



ÁNGELES CANO LINARES\*

## LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES VERSUS ESTATUTO DEL REFUGIADO: EVOLUCIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CUENCA DEL MEDITERRÁNEO

SUMARIO: 1. Consideraciones iniciales 2. El drama en el Mediterráneo y respuestas de la UE *in crescendo*. 2.1. La situación de hecho: cifras disponibles. 2.2. Las operaciones de Frontex: a) Operación Hera b) Operación Tritón 2.3. Eunavfor Med y el uso de la fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad. 3. El papel central de Turquía en el Mediterráneo Oriental 4. Consideraciones finales.

### 1. *Consideraciones iniciales*

*La situación en el Mediterráneo constituye una tragedia.* Con esta afirmación comienza la Declaración adoptada por el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria de 23 de abril de 2015<sup>1</sup> en la que expresó la voluntad de la Unión Europea de movilizar todos los esfuerzos a su disposición para evitar que siguieran produciéndose muertes en el mar y abordar, en cooperación con los países de origen y tránsito, las causas profundas de ese drama humano.

El compromiso adoptado incluía fortalecer la presencia en el mar, con el refuerzo de las operaciones de la Unión Europea Tritón y Poseidón<sup>2</sup>; la lucha contra las redes de tráfico de migrantes para desbaratarlas, poner a los autores a disposición de la justicia y embargar sus bienes<sup>3</sup>; prevenir los flujos de migración ilegal, con medidas centradas en la

\* Prof.<sup>a</sup> de Derecho Internacional Público y RR.II. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

<sup>1</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

<sup>2</sup> Triplicando como mínimo los recursos financieros a tal fin en 2015 y 2016 y reforzando la cantidad de los recursos, permitiendo de este modo el aumento de las posibilidades de búsqueda y rescate de Frontex. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>

<sup>3</sup> Mediante una acción rápida por parte de las autoridades de los Estados miembros en cooperación con Europol, Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y Eurojust, así como mediante el refuerzo de la cooperación entre los servicios de inteligencia y policiales con terceros países; emprender labores sistemáticas de identificación, captura y destrucción de embarcaciones antes de que las utilicen los traficantes para lo que se ruega a la alta representante que inicie de inmediato los preparativos para una posible operación PCSD a tal fin y el recurso utilizar Europol a fin de detectar los contenidos de Internet utilizados por los traficantes

cooperación con terceros países y con una referencia expresa a Turquía debido a la situación en Siria e Irak, aunque también a la intensificación de los programas de retorno y acuerdos de readmisión con terceros países<sup>4</sup> y, finalmente, reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas<sup>5</sup>.

Se trataba de cuatro pilares que fueron recogidos en la Comunicación que la Comisión Europea presentó, el 13 de mayo de 2015, al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de la Regiones, la Agenda Europea de Migración<sup>6</sup>. Esta marca las líneas de actuación, a corto, medio y largo plazo, de la Unión Europea en su esfuerzo por lograr una mejor gestión de una cuestión que estaba demostrando ser de carácter estructural y no una mera emergencia transitoria<sup>7</sup>. La Agenda representa, en definitiva, un nuevo intento de hacer realidad, en este periodo legislativo, una verdadera política europea común en materia de migración.

Para ello, en la misma línea del Consejo, la primera parte de la Agenda responde a la necesidad de reaccionar finalmente a la tragedia humana que, desde hace ya unos años se vive en toda la cuenca mediterránea<sup>8</sup> mientras que los cuatro pilares de acción se articulan en torno a la reducción de los incentivos para la migración irregular; la gestión de las fronteras exteriores; ofrecer protección con la aplicación plena del Sistema Europeo Común de Asilo y una nueva política en materia de inmigración legal.

Por lo que respecta a la Acción inmediata se contemplan hasta once medidas distintas tanto de carácter interno de la Unión como en su dimensión exterior.

Entre las primeras cabe destacar la activación del mecanismo de emergencia previsto en el artículo 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para ayudar a los Estados miembros que se vieran enfrentados a afluencias repentinas de migrantes y, muy especialmente, la creación de los “hotspots” así como la preparación de programas de reubicación y reasentamiento, cuyo desarrollo ha enfrentado no pocas

---

para atraer a los migrantes y a los refugiados y solicitar su eliminación, con arreglo a las constituciones nacionales. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>

<sup>4</sup> Aumentar el apoyo a Túnez, Egipto, Sudán, Mali y Níger, entre otros; vigilar y controlar las fronteras y rutas terrestres para impedir la posibilidad de que los potenciales migrantes logren el acceso a las orillas del Mediterráneo, tomando como base las operaciones PCSD actuales así como los marcos de cooperación regional (procesos de Rabat y Jartum); intensificar el diálogo sobre todas estas cuestiones con la Unión Africana a todos los niveles; reforzar cooperación política con los socios africanos para hacer frente a las causas de la migración ilegal y luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos; desplegar funcionarios de enlace de migración europeos en países clave para recabar información sobre los flujos migratorios; cooperar con los socios regionales para desarrollar capacidades de gestión de las fronteras marítimas y operaciones de búsqueda y rescate; poner en marcha programas regionales de desarrollo y protección para el norte de África y el Cuerno de África. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>

<sup>5</sup> Aplicación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo aumento de la ayuda de emergencia a los Estados miembros de primera línea y estudio para organizar la reubicación de emergencia entre todos los Estados miembros de manera voluntaria; despliegue de equipos de EASO en los Estados miembros de primera línea para tramitar de manera conjunta las solicitudes de asilo, incluido el registro y la toma de huellas dactilares; establecer un primer proyecto piloto voluntario de reasentamiento en toda la UE. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración, Bruselas, 13.5.2015 COM(2015) 240 final

<sup>7</sup> FERRUCCIO PASTORE, Director del Foro Europeo Internacional de Investigación sobre la Inmigración, Turín, Italia.

<sup>8</sup> Apartado II. Acción inmediata Bruselas, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

dificultades y generado no menos tensiones debido a la escasa predisposición e interés por parte de algunos Estados Miembros<sup>9</sup>.

Por lo que respecta a las medidas inmediatas, las relativas a la presencia en el mar y a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes contemplan triplicar la capacidad y activos para las operaciones conjuntas de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (Frontex), Tritón y Poseidón, en 2015 y 2016<sup>10</sup>; asignación de 30 millones de euros para los programas regionales de desarrollo y protección empezando a partir del norte de África y el Cuerno de África en 2015 y 2016; recopilación de información centralizada por la Oficina Europea de Policía (Europol) con la contribución de todas las agencias de la UE y destinada a dismantlar las redes delictivas<sup>11</sup>; trabajar para preparar Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Mediterráneo para la captura y destrucción de embarcaciones; convertir la migración en un componente específico de las actuales misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ya desplegadas en Níger y Mali, que se reforzará en materia de gestión de fronteras; establecimiento de un centro polivalente piloto en Níger en colaboración con la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) así como el despliegue de agentes migratorios europeos en las Delegaciones de la UE en los países clave de tránsito.

En realidad, si bien acelerada por los acontecimientos, la Agenda Europea de Migración responde al nuevo ciclo legislativo iniciado tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014. En efecto, una de las diez prioridades recogidas en las orientaciones políticas que el actual Presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker<sup>12</sup> presentó al Parlamento Europeo con ocasión de la elección de la Comisión Europea 2014-2019 fue el de una nueva política de migración<sup>13</sup>.

Sin embargo, las tragedias en el Mediterráneo venían sucediéndose desde hacía ya un tiempo, sin duda demasiado. Así lo ponen de manifiesto las Resoluciones aprobadas por el Consejo de Europa en 2012 y 2014<sup>14</sup>, en relación con el informe “*Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?*”. Elaborado por la Comisión de migraciones, refugiados y personas desplazadas su desencadenante fue la muerte de al menos 1500 personas en 2011

<sup>9</sup> No es el objeto de este trabajo analizar las mismas pero sin duda la puesta en marcha de la Agenda Europea de Migración ha hecho aflorar posturas muy contrapuestas entre los Estados de la UE que habrá que evitar deriven en mayores fracturas.

<sup>10</sup> Ese mismo día se aprobó un presupuesto rectificativo para 2015, destinado a garantizar los fondos necesarios, un total de 89 millones de euros para los Estados miembros en primera línea.

<sup>11</sup> Para ello se encomienda a Frontex y Europol elaborar perfiles de las embarcaciones que podrían ser utilizadas por los traficantes.

<sup>12</sup> Con anterioridad, el 23 de abril de 2014, Juncker había presentado un plan de inmigración de cinco puntos, reclamando una mayor solidaridad en la política de migración de la UE. Se trataba de implementar el Sistema Europeo Común de Asilo; intensificar la asistencia práctica proporcionada por la Oficina de Apoyo al Asilo Europeo en caso "presión especial"; intensificar la cooperación con terceros países, en particular con los países del norte de África; una mayor determinación política en relación con la inmigración legal y asegurar las fronteras de Europa. En efecto, en ese documento Juncker afirmaba que “nuestra política de migración legal común de asilo, sólo funcionará si también podemos evitar una afluencia incontrolada de inmigrantes ilegales. Por lo tanto, necesitamos intensificar las capacidades operativas de la agencia FRONTEX.” [http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/es\\_02\\_immigration.pdf](http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/es_02_immigration.pdf)

<sup>13</sup> El pleno del Parlamento Europeo votó el 22 de octubre de 2014 a favor de la nueva Comisión.

