dato jurídico, sino que descansa en ciertas realidades sociales y afectivas. En definitiva, la injerencia no es tan fuerte como la que pueda provocar la expulsión de recurrentes nacidos o llegados en edad muy temprana al país de acogida”.

TRASLADO DE PRESOS EXTRANJEROS PARA CUMPLIMIENTO DE CONDENA.

En 2019 había 1.540.484 internos en las administraciones penitenciarias de los Estados miembros del Consejo de Europa. El coste de mantener las prisiones en la UE en 2018 ascendió a 26.000 millones de euros, con un gasto medio diario de 128 euros por recluso ⁴². Teniendo en cuenta que en los países con mayor presencia de población inmigrante, el número de presos extranjeros ronda el 30 % de la población reclusa total, resulta, desde el punto de vista económico y desde el punto de vista de la reinserción social, recomendable adoptar una política orientada a que el cumplimiento de las penas privativas de libertad derivadas de una condena dictada en cualquier Estado miembro de la UE se ejecute en el país de origen del penado extranjero, especialmente en el caso de inmigrantes ilegales o residentes sin arraigo, pues difícilmente se podrá hablar de reinserción social, cuando nunca ha habido “inserción” en la sociedad de acogida.

El Modelo de Acuerdo de Naciones Unidas, sobre el Traslado de Internos Extranjeros y las Recomendaciones relativas al Tratamiento de los Internos Extranjeros (1985), entendía que debía promoverse la reinserción social de los delincuentes, facilitando, en el plazo más breve posible, el regreso de las personas condenadas por delitos en el extranjero a su país de nacionalidad o residencia para el cumplimiento de su condena.

El Convenio sobre traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983, ha sido el principal Instrumento internacional para articular el traslado de internos extranjeros condenados a su país de origen. Reconoce, como principio general, que una persona condenada en el territorio de una Parte podrá ser trasladada al territorio de otra Parte para cumplir la condena. Los requisitos para poder realizar el traslado podemos resumirlos en: a) Que la pena impuesta sea firme. b) Que los actos u omisiones base de la condena constituyan una infracción penal con arreglo a la Ley del Estado de cumplimiento o la constituirían si se cometieran en su territorio. c) Que el condenado sea nacional del Estado de cumplimiento. d) Que reste por cumplir al menos seis meses de la condena, a contar desde el día de la recepción de la

petición. e) La conformidad con el traslado tanto del Estado de condena como del Estado de cumplimiento. f) El preceptivo consentimiento del condenado o, en su caso, de su representante.

Sin embargo, dado que la viabilidad del traslado depende del consentimiento expreso del condenado, se ha revelado como un instrumento inútil para aligerar las prisiones de los Estados miembros de la UE de reclusos extranjeros. Ello pese a que el Protocolo adicional al Convenio sobre traslado de personas condenadas, aprobado en Estrasburgo el 18 de diciembre de 1997, en sus arts. 2 y 3 prescindía del consentimiento de la persona condenada para el traslado del cumplimiento de la condena, cuando el penado extranjero trate de sustraerse al cumplimiento de la pena refugiándose en su país de origen, o cuando ha sido objeto de una medida de expulsión o de deportación, en cuyo caso el Estado de cumplimiento podrá dar su conformidad para el traslado sin el consentimiento.

Ya la Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre la orden europea de cumplimiento de condena y el traslado de personas condenadas entre los Estados miembros de la UE, redactada a iniciativa de Austria, Suecia y Finlandia, incidía sobre las limitaciones del Convenio sobre traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983, al resaltar que no se establecía una obligación general de aceptar el traslado de personas condenadas con el fin de ejecutar una pena privativa de libertad impuesta en otro Estado, de manera que exigiéndose el requisito del consentimiento de la persona condenada y de los Estados afectados, además de reducirse su ámbito de aplicación, tan solo para los nacionales, y no para las personas que residen o habían residido antes de su traslado de modo permanente en su territorio, su eficacia resultaba, sin duda, poco relevante.

La Decisión Marco 2008/909/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE, modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo

42 Fuente: consejo de Europa.



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)