



FACULTAD DE DERECHO

# **EL OPEN ARMS Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICO-INTERNACIONALES**

Autora: Alejandra Aguilar Martínez-Laredo  
4º E1  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Tutora: Irene Claro Quintáns

Madrid  
Abril, 2020



## ÍNDICE

<b>I. EL OPEN ARMS.....</b>	<b>13</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. ¿QUÉ ES “OPEN ARMS”? EL PAPEL DE LAS ONG EN EL SALVAMENTO DE MIGRANTES .....	15
3. DESEMBARCO DEL OPEN ARMS. CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS.....	19
4. DERECHO MARÍTIMO: SALVAMENTO Y RESCATE .....	25
<b>4.1. Deber de auxilio .....</b>	<b>26</b>
<b>4.2. Condiciones de desembarco y derecho de paso inocente .....</b>	<b>28</b>
<b>4.3. Estado del pabellón.....</b>	<b>29</b>
5. IMPLICACIONES DEL CASO OPEN ARMS: EL CONFLICTO POLÍTICO	30
<b>II. INMIGRACIÓN IRREGULAR: UN PROBLEMA ACTUAL .....</b>	<b>33</b>
1. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR COMO FENÓMENO CRECIENTE .....	33
2. EL ORIGEN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EUROPA.....	34
<b>2.1. Causas del fenómeno migratorio en Europa.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2. Rutas migratorias .....</b>	<b>37</b>
2.2.1. <i>Ruta del Mediterráneo Oriental .....</i>	<i>37</i>
2.2.2. <i>Ruta de los Balcanes Occidentales .....</i>	<i>37</i>
2.2.3. <i>Ruta del Mediterráneo Central.....</i>	<i>38</i>
2.2.4. <i>Ruta del Mediterráneo Occidental .....</i>	<i>38</i>
3. LOS DERECHOS HUMANOS EN JAQUE .....	40
<b>3.1. Integridad de la persona: la dignidad humana.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2. Principio de no discriminación.....</b>	<b>41</b>
<b>3.3. Libertad de movimiento .....</b>	<b>42</b>
<b>3.4. Principio de no devolución.....</b>	<b>43</b>
<b>3.5. Derecho de asilo .....</b>	<b>44</b>
<b>3.6. Derechos en el proceso .....</b>	<b>44</b>
<b>III. EL DERECHO DE ASILO EUROPEO.....</b>	<b>45</b>
1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA INMIGRACIÓN IRREGULAR. UN FENÓMENO EN DESARROLLO.....	45
<b>1.1. Competencias de la UE en materia de inmigración .....</b>	<b>45</b>
<b>1.2. Regulación europea: un proceso en desarrollo .....</b>	<b>48</b>

1.2.1.	<i>De Schengen a un Sistema Europeo Común de Asilo</i> .....	48
1.2.2.	<i>Principios de una política de integración</i> .....	50
1.2.3.	<i>Esfuerzos por lograr un verdadero “sistema común”</i> .....	51
1.2.4.	<i>Un paso más: la Agenda Europea de Migración</i> .....	52
1.2.5.	<i>Últimas propuestas en materia de asilo</i> .....	53
2.	<b>LAS FRONTERAS EXTERIORES: OPERACIONES FRONTEX</b> .....	55
2.1.	<b>Operación Poseidón</b> .....	55
2.3.	<b>Operación Mare Nostrum</b> .....	56
2.4.	<b>Operación Tritón</b> .....	56
2.5.	<b>EUCAP Sahel Níger</b> .....	57
2.6.	<b>EUNAVFOR MED Sophia</b> .....	57
2.7.	<b>Operaciones EPN Índalo y EPN Hera</b> .....	58
2.8.	<b>Operación Themis</b> .....	58
3.	<b>RELACIONES EXTERIORES DE LA UE EN EL CAMPO MIGRATORIO</b> ..	58
3.1.	<b>Acuerdos de readmisión y otras formas de colaboración</b> .....	59
3.2.	<b>Declaración UE-Turquía</b> .....	60
3.3.	<b>Apoyo financiero</b> .....	62
IV.	<b>CONCLUSIÓN. EL “EFECTO LLAMADA”: LA CRIMINALIZACIÓN DE LA SOLIDARIDAD</b> .....	64
	<b>ANEXOS</b> .....	69
	<b>ANEXO I</b> .....	69
	<b>ANEXO II</b> .....	69
	<b>ANEXO III</b> .....	70
	<b>ANEXO IV</b> .....	71
	<b>ANEXO V</b> .....	71
	<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN</b> .....	73