<sup>14</sup> Resolución 1872 (2012), Discusión y aprobación por la Asamblea, 24 de abril de 20132. Informe, Doc. 12895, 5 abril 2012 *Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable ?*.

al tratar de cruzar el Mediterráneo pero, en especial, el caso particularmente escalofriante de la pequeña embarcación que habiendo salido de Trípoli con 72 personas a bordo, se encontró de nuevo en las costas libias, tras dos semanas en el mar con solo nueve supervivientes sin haber recibido ningún socorro marítimo<sup>15</sup>.

En el informe se recogieron los desacuerdos en cuanto a la interpretación de las enmiendas introducidas en 2004 al Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR) y Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Convenio SOLAS)<sup>16</sup> como una de las circunstancias de la falta de socorro si bien el hecho se hacía más incomprensible teniendo en cuenta que en la zona estaba en marcha la Operación *Unified Protector* de la OTAN, lanzada sobre la base de las resoluciones 1970 y 1973, aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 26 de febrero de 2011 y el 17 de mayo de ese mismo año.

Los igualmente trágicos naufragios en Lampedusa en 2013, con la muerte de cerca de otras 400 personas, reafirmaron, en opinión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la necesidad urgente de que Europa y el mundo llenaran las lagunas en el marco legal, las políticas y las prácticas de búsqueda y salvamento marítimos, rescate, además de denunciar los graves problemas generados por la falta de responsabilidad, transparencia y coordinación. La Asamblea quiso reforzar sus recomendaciones anteriores y, en concreto, en lo relativo a la penalización de la migración irregular recomendó suprimir los obstáculos a los buques privados para llevar a cabo rescates, asegurando que se debe permitir desembarcar de forma rápida a las personas rescatadas y poner fin a la persecución por complicidad.

---

<sup>15</sup> Se abrió una investigación a los efectos de determinar que había ocurrido y porqué nadie prestó auxilio a la pequeña embarcación: ni las autoridades libias asumieron su responsabilidad en la zona de búsqueda y rescate, ni los centros de coordinación de salvamento marítimo italiano y maltés lanzaron una operación de salvamento ni la OTAN, que actuaba en la zona en la operación *Unified Protector* reaccionaron a las señales de alarma, como tampoco lo hicieron los buques de pesca en la zona.

<sup>16</sup> El primero, adoptado el 27 de abril de 1979 con entrada en vigor el 22 de junio de 1985, mientras que el segundo lo había sido el 1 noviembre de 1974, entrando en vigor el 25 de mayo de 1980. De acuerdo con ambos tanto los capitanes de buques como los Estados tienen obligación de socorro en alta mar. Así, los capitanes de buque tienen la obligación de prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar y de dirigirse a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, con independencia de su nacionalidad y su condición jurídica, y de las circunstancias en que hayan sido encontradas. Los Estados parte tienen también la obligación de garantizar que estas personas son llevadas a un lugar seguro además del deber de cooperar con los Estados vecinos en caso necesario para reducir el riesgo de que no se produzca el rescate, que garanticen que existen regiones de búsqueda y salvamento en cada zona marítima; que estas sean contiguas y no se superpongan, y que se creen por acuerdo entre las partes afectadas. El Convenio SAR exige asimismo a los Estados la creación de "centros coordinadores de salvamento" para sus servicios de búsqueda y salvamento y establece el marco básico dentro del cual deberán actuar dichos centros. En mayo de 2004, el Comité de Seguridad Marítima (CSM) de la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó una serie de enmiendas a los Convenios SOLAS y SAR para reforzar más el sistema de búsqueda y salvamento marítimos. Estas enmiendas exigen a los Estados Partes que se coordinen y cooperen para garantizar que el desembarco se realiza tan pronto como sea razonablemente posible y desviándose lo menos posible de la derrota prevista del buque que ha realizado el salvamento. Para acompañar las enmiendas de mayo de 2004, el CSM de la OMI adoptó también unas Directrices respecto de la Actuación con las Personas Rescatadas en el Mar, que establecen que el gobierno responsable de la región SAR en la que fueron rescatadas las personas supervivientes es responsable de brindar o de asegurarse de que se brinda un lugar seguro. Las Directrices definen "lugar seguro" como un lugar en el que la vida de los supervivientes ya no está amenazada y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y no peligran su vida y su libertad. El desacuerdo entre Italia y Malta giraba, e respecto al lugar de desembarco de las personas socorridas en el Mediterráneo central.

Se desprende de lo anterior que la situación en el Mediterráneo ha sido una constante en todas las iniciativas en materia de migración emprendidas por Europa y un foco permanente de preocupación y atención.

En este trabajo se examina la situación en esta región así como algunas de las medidas adoptadas por la Unión Europea en relación con el Mediterráneo, no solo a partir de 2015 sino también en los años anteriores.

Aun cuando, como se ha indicado, el drama comenzó bastantes antes, suele considerarse la tragedia ocurrida en Lampedusa en 2013 como el detonante para una mayor implicación de la Unión Europea sin que ello implicara dejar de poner el acento en las cuestiones de seguridad. Este ha sido el criterio que siempre ha caracterizado sus actuaciones y que, pese al discurso público, parece haber prevalecido en todas las ocasiones sobre las consideraciones de humanidad.

Falta un último dato revelador para contextualizar la situación en el Mediterráneo y la llegada “masiva” de inmigrantes por esta vía. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) estima que solo el 10% de los migrantes irregulares entran a Europa por mar<sup>17</sup>.

## 2. *El drama en el Mediterráneo y respuestas de la UE in crescendo.*

### 2.1. *La situación de hecho: cifras disponibles*

Las cifras son dispares puesto que depende de la función que tiene asignada cada uno de los organismos que las publican. Así, por un lado se hace referencia a los refugiados, que han de recibir protección internacional y/o demandantes de asilo mientras que, por otro, se recogen el total del número de personas que se desplazan tratando de cruzar una frontera internacional, bien de forma legal bien de forma irregular. Esta última circunstancia es la más compleja por cuanto en este supuesto trabajadores migratorios y refugiados/demandantes de asilo se encuentran en una misma situación de irregularidad.

En todo caso, que se aborde la cuestión como una crisis de refugiados ha de considerarse un hecho positivo y un paso adelante dado que el lenguaje no es completamente neutro. En 2013, con ocasión de la tragedia de refugiados por el naufragio en Lampedusa todavía se trataba la afluencia de extranjeros tratando de cruzar las fronteras de la UE como una crisis de inmigración lo que implicaba desconocer por completo la protección debida a quienes *prima facie* debían ser considerados como refugiados por huir debido a temores fundados de persecución<sup>18</sup>.

En cualquier caso, los datos disponibles respecto a los desplazamientos forzados son más números que los que hay respecto a la migración irregular y más rigurosos que los de fallecimiento en el mar que solo recientemente han comenzado a recopilarse.

Así, los desplazamientos forzados oscilaron, durante la mayor parte del pasado decenio, entre 38 millones y 43 millones de personas al año en todo el mundo. Sin

---

<sup>17</sup> En 2015, la llegada a Europa de 150.000 migrantes es un número considerable, pero no se puede describir como “una invasión”, teniendo en cuenta que Europa es el hogar de más de 500 millones de personas, afirmó el Director de la Oficina de Coordinación de la OIM para el Mediterráneo en Roma, Federico Soda.

<sup>18</sup> En este sentido resulta muy ilustrativo el trabajo de PH. FARGES, 2015: *The year we mistook refugees for invaders*, Policy Brief 2015/12, Migration Policy Center, European University Institute

embargo, desde 2011, la cifra ha aumentado hasta llegar a la actual de cerca de 60 millones, lo que representa un incremento del 40% en tan solo tres años.

Los acontecimientos en Libia, Yemen, Siria, Afganistán por citar solo algunos de los conflictos armados más recientes<sup>19</sup>, además de las revueltas sociales producidas con ocasión de las denominadas primaveras árabes comportaron el incremento del número de personas que intentaron llegar a la UE, bien cruzando el Mediterráneo bien por otras vías no menos peligrosas y mortíferas<sup>20</sup>.

En concreto, se estima en 219.000 el número de refugiados y migrantes que cruzaron el mar Mediterráneo durante 2014, una cifra que casi triplica la más alta anterior de 70.000, registrada en 2011 durante la “Primavera Árabe”<sup>21</sup>.

Sin embargo, la cifra es relativamente pequeña si se compara con los 1.7 millones de inmigrantes que se estima entraron de media en la UE entre 1998 y 2013. De entre ellos, el número de quienes entraron clandestinamente por mar es bastante pequeño en términos relativos aunque en los últimos años se ha producido un constante aumento de las cifras.

Se calcula que entre 1998 y 2013, 623.118 personas refugiadas y migrantes alcanzaron las costas de la UE de forma irregular. Esto representa una media de casi 40.000 personas al año.

Sin embargo, en 2013 llegaron por mar a través del Mediterráneo un total 60.000 personas de las cuales 43.000 desembarcaron en Italia<sup>22</sup> mientras que en octubre de 2014 ya eran más de 165.000 inmigrantes en situación irregular los que lo habían intentado, saliendo la mayoría de Libia. De estos, 118.000 llegaron a Italia, siendo prácticamente la mitad de nacionalidad siria y eritrea<sup>23</sup>.

Las cifras siguieron creciendo en 2015 llegando a ser las más altas registradas, hasta el momento, en el Mediterráneo. La gran mayoría de las 137.000 personas que cruzaron el Mar Mediterráneo hacia Europa durante los seis primeros meses del 2015 huían de guerras, conflictos o persecución, haciendo de la crisis del Mediterráneo una crisis principalmente de refugiados<sup>24</sup>. En ese momento, la ruta de la zona este del Mediterráneo desde Turquía hacia Grecia<sup>25</sup>, con infraestructuras insuficientes, estaba sobrepasando ya la del

---

<sup>19</sup> Sin olvidar Malí, República Democrática del Congo, Somalia, República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania e Irak entre otros.

<sup>20</sup> En cualquier caso, las personas refugiadas y migrantes suelen calificar la travesía por mar de experiencia terrorífica. Estos relatos ponen de manifiesto los riesgos para la vida de estas travesías. Además de las dificultades del viaje en sí, en estas embarcaciones no aptas para navegar y excepcionalmente llenas, dirigidas por capitanes sin experiencia, es habitual que las personas refugiadas y migrantes se pierdan, se queden sin combustible, sufran averías en el motor y vías de agua, se deshidraten por la escasez de agua potable, se intoxiquen con el humo del motor o se asfixien por el exceso de personas y la falta de aire en las salas de máquinas del casco del barco. Nunca hay chalecos salvavidas y otros equipos de salvamento, y muchos de los viajeros no saben nadar. Los incidentes mortales no son nada excepcionales, incluso cuando el barco no se hunde. Cf. *Vidas a la deriva: Personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo central*, Amnistía Internacional, septiembre de 2014; EUR 05/007/2014

<sup>21</sup> En 2011 los grandes desafíos fueron los miles de tunecinos que llegaron a la pequeña isla italiana de Lampedusa. En 2015 son menos los que hacen ese viaje, pero la isla sigue siendo una gran receptora debido a su proximidad al norte de África.

<sup>22</sup> Según los datos publicados por ACNUR.

<sup>23</sup> Malta experimentó en 2014 una disminución de llegadas irregulares por barco procedentes de Libia en comparación con años anteriores como consecuencia del desembarco en Italia de todas las personas refugiadas y migrantes interceptadas o rescatadas.

<sup>24</sup> Informe publicado por ACNUR, 1 julio 2015.

<sup>25</sup> La mayoría de los que llegan a Grecia eran refugiados sirios que inicialmente huyeron hacia países vecinos como Turquía o Líbano, buscando seguridad. Pero tras años de creciente presión y sin un apoyo internacional

Mediterráneo central, desde Norte de África hacia Italia, que había sido hasta entonces la primera en cuanto a entradas por mar<sup>26</sup>.

Finalizado 2015, de acuerdo con los datos proporcionados por OIM, 533.500 personas llegaron por mar a Europa de las cuales 400.000 entraron por Grecia.

En definitiva, en estos últimos años se ha producido un decidido aumento de las llegadas por mar, con cambios respecto a las rutas más utilizadas y, en consecuencia, en los países de llegada.

En cuanto al número de personas fallecidas en el mar, se ha dado igualmente un incremento constante desde el inicio de la primera década del Siglo XXI, siendo relativamente bajo el número de muertes de inmigrantes antes de 1990<sup>27</sup>.

En cuanto a los países de origen, los datos existentes sugieren que en la década de 1990 los migrantes de las rutas del Mediterráneo Occidental y del Oriental tenían predominantemente su origen en Marruecos y Argelia, y Turquía y el Medio Oriente, respectivamente aunque la nacionalidad de los usuarios de estas rutas fuera mucho más diversificada. Las cifras anuales oscilan entre 50 y 142 personas en los 90 y 88, frente a las 247 de media entre 2000-2012.

Sin embargo, el número de muertos confirmados entre 1990 y 2013 en España, Italia, Grecia, Malta y Gibraltar fue de 3.188, de acuerdo con los datos recogidos hasta mediados del último.

El incremento más significativo de la mortandad en el mar se produjo en 2013, con un total de 477 personas, entre ellos los 366 que perdieron la vida en un solo naufragio cerca de la isla italiana de Lampedusa. Se ha interpretado que estos datos apuntan a que la mayor vigilancia en el Mediterráneo ha empeorado la situación de aquellos que tratan de atravesarlo para llegar a las costas europeas.

Estas cifras difieren de las publicadas por ACNUR que hace una estimación mayor. El Alto Comisionado ya había, en 2011, calificado al Mediterráneo como "la extensión de agua más mortal para refugiados y migrantes", considerando que en ese año hubo alrededor de 1.500 muertes; en 2012, alrededor de 500; en 2013, más de 600; y a 15 de septiembre de 2014, 2.500.

Sin embargo, tras el despliegue de la Operación *Mare Nostrum*, el porcentaje de personas fallecidas de entre las que atravesaron el mar, que se mantiene alrededor del 3%, ha disminuido a cerca del 1,9 %, lo que equivale a una persona muerta por cada 53 personas que emprenden el viaje. En consecuencia, se desprende que la Operación *Mare Nostrum* sirvió para reducir el número de fallecidos sin que por ello la travesía del Mediterráneo dejase de ser una ruta sumamente peligrosa para los refugiados y migrantes<sup>28</sup>.

---

suficiente, las economías y las infraestructuras de muchos países que acogen a estos refugiados están en verdaderos apuros para poder hacer frente a la situación, y se hace cada vez más difícil para los refugiados sobrevivir, encontrar cobijo, atención sanitaria, educación y trabajo. *Ibid*

<sup>26</sup> *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*, UN Refugee Agency, 1 julio 2015. [http://unhcr.org/medsea15/#\\_ga=1.11723891.610392317.1442481926](http://unhcr.org/medsea15/#_ga=1.11723891.610392317.1442481926)

<sup>27</sup> T. LAST y T. SPIJKERBOER, *Tracking Deaths in the Mediterranean* en T. BRIAN AND F. LACZKO, *Fatal Journeys Tracking Lives Lost during Migration*, International Organization for Migration, 2014, pp. 85-108. Ese número relativamente puede estar relacionado, según los autores, con el hecho de que lo que solía ser mucho más fácil de llegar a Europa por los medios habituales, incluso en ausencia de la autorización oficial del gobierno de inmigrar. La introducción de la obligación de visado para muchos países de origen, junto con sanciones a los transportistas, puede haber dado lugar a un cambio de medio de transporte habitual, como aviones y transbordadores, a medios irregulares de transporte como barcos de pesca

<sup>28</sup> Son los datos recogidos en *Vidas a la deriva: Personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo central*, Amnistía Internacional, septiembre de 2014; EUR 05/007/2014.

En 2014, ACNUR afirma que más de 3.000 personas murieron o fueron reportadas como desaparecidas en el mar, frente a las 600 de 2013<sup>29</sup>. La cifra real no podrá ser nunca conocida pues los cuerpos quedaron en el mar<sup>30</sup>. Por su parte, OIM estima que en 2014 la cifra total de refugiados e inmigrantes muertos o desaparecidos en el mar fue de 3.500 personas, de las cuales 3.279 perdieron la vida en el Mediterráneo.

Por lo que respecta a 2015, abril registró una cifra record<sup>31</sup> y se alcanzaron en los seis primeros meses un total de 1850 muertos frente a los 590 del mismo periodo del año anterior<sup>32</sup>. Finalmente OIM contabilizó en 2015 más de un millón de llegadas de migrantes por mar y 3.771 muertes en el Mediterráneo, superando con ello, una vez más, las cifras anteriores.

De esas muertes, el 77% ocurrió en la ruta del Mediterráneo central, la más utilizada por los traficantes que operan desde las costas libias. Se aprecia un descenso en los fallecimientos en esta ruta que representaron el 97% en 2014<sup>33</sup>.

En cambio, en 2015 se incrementaron las muertes en el Mediterráneo oriental, con un 21% del total frente a tan solo el 1% en 2014, lo que puede ser considerado como un efecto colateral de las acciones emprendidas por la Unión Europea. La llegada de migrantes no se ha detenido por los mayores controles sino que se ha producido un desplazamiento de las rutas, que se hacen cada vez en condiciones más peligrosas y en barcos aún más precarios.

La situación no parece mejorar en absoluto.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, la OIM informa que unos 177.207 migrantes y refugiados han entrado en Europa por mar hasta abril de 2016, y que han desembarcado en Italia, Grecia, Chipre y España<sup>34</sup>, siendo la ruta del Mediterráneo Oriental la más utilizada<sup>35</sup>.