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEM	Agenda Europea de Migración
AMIF	Fondo de Asilo, Migración e Integración
ARUE	Acuerdos de Readmisión
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CG	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra 1951
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CJAI	Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior
COREPER	Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
CV	Convención de Viena
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EGMM	Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
ELSJ	Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia
EM	Estado Miembro
ECOSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
EUTF	Fondo Fiduciario de Emergencia para África
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
FSE	Fondo Social Europeo
FSI	Fondo de Seguridad Interna
IBMF	Fondo Integrado de Gestión de Fronteras
LIBE	Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior
MADAD	Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria
MFP	Marco Financiero Plurianual

MRCC	Centro Marítimo de Coordinación de Rescate
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMI	Organización Marítima Internacional
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
POA	Proactiva Open Arms
REM	Red Europea de Migración
SAR	Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SEIAV	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
SOLID	Fondos de Solidaridad
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TG	Tribunal General de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNCLOS	Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar

## **LEGISLACIÓN**

DIRECTIVA DE AYUDA A IRREGULARES - Directiva 2002/90/CE del Consejo, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, DOUE L 328.

DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTOS DE ASILO I - Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DOUE L 326/13.

DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTOS DE ASILO II – 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 (refundición), DOUE L 180/60.

DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL - Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DOUE L 212/12.

DIRECTIVA DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR - Directiva 2003/86/CE del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DOUE L 251/12.

DIRECTIVA DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO I - Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, DOUE 2004L 304/12.

DIRECTIVA DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO II - Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DOUE L 337/9.

DIRECTIVA DE RESIDENTES DE LARGA DURACIÓN - 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, DOUE L 16/44.

DIRECTIVA DE RETORNO - 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, DOUE L 348/98.

DIRECTIVA SOBRE CONDICIONES DE ACOGIDA I - Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, DOUE L 31/18.

DIRECTIVA SOBRE CONDICIONES DE ACOGIDA II - Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DOUE L 180/96.

PAQUETE DE FACILITADORES - Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, DOUE L 328/17, y la Decisión marco 2002/946/JAI, de 28 de noviembre de 2002, que impone sanciones penales a esta conducta, DOUE L 328/1.

PROTOCOLO Nº4 - Protocolo nº4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio, modificado por el Protocolo nº11.

REGLAMENTO DEL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN - Reglamento (CE) nº562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE L 105/1.

REGLAMENTO DUBLÍN II - Reglamento (CE) nº343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, DOUE L 050/1.

REGLAMENTO DUBLÍN III – Reglamento (UE) nº604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundido), DOUE L 180/31.

REGLAMENTO EURODAC I - Reglamento (CE) nº2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de

las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DOUE L 316/1.

REGLAMENTO EURODAC II - Reglamento (UE) nº603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DOUE L180/1.

REGLAMENTO FSE - Reglamento (UE) nº1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº1081/2006 del Consejo, DOUE L 347/470.

REGLAMENTO PARA LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS (2014) - Reglamento (UE) nº656/2014 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, DOUE L 189/93.

## **RESUMEN**

El pasado más reciente en la Unión Europea ha dejado entrever un déficit en la manera de gestionar los flujos migratorios y su repercusión en la sociedad europea. Lejos de dar cumplimiento a sus compromisos en materia de solidaridad y cooperación, los Estados Miembros se han visto empujados a adoptar sus propias políticas de asilo (o ha forzar la interpretación de las políticas de la Unión), con el fin de impedir la llegada masiva de solicitantes a sus territorios.

Todo ello se traduce en gobiernos y sociedades europeas, centradas en la seguridad de sus regiones, pero ajenas a las necesidades de los requirentes de protección. Fruto de estas conductas, son cada vez más los casos de violaciones de derechos humanos y de criminalización de la labor solidaria de los actores de la sociedad civil.

Sobre esta tesis, y partiendo del caso particular de la embarcación de Proactiva *Open Arms*, se procede a continuación al análisis pormenorizado de los flujos de solicitantes de asilo, sus causas y consecuencias, el atropello de los derechos humanos, la postura de la Unión Europea y sus Estados Miembros al respecto, y el papel que las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar.