Sin embargo, el drama en el Mediterráneo no se reduce a las cifras de fallecimientos en el mar sino que, en mi opinión, es el escenario en el que se libra la batalla entre el control y respeto de las fronteras exteriores con el fin de garantizar el bienestar de los ciudadanos de la Unión y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana que conforman junto con la libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho los proclamados valores de la Unión Europea. Se enfrentan el deber de perseguir conductas delictivas con el cumplimiento de las obligaciones propias de la lucha contra el tráfico ilícito de personas frente a no criminalización ni penalización de las víctimas del tráfico, en definitiva, seguridad frente a respeto de derechos humanos de todos.

---

<sup>29</sup> Asimismo estimó que al menos 2.500 personas refugiadas y migrantes murieron tratando de cruzar el Mediterráneo entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2014.

<sup>30</sup> *Vidas a la deriva Personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo central*, Amnistía internacional 2014

<sup>31</sup> Cerca de 1.250 migrantes murieron, sobre todo en la peor tragedia de la historia de migrantes que cruzan el Mediterráneo desde el norte de África, incidente en el que unos 800 migrantes perdieron la vida cuando su embarcación hacinada naufragó frente a las costas de Libia. Tan solo se logró rescatar a 28 sobrevivientes, los que fueron trasladados a Italia.

<sup>32</sup> Informe publicado por Acnur, 1 julio 2015.

<sup>33</sup> <http://migration.iom.int/europe/>

<sup>34</sup> <http://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-177207-llegadas-y-732-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2016>.

<sup>35</sup> Mediterráneo Oriental: Grecia 153,362 llegadas y 375 fallecidos frente a las 22.408 llegadas de 2015. Llegadas a Chipre, 28. En el Mediterráneo Central: a Italia han llegado 23.170 personas y se han registrado 352 fallecidos frente a las 26,228 llegadas del año anterior. Por las Rutas del Mediterráneo Occidental y África Occidental, llegaron a España 648 personas, contabilizándose 5 muertes frente a las 3,845 llegadas y 15 fallecimientos de 2015. <http://www.iom.int/es/news/> (abril 2016).



Y, por otro lado, escenifica y pone de manifiesto algunas de las deficiencias en el proceso de integración de la UE, en especial en relación con Schengen y ha sido ocasión para que se pongan claramente de manifiesto ciertos recelos estatales, una defensa de las competencias soberanas y una falta de voluntad política de entendimiento y consenso en la adopción de decisiones.

## 2.2. *Las operaciones de FRONTEX en el Mediterráneo*

Es sabido que uno de los objetivos de la UE, recogido en el artículo 3.2 del TUE es ofrecer “a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Ello implica que en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea todas esas competencias se ven condicionadas por el establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)<sup>36</sup> y por la gestión del control de las fronteras exteriores propias del espacio Schengen, un espacio el que, debe recordarse, ni participan todos los Estados de la UE ni solo participan Estados de la UE<sup>37</sup> pero considerado como uno de los mayores éxitos de la UE.

Eliminar las fronteras, garantizar la seguridad y construir confianza costó muchos años.

Para la cooperación operativa entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores se creó en 2004 la *Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* conocida por todos como FRONTEX<sup>38</sup>.

De las funciones que le han sido encomendadas, además de la mencionada coordinación de la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores se encuentran la ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; el análisis de riesgos; el seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asistencia

<sup>36</sup> Desarrollado en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 67 a 89.

<sup>37</sup> En efecto, nacido en 1985, cuando cinco Estados de la UE decidieron suprimir los controles en sus fronteras y establecer una única frontera exterior, en la actualidad garantiza la posibilidad de viajar sin restricciones por el territorio de 26 países en los que residen más de 400 millones de ciudadanos. Dentro de esta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. Al mismo tiempo, se han intensificado la cooperación y la coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales para garantizar la seguridad dentro del espacio Schengen. La cooperación Schengen se integró en el Derecho de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam en 1997. No obstante, todos los países que participan en la cooperación Schengen no son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras, bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para aplicar el acervo Schengen. De esos 26 Estados, 22 son Miembros de la UE (Bélgica, R. Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) a los que se añaden 4 que no lo son: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. No forman parte del Espacio Schengen ni Reino Unido ni Irlanda como tampoco los últimos adheridos a la UE: Rumanía, Bulgaria y Croacia.

<sup>38</sup> Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004) modificado por el Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011. Sobre Frontex, cf. G. ARIAS FERNÁNDEZ, *FRONTEX. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea*, en *La Seguridad multidimensional*, CIDOB, pp. 129-135.

a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores y proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno.

De todo ello se desprende claramente el carácter de cooperación y apoyo de la Agencia a los Estados, la seguridad en las fronteras sigue siendo una competencia estatal y responsabilidad de cada uno de los Estados miembros.

Ante incremento de la migración irregular en general y por vía marítima a través del Mediterráneo, en particular, que se ha dado en los últimos años, la respuesta de los Estados de la UE ha sido la de intensificar el control fronterizo que ha revestido, a lo largo de los años, diversas formas<sup>39</sup>.

Varias han sido las medidas adoptadas y las operaciones que Frontex ha coordinado para combatir el contrabando y la trata de personas así como el tráfico de migrantes, tratando de prevenir la migración irregular en el mar<sup>40</sup> que se han ido desarrollando en las principales rutas de la migración irregular a través del Mediterráneo.

Entre los avances significativos destaca que en 2013 se pusiera en marcha el sistema europeo de vigilancia de la fronteras exteriores, EUROSUR<sup>41</sup>, consistente en una red de comunicación que, en cooperación con Frontex, permitiría, de acuerdo con lo señalado por la Comisión, apoyar a los Estados miembros en su esfuerzo para limitar el volumen de nacionales de terceros países que entran irregularmente en el territorio de la UE, mejorar el conocimiento de la situación en las fronteras exteriores y aumentar la capacidad de reacción<sup>42</sup>. El sistema nació por tanto para disponer de mejores herramientas para prevenir, detectar y combatir la inmigración ilegal, pero también para reaccionar más rápidamente y salvar las vidas de los inmigrantes en peligro, especialmente en el Mediterráneo<sup>43</sup>.

Tres son las rutas que, marcadas por la geografía, han sido y son las más utilizadas: la del Mediterráneo Occidental, Mediterráneo Central y Mediterráneo Oriental. En la primera, la más usada en un primer momento, el lugar de partida es Marruecos y el país de llegada España aunque comprende también la vía desde la costa de África Occidental (con origen también en Cabo Verde, Mauritania, y Senegal) hacia las Islas Canarias<sup>44</sup>. En la segunda, la ruta central del Mediterráneo con origen en Túnez y Libia y destino en Italia y Malta.

<sup>39</sup> Tomado varias formas, tales como el bloqueo naval de Italia en el Adriático a finales de 1990; de alta tecnología de España sistema de vigilancia denominado Sistema de Vigilancia Exterior (SIVE) y su cooperación con los países de África Occidental a finales de la década de 2000; Italia del controvertido empujar a espaldas de los inmigrantes a Libia en 2009; las cercas de alambre de púas en Ceuta y Melilla, etc..

<sup>40</sup> Estas operaciones incluyen: la Puerta de África, que se dirige a los polizones que viajen entre Marruecos y España; Hera, se centró en la región entre África Occidental Senegal y Mauritania en particular, y las Islas Canarias; Poseidón, en el principal cruce de la tierra y el mar puntos entre Grecia y Turquía, Grecia y Albania, y Bulgaria y Turquía; Hermes, entre Túnez, Libia y Argelia, y las islas del sur de Italia Lampedusa, Sicilia y Cerdeña; Eneas, en el mar Jónico entre Turquía y Egipto y en las regiones italianas de Puglia y Calabria; Indalo, entre el Norte y África subsahariana y España, donde la migración ocurre en parte como respuesta a prolongada crisis en Mali; y Nautilus, en la región entre Libia, Malta y Italia

<sup>41</sup> Entró en funcionamiento el 2 de diciembre en España, Bulgaria, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia, mientras que el resto de países de la Unión, el 1 de diciembre de 2014. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido no forman parte del sistema.

<sup>42</sup> Comunicación de la Comisión de 13 de febrero de 2008 al PE, Consejo, CES y CR « Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)» COM(2008) 68 final.

<sup>43</sup> COM(2008) 68 final. La propuesta de la Comisión en 2008 proponía tres fases para ponerlo en marcha.

<sup>44</sup> En la que se incluye también la llegada por tierra a Ceuta y Melilla.

Finalmente la tercera, la ruta del Mediterráneo Oriental comprende los movimientos de Turquía a Grecia, tanto por mar como por tierra.

Menos comunes son las rutas marítimas desde Egipto a Creta e Italia, de Argelia a Cerdeña, y desde Argelia hasta España. La ruta marítima de Albania a Italia, que fue un importante ruta especialmente a finales de 1990, no juega hoy un papel importante. En su lugar, los migrantes que cruzan el mar Adriático y el canal de Otranto salen de Grecia en un intento de llegar al Norte y Europa Occidental. Al parecer que hay poca migración barco a Portugal y Chipre, que puede estar relacionado con su ubicación geográfica y las condiciones del mar y corrientes a lo largo de su costas<sup>45</sup>.

En general se aprecia que las distintas innovaciones respecto a las políticas fronterizas y las diferentes prácticas de control fronterizo han influido en las rutas de la migración irregular. Sin embargo, estos cambios parecen haber llevado a que el tráfico de migrantes se realizase por rutas más peligrosas, con un incremento en el número de fallecidos. Se examinan a continuación algunas de las Operaciones que mayor incidencia han tenido en estas consecuencias. La simple secuencia temporal de su puesta en marcha y su secuencia geográfica del Mediterráneo Occidental al Oriental coinciden con los cambios en los flujos y rutas de entrada utilizadas por los migrantes irregulares.

a) Mediterráneo occidental: Operación Hera

La Operación Hera<sup>46</sup> fue la primera de estas operaciones y la más larga hasta el momento pues desde entonces se ha realizado una edición anual, con un despliegue en los meses de verano.

Fue puesta marcha en 2006 para tratar de detener el flujo de cayucos hacia las Islas Canarias, contando, inicialmente, con los medios aportados por España, Italia y Francia<sup>47</sup>. La misión asignada fue la de patrullar a lo largo de la costa africana para interceptar las embarcaciones que salían de ella, lo que requirió el previo consentimiento de los Estados ribereños afectados y, por tanto, la celebración de varios acuerdos bilaterales de Mauritania, Cabo Verde y Senegal con España<sup>48</sup>.

La apertura de esta ruta en el Atlántico y Mediterráneo Occidental, peligrosa debido a la distancia, los vientos y las corrientes, fue inmediatamente posterior al establecimiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), sistema de control electrónico en el Estrecho, que combina unidades terrestres, marítimas y aéreas con de tecnología avanzada<sup>49</sup>, que supuso un exhaustivo nivel de control en el Estrecho de Gibraltar, la ruta natural más corta utilizada hasta entonces. El SIVE junto a la cooperación de Marruecos en la represión de los intentos de salida desde su territorio hicieron que la ruta del Estrecho

<sup>45</sup> Tamara Last, Thomas Spijkerboer, "Tracking Deaths in the Mediterranean" en Tara Brian and Frank Laczko (Eds): *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost During Migration*, International Organization for Migration, Geneva, 2014, P. 85-106 Tracking Deaths in the Chapter 3 Mediterranean, pp. 85-108

<sup>46</sup> Tras el análisis de riesgos elaborado por FRONTEX se decidió llevar a cabo una serie de operaciones conjuntas en la frontera sur de España, o lo que es lo mismo, la frontera sur de la Unión. En primer lugar se crearon una serie de grupos de expertos de otros Estados miembros para ayudar a las autoridades españolas en sus entrevistas con los inmigrantes (Reino Unido, Alemania, Noruega, Portugal, Italia y Francia). Del mismo modo, se desarrolló la operación HERA, una serie de patrullas conjuntas a lo largo de la costa occidental de África. HERA I se desarrolló del 17 de julio de 2006 al 31 de octubre de 2006 mientras que HERA II del 11 de agosto de 2006 al 15 de diciembre de 2006.

<sup>47</sup> Contaba con un helicóptero, un avión y cuatro buques.

<sup>48</sup> Memoranda of Understanding, MoUs.

<sup>49</sup> Cámaras de radar sensorial, térmicas y de infrarrojos.

quedara interrumpida en 2005, lo que comportó la huida hacia el Sur de las redes de tráfico de migrantes y de las personas que deseaban llegar a suelo europeo por cualquier medio<sup>50</sup>.

La primera fase, HERA I se desarrolló entre el 17 de julio y el 31 de octubre de 2006<sup>51</sup> mientras que HERA II comprendió el periodo entre 11 de agosto y el 15 de diciembre de 2006 durante el cual la migración irregular descendió muy significativamente<sup>52</sup>.

Fue seguida de HERA III durante el periodo 12 de febrer-12 abril de 2007, con ampliación de los Estados participantes<sup>53</sup> con el resultado de una reducción próxima al 70% en las llegadas de cayucos a las Islas Canarias.

Los buenos resultados obtenidos y el éxito que representó para Frontex llevó a que en 2010 se considerara que la fuente de migrantes irregulares llegados a Europa vía las Islas Canarias prácticamente se secó<sup>54</sup> si bien se mantienen las ediciones anuales de EPN-HERA<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Entre 2005 y 2006, el número de personas que consiguieron realizar la travesía hasta las Islas Canarias había aumentado de menos de 5.000 a más de 30.000. Es difícil saber cuántos no han logrado su objetivo, pero la cantidad de cadáveres arrastrados hasta las costas canarias durante el mismo período (alrededor de 600 solamente en 2006) sugieren que son muchos. Se reconoce que España ha sido pionera en la vigilancia et lucha contra la migración irregular entre esta y Senegal. Cf. "L'externalisation du contrôle des dynamiques migratoires vers l'Afrique de l'Ouest", *Aylo(m)s*, núm. 3, 2008: <http://www.reseau-terra.eu/article716.html>.

<sup>51</sup> El primer módulo de la operación, HERA I, comenzó el 17 de julio con el despliegue de tres grupos de expertos de Francia, Alemania, Italia, Portugal, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido en las Islas Canarias. Estos expertos participaron en la identificación de los inmigrantes que habían llegado a las Islas Canarias y el establecimiento de sus países de origen. Durante el transcurso de esta operación, un total de 18 987 de inmigrantes irregulares llegó a las Islas Canarias. En el 100% de los casos se pudo establecer el país de origen de estos migrantes lo que facilitó las operaciones de retorno. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/94RdDv>.

<sup>52</sup> El segundo módulo, HERA II, se inició el 11 de agosto. Inicialmente, estaba previsto para las 9 semanas, la operación se prolongó más adelante. Durante el transcurso de HERA II. Uno de los factores importantes que permiten una mayor patrullaje continuo durante como después de la operación fue la fuerte implicación de Senegal y Mauritania. En la actualidad, la zona sigue siendo vigilada por medio de España con la participación activa de las autoridades de Senegal y Mauritania.

<sup>53</sup> Operación que se desarrolló con el despliegue de expertos de Alemania, Luxemburgo, Italia y Portugal en las Islas Canarias y con el despliegue de patrullas conjuntas por medios navales y aéreos de diversos Miembros de la Unión colaborando con las autoridades senegalesas

<sup>54</sup> Un éxito que acompaña a un crecimiento muy rápido de la agencia: su presupuesto, que ascendía a seis millones de euros en 2005, pasó de 42 a 84 millones de euros entre 2007 y 2009 con la duplicación de efectivos durante el mismo período.

<sup>55</sup> La operación "EPN-HERA" de 2015 fue la novena edición en la zona terrestre de Canarias y en aguas senegalesas para evitar la llegada de migrantes de forma irregular a las costas canarias. De acuerdo con el Ministerio del Interior español, los fines de la Operación son evitar la entrada irregular de personas por vía marítima en la UE, asegurar la vida humana en el mar e identificar a los inmigrantes irregulares para proceder a su repatriación. Asimismo, persigue obtener información de interés para la lucha contra las redes que promueven la inmigración clandestina teniendo como principio de actuación la detección temprana. A su vez, pretende detectar y perseguir otras actividades ilícitas, especialmente las relacionadas con la delincuencia organizada transnacional, drogas, vertidos y pesca ilegal, así como canalizar la información a los correspondientes órganos de análisis y coordinación nacionales o internacionales. Según el Ministerio del Interior español el éxito de esta operación radica en el descenso del número de incidentes y de inmigrantes rescatados en la zona ya que en las ediciones anteriores se ha pasado de casi 31.000 personas rescatados a las 62 en la edición de 2014. Junto a ella, una breve mención a la Operación EPN-INDALO de 2015, liderada y coordinada por la Guardia Civil lidera con financiación de FRONTEX frente a las costas de Algeciras, Málaga, Granada, Almería y Murcia que se saldó con la interceptación de un total de 3.343 inmigrantes irregulares y 269 embarcaciones, así como con la detención de 21 traficantes de personas. Contó con la participación de once países europeos: España, Portugal, Francia, Italia, Finlandia, Islandia, Rumanía, Suiza,

Por ello, la Operación Hera supuso una novedosa respuesta y el inicio de nueva práctica en la gestión de la migración en una frontera marítima que implicaba alejar del territorio europeo la vigilancia, distanciando la zona de interceptación e incluso actuando en los lugares de salida<sup>56</sup> y ha sido considerada como el modelo ideal a seguir por cuanto implicaba patrullar en el margen exterior de la frontera de la UE en las aguas jurisdiccionales de los Estados de salida. Ningún nacional de un tercer Estado puede llegar a territorio de la Unión<sup>57</sup>.

b) Operación Tritón: de la reacción nacional a la institucional

Tras el trágico naufragio de Lampedusa en 2013 y el clamor social desencadenado, Italia decidió emprender acciones no solo para tratar de evitar la inmigración irregular sino para evitar más muertes en el mar. Nació así, el 18 de octubre de 2013, la Operación italiana *Mare Nostrum* que se saldó con cerca de 140.000 personas rescatadas por la Armada italiana en aguas internacionales en una zona que superpone zonas de búsqueda y salvamento tanto de Malta como de Libia y en cooperación con la guardia costera italiana<sup>58</sup>.

Sin embargo, el coste de la misma, inasumible para Italia durante mucho tiempo, llevó a que este país solicitara el apoyo de la UE. Ello condujo a la puesta en marcha el 1 de noviembre de 2014 de la Operación conjunta Tritón, liderada por Frontex. Una operación que en principio debía apoyar los esfuerzos italianos, complementar y no reemplazar *Mare Nostrum* aunque finalmente la reemplazó por completo, alterando asimismo la prioridad en los fines. Con ella, las obligaciones italianas en el seguimiento y la supervisión de las fronteras exteriores del espacio Schengen y del rescate y salvamento no desaparecían.

Además, se aprecian significativas diferencias entre ambas operaciones, especialmente en el ámbito de actuación ya que el área operativa de Tritón se circunscribe a las aguas territoriales de Italia, así como partes de las zonas de búsqueda y rescate de Italia y Malta mientras *Mare Nostrum* lo hacía más allá.

Además, en el caso de la Operación *Mare Nostrum* la Armada y la guardia costera italianas consideraban que todas las embarcaciones de personas refugiadas y migrantes, debido a que no eran aptas para la navegación y a las condiciones de hacinamiento, estaban en "situación de emergencia" con necesidad de ayuda<sup>59</sup>.

En cambio la Operación Tritón más que una acción de búsqueda y rescate es, en realidad, una operación de vigilancia y de control de fronteras si bien en su lanzamiento se

---

Bélgica, Polonia y Noruega. El objetivo principal ha sido coordinar sobre el terreno los métodos de actuación de los cuerpos policiales participantes en el dispositivo, para un control efectivo de las fronteras aéreas y marítimas del sur peninsular, con el fin de evitar el tráfico ilegal de personas. También se han llevado a cabo acciones relativas a la lucha contra el narcotráfico, la contaminación marítima, pesca ilegal y el crimen transfronterizo en general.

<sup>56</sup> En efecto, en 2009 informa Frontex que esta forma de cooperación se ha ampliado para incluir las patrullas terrestres y evitar así que los barcos pudieran salir.

<sup>57</sup> R. ANDERSSON, *FRONTEX y la creación de la frontera euroafricana: golpeando la valla ilusoria*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 28, pp. 177-191. Debe señalarse que el éxito en el control de esta parte de la frontera también puede atribuirse a la celebración de los acuerdos de readmisión que desincentivan igualmente y dificultan la permanencia irregular en territorio de la UE.

<sup>58</sup> La operación consistía en cinco medios navales, 10 vehículos aéreos (helicópteros y drones) y 1.000 militares, con un coste total de más de 10 millones de euros mensuales. La Armada italiana consideró *Mare Nostrum* como operación militar y humanitaria para salvaguardar la vida en el mar y combatir la trata de seres humanos. En todo caso, Frontex proporcionó asistencia a Italia a través de las dos operaciones coordinadas Hermes y Eneas.

<sup>59</sup> *Vidas a la deriva. Personas refugiadas y migrantes en el mediterráneo central*, Amnistía Internacional, 2014.

afirmó que el objetivo de salvar vidas seguiría siendo prioritario. Además la Operación Tritón, a pesar de contar con la participación de 21 Estados es de reducidas dimensiones<sup>60</sup>.

### 2.3. *Eunavfor Med (Operación Sophia) y el uso de la fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad*

Ante la falta de resultados claros de las medidas adoptadas hasta el momento y ante las dimensiones de la crisis migratoria, como se indicó anteriormente, el 23 de abril de 2015, Consejo Europeo afirmó que la Unión movilizaría todos los esfuerzos para evitar una mayor pérdida de vidas en el mar, en cooperación con los países de origen y tránsito y la lucha humana contrabandistas y traficantes. 2015 fue el año en el que el tratamiento de la cuestión migratoria salió del ámbito del ELSJ para entrar en el de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), el año en el que esos objetivos de salvar vidas y luchar contra el crimen organizado transnacional dedicado al tráfico y a la trata de personas en el Mediterráneo desencadenó la actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta.

Ello implica entender que la situación que afronta la UE en el Mediterráneo representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, al menos en la región.

El peso otorgado a la seguridad, característico en todas las acciones de la UE hasta el momento, parecía alcanzar con ello su zenit. Se aprecia mejor el alcance de la medida si se tiene en cuenta que al menos una parte de esas personas que tratan de llegar a territorio europeo y que para ello arriesgan sus vidas en el mar en manos de traficantes son personas a las que el derecho internacional reconoce protección<sup>61</sup>.

El 18 de mayo de 2015, en el marco del enfoque global adoptado por la UE en la Agenda de Migración, el Consejo Europeo aprobó el concepto de gestión de crisis para una operación militar en el (PCSD)<sup>62</sup>. Se trata de la Decisión (PESC) 2015/778 del

<sup>60</sup> Según Frontex, con un presupuesto mensual de 2,9 millones de euros a la agencia coordinará el despliegue de tres buques de patrulla mar abierto, dos patrulleras costeras, dos aviones y un helicóptero en el Mediterráneo central. Sin embargo, solo el operativo italiano suponía un coste de 9 millones de euros mensuales (108 anuales), por lo que la asignación europea no llegaba al 26%. Siguiendo el modelo de HERA, se previó el despliegue de cinco equipos informativos para apoyar a las autoridades italianas en la recopilación de información de inteligencia sobre las redes de contrabando de personas que operan en los países de origen y tránsito de los migrantes, así como dos equipos de detección. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex\\_triton\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf). Cf. S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*, CPS Paper in Liberty and Security in Europe, n° 79, enero 2015.

<sup>61</sup> La puesta en marcha del Acuerdo de la UE con Turquía y la devolución de demandantes de protección internacional entrados irregularmente en territorio de la UE suponen una nueva vuelta de tuerca a las normas internacionales de protección de los refugiados.

<sup>62</sup> Como es sabido la PCSD forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. La PCSD está regulada en el TUE en el capítulo 2, sección 2, del título V, Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, así como en los Protocolos 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42 del TUE). Se adoptan por unanimidad, con algunas destacadas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED, artículo 45 del TUE) y a la cooperación estructurada permanente (artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría. Normalmente es el Alto Representante de la Unión para Asuntos

Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional, EUNAVFOR MED<sup>63</sup>, cuya primera fase se puso en marcha en junio de ese mismo año.

La misión marcada para EUNAVFOR MED es contribuir a desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional “*realizando esfuerzos sistemáticos para detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas, de conformidad con el Derecho internacional aplicable, <sup>64</sup>incluidos la CNUDM y cualquier resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*”<sup>65</sup>.

La referencia al Consejo de Seguridad parecía ya indicar, desde un primer momento, una voluntad de actuación en los lugares de origen tal y como ocurrió con la ya referida Operación Hera, lo que requeriría el consentimiento de los Estados ribereños, que no se contemplaba fácil de alcanzar teniendo en cuenta la situación interna en Libia, origen de las salidas. En efecto, si bien en alta mar, de conformidad con el Derecho internacional aplicable, los Estados pueden interceptar los buques sospechosos de tráfico ilícito de migrantes siempre que cuenten con una autorización del Estado del pabellón para visitar y registrar el buque o cuando el buque no tenga nacionalidad no cabe actuación en aguas jurisdiccionales de otro Estado sin consentimiento de este.

El mandato, enmarcado en los objetivos políticos, estratégicos y político-militares establecidos en el concepto de gestión de crisis está previsto en distintas fases cuya evaluación corresponde al Consejo.

La primera que está dedicada a apoyar la detección y el seguimiento de las redes de migración mediante la recopilación de información y las patrullas en alta mar de conformidad con el Derecho internacional, esto es patrullar en alta mar e intercambio de información se puso en marcha el 22 de junio 2015<sup>66</sup>, realizando también rescates en el mar<sup>67</sup>.

Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea, quien elabora las propuestas de decisiones.

<sup>63</sup> Con base en el artículo 42, apartado 4, y el artículo 43, apartado 2 del TUE

<sup>64</sup> Un derecho internacional que al menos comporta poner en juego las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982, los Protocolos del año 2000 contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes) y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) de 1974, el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR) de 1979, el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) de 1976, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el principio de no devolución, y la normativa internacional en materia de derechos humanos.

<sup>65</sup> También pueden adoptarse medidas en las aguas territoriales o interiores, el territorio o el espacio aéreo de un Estado contra buques sospechosos de participar en el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, con el consentimiento de dicho Estado o en virtud de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o ambos.

<sup>66</sup> Decisión del Consejo (PESC) 2015/972 de 22 de junio de 2015. España participa en EUNAVFOR MED, tras la autorización dada por el Congreso de los Diputados el 15 de julio.

<sup>67</sup> Según sus propias fuentes, rescates en el mar que salvaron la vida de 3.000 migrantes y la detención por las autoridades italianas de 16 presuntos contrabandistas y traficantes italianas. [http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/press-releases/20151007\\_en.htm](http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/press-releases/20151007_en.htm). Aunque su misión no es la humanitaria de salvar vidas sino la militar de dismantelar el negocio y las redes de contrabando y tráfico ilícito de inmigrantes, no se sabe si la misión militar ha reducido el flujo migratorio en

La segunda fase prevista implica visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, y a “ ii) de conformidad con cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión, procederá a visitar, registrar, apresar y desviar, en alta mar y en las aguas interiores de dicho Estado, los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en las condiciones establecidas en dicha resolución o consentimiento<sup>68</sup>”.

De acuerdo con lo decidido por el Comité Político y de Seguridad reunido el 28 de septiembre, el 7 de octubre de 2015 se lanzó la segunda fase en aguas internacionales.

Para llevar a cabo esta parte altamente operativa de la misión, los Estados miembros acordaron para mejorar la fuerza mediante el despliegue de más activos en el mar<sup>69</sup>.

En una tercera fase, que no ha sido puesta en marcha de momento, se podrían, de conformidad con cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión, adoptar todas las medidas necesarias, incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en el territorio de dicho Estado, en las condiciones establecidas en dicha resolución o consentimiento<sup>70</sup>.

Por último, se contempla asimismo que EUNAVFOR MED recoja datos personales acerca de las personas que suban a bordo de los buques que puedan ayudar en su identificación, incluidas impresiones dactilares<sup>71</sup>, que pueden transmitirse a los Estados miembros y a los organismos competentes de la UE.

Finalmente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se sumó el 9 de octubre de 2015 a las voces que deploraban las tragedias marítimas en el Mar Mediterráneo atribuidas a la “*explotación o la información engañosa de organizaciones delictivas transnacionales que facilitaron el tráfico de los migrantes empleando métodos peligrosos con fines de lucro personal y con un cruel desprecio por la vida humana*”, en especial frente a las costas de Libia y reconociendo que entre ellos puede haber personas que respondan a la definición de “refugiado”. Lo hizo con la aprobación de la S/RES/2240, relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales<sup>72</sup>.

La necesidad de poner fin a la reciente proliferación del tráfico de migrantes y personas en el mar mediterráneo frente a las costas de Libia y al peligro que representa para la vida de esas personas es el propósito específico que desencadena la actuación en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>73</sup>.

el Mediterráneo central, aunque parece que no si lo medimos por el número de entradas ilícitas detectadas por Frontex, afirma F. ARTEAGA. *Fragatas y control de flujos migratorios: vale “pulpo” como animal de compañía*, Posted in Seguridad y defensa 25/02/20162, fundación Elcano.

<sup>68</sup> Artículo 1. 2 de Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015.

<sup>69</sup> Contaba para ello en aquel momento con 6 unidades navales (el buque insignia italiano "Cavour", 2 alemanes, 1 Reino Unido, 1 francés y 1 buque de guerra español) y 7 medios de transporte aéreo entre aviones y helicópteros. 3 buques más se unirían a las pocas semanas a la fuerza naval en la zona de operaciones.

<sup>70</sup> En el informe de la EUNAVFOR med de enero 2016 se recoge la afirmación del comandante de la EUNAVFOR MED - operación Sophia que “ espera poder entrar en aguas territoriales libias tan pronto como sea posible ” y se identifican algunos desafíos políticos y legales que necesitan ser resueltos.

<sup>71</sup> Así como los siguientes datos, con exclusión de otros datos personales: apellidos, apellidos de soltera, nombres y cualesquiera alias o apodos; fecha y lugar de nacimiento nacionalidad, sexo; lugar de residencia, profesión y paradero; permisos de conducción, documentos de identidad y datos del pasaporte.

<sup>72</sup> Adoptada con 14 votos favorables y la abstención de Venezuela,

<sup>73</sup> S/RES/2240 (2015), de 9 de octubre.



Por ello, autoriza, de forma excepcional y por un periodo de un año, a todos los Estados miembros a inspeccionar y apresar en su caso, cuando se confirme que siendo utilizados para el tráfico de migrantes y la trata de personas desde Libia, los buques en alta mar frente a las costas de Libia que se sospeche estén involucrados en el tráfico de migrantes o la trata de personas, debiendo intentar de buena fe obtener el consentimiento del Estado del pabellón del buque antes de ejercer la autoridad conferida<sup>74</sup>.

A pesar de mis dudas respecto a que la situación en el Mediterráneo haya sido considerada como amenaza a las paz y seguridad internacional, siquiera en la región, matización que no recoge la Resolución, lo cierto es que, en efecto, sus términos no son tan amplios como los utilizados en S/RES/1846 (2008), en relación con la lucha contra la piratería en las aguas territoriales de Somalia. Al fin y al cabo Libia no ha llegado al extremo del país africano ni el tráfico de migrantes constituye hoy por hoy un crimen internacional. No obstante, también es cierto que se denuncian cada vez las conexiones entre piratería y crimen organizado transnacional, del que el tráfico y la trata de personas son una manifestación<sup>75</sup>.

En cualquier caso, ni siquiera la presencia militar parece ser suficiente para dismantelar el negocio del tráfico de migrantes, produciendo un nuevo cambio en las rutas, que se desplazan hacia el Este, de Italia a Grecia como punto de llegada.

### 3. *El papel central de Turquía en el Mediterráneo Oriental*

En 2015, unos 885.000 inmigrantes llegaron a la UE a través de la ruta del Mediterráneo Oriental, lo que supuso 17 veces más que el número registrado en 2014, que ya había sido un año récord. La gran mayoría de ellos llegó en varias islas griegas<sup>76</sup>.

Asimismo, a lo largo de 2015 Frontex movilizó a un mayor número de medios a las islas griegas para ayudar en la vigilancia del mar y el registro de los miles de inmigrantes que llegaban a diario.

Por otro lado, se reforzó la Operación Poseidón, puesta en marcha en 2014, con el despliegue en diciembre de equipos de intervención rápida (RABIT, por su acrónimo en inglés). Se desplegaron igualmente agentes en la frontera de tierra en el norte de Grecia

<sup>74</sup> Párrafos 7 y 8 de S/RES/2240 (2015). Respecto a esta cuestión, cf. G. ZICCARDI CAPALDO, realiza un excelente análisis de la cuestión se, *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, en ASil Insights, Volume, 19 Issue: 27.

<sup>75</sup> Afirma G. ZICCARDI CAPALDO, en op.cit., que la Resolución 2240 es de hecho el resultado de un compromiso: al tiempo que permite una Europa atreven a romper el punto muerto y aplicar medidas coercitivas en alta mar, al no autorizar la medidas en aguas y costas de Libia, porque puede comprometer la operación al retrasar y limitar su acción. Por eso, la resolución permite que la puerta permanezca abierta al uso de la fuerza distinta a la autorizada por el SC o el consentimiento de Libia, en consonancia con un rechazo realista del consentimiento como una condición esencial de la legitimidad, la certeza de que el gobierno de Libia es incapaz de controlar todo el territorio de Libia

<sup>76</sup> La mayoría de los migrantes en esta ruta en 2015 procedían de Siria, seguido por Afganistán y Somalia. También hay un número creciente de inmigrantes procedentes de África subsahariana. La mayoría de los migrantes continuaron sus viajes al norte, dejando a Grecia a través de su frontera con la ex República Yugoslava de Macedonia

para ayudar a registrar a los migrantes que salían del país, en cumplimiento de la normativa del Sistema Común de Asilo de la UE<sup>77</sup>.

En todo caso, el desplazamiento hacia el Este del flujo migratorio irregular otorgó Turquía un creciente protagonismo,

Así, si en octubre de 2015, la UE y Turquía presentaron un Plan de acción conjunto para la gestión de la crisis de refugiados en Europa, que fue asumido por el Consejo Europeo de 15 de octubre<sup>78</sup>, el 29 de noviembre de ese mismo año decidieron activarlo para intensificar su cooperación en un doble sentido.

Por un lado, con el fin de “apoyar a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y la gestión de la migración para hacer frente a la crisis creada por la situación en Siria” y, por otro, ante la necesidad de conseguir resultados en particular en la contención de la afluencia de inmigrantes irregulares, para poner orden en los flujos migratorios y contribuir a detener la migración irregular.

Así, con efecto inmediato, ambas partes decidieron reforzar la cooperación activa en materia de migrantes que no necesitan protección internacional, evitando los desplazamientos a Turquía y a la UE, garantizando la aplicación de las disposiciones bilaterales en materia de readmisión establecidas y repatriando con rapidez a sus países de origen a aquellos migrantes que no necesiten protección internacional.

Turquía, por su parte, se comprometió a adoptar inmediatamente medidas para mejorar la situación socioeconómica de los ciudadanos sirios bajo protección temporal<sup>79</sup>.

Y finalmente, el último paso hasta el momento, con las medidas anunciadas en la Declaración conjunta de 18 de marzo de 2016.

En efecto, tras la reunión del Consejo con su homólogo turco, se reafirmó el compromiso anterior y se comunicó que el 17 de marzo de 2016, Turquía convino en aceptar el retorno rápido de todos los migrantes que no precisasen protección internacional

---

<sup>77</sup> En concreto, el Reglamento relativo a las reglas de determinación del Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo (Reglamento UE n° 604/2013) y el Reglamento relativo al “Sistema Eurodac” que permite la comparación de las huellas dactilares con el objetivo de ayudar a la aplicación del Reglamento de Dublín, que entró en vigor el 19 de julio de 2013.

<sup>78</sup> El plan de acción conjunto con Turquía forma parte de un programa global de cooperación fundamentado en una responsabilidad común, compromisos recíprocos y en la consecución de resultados. El éxito de su aplicación contribuirá a acelerar el cumplimiento del plan de trabajo sobre liberalización de visados para todos los Estados miembros participantes y la plena aplicación del acuerdo de readmisión. Los avances realizados se evaluarán en la primavera de 2016. La UE y sus Estados miembros están dispuestos a incrementar la cooperación con Turquía y a reforzar considerablemente su implicación política y financiera dentro del marco establecido. Es preciso imprimir un nuevo impulso al proceso de adhesión con el fin de realizar avances en las negociaciones de acuerdo con el marco de negociación y las conclusiones pertinentes del Consejo.

<sup>79</sup> De acuerdo con el contenido de la Declaración conjunta de 18 de marzo de 2016, avances en la apertura, por parte de Turquía, de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal, la introducción de nuevos requisitos de visado para los sirios y personas de otras nacionalidades, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso. Por su parte, la UE Asimismo, la Unión Europea ha iniciado el desembolso de los 3000 millones de euros del Mecanismo para los refugiados en Turquía destinado a proyectos concretos y además se ha avanzado en los trabajos sobre la liberalización de visados y en las negociaciones de adhesión, entre otras cosas con la apertura del capítulo 17 el pasado mes de diciembre. Cf. Crise des réfugiés : Un accord avec la Turquie pour contenir les demandeurs d'asile et l'opinion publique », Bulletin 450 du 25.10.2015. <http://www.sentinelledroitinternational>.

y que hubieran pasado de Turquía a Grecia, y en aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas<sup>80</sup>.

Además, la UE y Turquía decidieron poner desde ese mismo momento término a la migración irregular desde Turquía a la UE y para lograrlo acordaron varias líneas de actuación, siendo dos de ellas especialmente alarmantes.

La primera es la consistente en el retorno forzado de todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016. Las referencias al derecho internacional, a la exclusión de las expulsiones colectivas, a la protección debida a todos los migrantes y al respeto del principio de no devolución no fueron suficientes para evitar que saltara la alarma<sup>81</sup>.

Así, por ejemplo, el Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, mostró hoy "su gran preocupación" por el acuerdo alcanzado entre Turquía y la Unión Europea (UE) para frenar el flujo de refugiados hacia el continente. El máximo responsable de derechos humanos de la ONU denunció que el acuerdo entraña "contradicciones" y se mostró muy preocupado por la "detención arbitraria de inmigrantes y refugiados".

La segunda consiste en un cambio intercambio de nacionales sirios. Así, por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE<sup>82</sup>, dando prioridad a aquellos que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE.

Finalmente, Turquía se compromete a tomar todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración irregular desde su territorio mientras que se plantea para cuando el paso irregular haya disminuido sustancialmente la puesta en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Turquía y la UE acordaron también seguir intensificando las medidas contra los traficantes de migrantes y se congratularon de que se pusiera en marcha la actividad de la OTAN en el mar Egeo. Al mismo tiempo, Turquía y la UE reconocen que se precisan más esfuerzos, rápidos y decididos.

<sup>81</sup> Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía. Turquía y Grecia, con la ayuda de las instituciones y organismos de la UE, tomarán las medidas necesarias y acordarán los mecanismos bilaterales necesarios, entre ellos la presencia de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para garantizar los contactos y facilitar así el funcionamiento fluido de estos mecanismos. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE. En todo caso debe recordarse que el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en relación con prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") establece que "1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas", lo que supone considerar Turquía como tercer país seguro.

<sup>82</sup> Teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Se establecerá un mecanismo, con la asistencia de la Comisión, los organismos de la UE y otros Estados miembros, así como el ACNUR, para garantizar que este principio se aplique desde el mismo día en que comiencen los retornos.

<sup>83</sup> Declaraciones y Comentarios 870/15 29.11.2015. Melih Özsoz. İlke Toygür, "Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations"; ARI 27/2016 15 March 2016; Dr. Abdoulaye Moussa., "Accord UE Turquie: la solution définitive à la crise des réfugiés?", Sentinelle droit international. Bulletin 468, de 27.03.2016 ; <http://www.sentinelledroitinternational>.

#### 4. *Consideraciones finales*

Las acciones emprendidas estos últimos años por parte de la UE se han demostrado insuficientes en términos globales aunque parcialmente eficaces en el sentido de haber dificultado determinadas rutas lo que degeneró en un mayor uso de otras posibilidades,

En este sentido se ha producido un claro deslizamiento de Oeste a Este.

Así, la actual crisis de refugiados parece tener un primer y claro beneficiario. En efecto, las relaciones entre la UE y Turquía se han visto inesperada y sorprendentemente revitalizadas debido al renovado interés de la UE en el diálogo con Turquía. Esta, por su parte, parece estar tratando de convertir la crisis en una oportunidad a nivel internacional, que minimice las referencias a su situación interna.

Por otro lado ha quedado clara la permeabilidad de la frontera Sur de la UE, con unas fronteras marítimas a través del Mediterráneo que facilitan rutas de inmigración irregular desde el Norte de África, con una demanda que parece superar siempre la oferta lo que determina que las condiciones en la travesía sean cada vez más precarias y peligrosas.

Sin cuestionar el necesario control de la fronteras exteriores resulta evidente que este no puede hacerse en ningún caso sin asegurar el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En todo caso, el lenguaje no siempre es neutro y resulta a veces muy significativo.

Así, la UE abordó inicialmente la situación en el Mediterráneo como una crisis migratoria, lo que implícitamente llevaba aparejado desarrollar las acciones necesarias para luchar contra la migración irregular, contra las mafias de traficantes. Este lenguaje no pudo ocultar la evidencia de la numerosa presencia de refugiados y la consiguiente necesidad de respetar su estatuto internacional. Un refugiado no puede ser expulsado tan directamente como un migrante irregular por cuanto debe tener al menos opción a presentar una solicitud de protección internacional.

Aceptada la existencia de una crisis de refugiados, en marzo de 2016 con la implementación del acuerdo con Turquía, se ha vuelto a colocar a ambos colectivos en un mismo paquete. Los dos en efecto se encuentran en situación similar por razón de su cruce irregular de las fronteras internacionales pero no les equipara en cuanto a estatuto protector. En ningún caso deberían ampararse para el paraguas de lucha contra la migración irregular medidas que impiden el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el estatuto de refugiado.

Además, las decisiones de la UE de este último mes se encuentran claramente en línea con los objetivos declarados por el Consejo Europeo en respuesta a la crisis migratoria a la que se enfrenta la UE: contener la afluencia de llegadas, proteger nuestras fronteras exteriores, reducir la migración ilegal y salvaguardar la integridad del espacio Schengen<sup>84</sup>.

En definitiva, en esta cuestión convergen el legítimo y necesario control de las fronteras internacionales con fines de seguridad, la igualmente legítima y necesaria lucha contra la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes con el respeto de los derechos

---

<sup>84</sup> Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 Conclusiones sobre migración. Conclusiones II. Migración. COMUNICADO DE PRENSA 72/16 19.2.2016, Consejo Europeo.

humanos de todos los migrantes y la protección debida a los que tengan la condición de refugiados.

En consecuencia deberían atenderse simultáneamente tanto las cuestiones de seguridad y control de fronteras como la protección de derechos humanos de un colectivo en una situación de especial vulnerabilidad lo que no siempre resulta fácil de alcanzar. Seguridad y protección no son mutuamente excluyentes, señaló el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados<sup>85</sup>.

Urge la necesidad de “mejora de la gestión de la migración a escala mundial, fundada particularmente en los derechos humanos”<sup>86</sup>.

Y, en materia de derechos humanos, no basta con cumplir formalmente la letra de las disposiciones sino que debiera atenderse al fondo y a la razón de ser de la protección. Un Estado jamás incumplirá la letra del Estatuto del Refugiado si ninguna persona consigue llegar a su territorio para solicitar la protección internacional. Pero, si alguno lo consigue de forma irregular, la solución es enviarle a un tercer país seguro.

---

<sup>85</sup> ACNUR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection*, UNHCR’s Perspective, Rev.2, 17 diciembre, 2015.

<sup>86</sup> Así lo expresó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ra’ad Al Hussein, que asumió el cargo el 1 de septiembre de 2014, tras su nombramiento por el Secretario General de las Naciones Unidas y la aprobación de dicho nombramiento por la Asamblea General el 16 de junio de 2014.