## **PALABRAS CLAVE**

Unión Europea – inmigración irregular – ONG – Proactiva *Open Arms* – derechos humanos – sociedad civil – salvamento marítimo – condiciones de desembarco – asilo – refugiados – control de fronteras – solidaridad – crisis de los refugiados – *efecto llamada*

## **SUMMARY**

The most recent past in the European Union has revealed a deficit in the way of managing migratory flows and their impact among the European society. Far from fulfilling their commitments in solidarity and cooperation, Member States have been pushed to adopt their own asylum policies (or to force the interpretation of the European Union's policies), in order to prevent massive arrivals of applicants to their territories from happening.

This leads on European governments and societies focused mainly on the security of their regions, but oblivious to the needs of those who require protection. As a result of these behaviours, there is an increase on cases of human rights violations and criminalization of the solidarity work of civil society actors.

On this thesis, and taking as a starting point the particular case of the NGO Proactive Open Arms, we now proceed to a detailed analysis of the flows of asylum seekers, their causes and consequences, the violation of their human rights, the position of the European Union and its Member States in this regard, and the role that non – governmental organizations can adopt.

## **KEY WORDS**

European Union – irregular immigration – NGO – Proactive Open Arms – human rights – civil society – sea rescue – landing conditions – asylum – refugees – border controls – solidarity – refugee crisis – *call effect*



## I. EL OPEN ARMS

### 1. INTRODUCCIÓN.

La migración no es un fenómeno que date del presente siglo, ni siquiera del pasado. A lo largo de la historia, las personas han optado por abandonar sus países de origen e instalarse en otros por muy diversas razones. Sin embargo, esta práctica, en principio común y natural, se torna en problema cuando su origen se encuentra en conflictos armados y persecuciones capaces de causar desplazamientos masivos. Y, precisamente en este punto es dónde se encuentra el continente europeo desde el pasado 2015, que ha tenido que hacer frente a la llegada de un incalculable número de personas que se han visto obligadas a emigrar de sus países.

Tal y como queda definido por la OIM, es migrante *“cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: su situación jurídica; el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; las causas del desplazamiento; o la duración de su estancia”* (NACIONES UNIDAS, 2020), mientras que el migrante internacional es definido por el ex Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos como *“cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de las personas apátridas, de su Estado de nacimiento o residencia habitual. El término incluye a los migrantes que tienen la intención de trasladarse de forma permanente o temporal y tanto a los que se trasladan de manera regular o documentada como a los migrantes en situación irregular”* (RA'AD AL HUSSEIN, 2014: 4). Independientemente de su carácter nacional o internacional, estas movilizaciones humanas son capaces de afectar el tejido social de cualquier país y han sido históricamente controladas por los Estados, depositarios del poder total para el control de las fronteras y la protección de la economía y los ciudadanos. Sin embargo, este gigante, antes capaz de monopolizar el control de los flujos migratorios, se ve sobrepasado por un mundo en desarrollo que tiende a adoptar una posición multicultural, donde la soberanía de los Estados debe confluir con otros actores, cuya intervención se vuelve necesaria (MAYEUR, 1997: 9-26).

Inscritos en estas mareas de desplazamientos se encuentran los refugiados y solicitantes de asilo, que en ningún caso se pueden encuadrar como una subcategoría de migrantes. A diferencia de quienes quedan recogidos bajo la definición anterior, los refugiados gozan

de un estatus especialmente protegido. Esta especial tutela se asienta en el temor fundado de persecución, conflicto o violencia que les impulsa a abandonar su país de origen, y que les impide regresar. Por su parte, los solicitantes de asilo son quienes buscan protección internacional en un país ajeno al suyo, por motivos análogos. Y, pese a que todos los refugiados inicialmente solicitantes de asilo, no a todos ellos se les reconoce el estatus de refugiado (OIM, *s.f.*).

Parece lógico pensar que, en un mundo inmerso en la globalización, donde los fenómenos migratorios se sitúan en el centro de todos los debates, los Estados, particularmente dentro de la UE, deberían acoger una política común y coordinada a la hora de enfrentarse a un panorama cada vez más preocupante. No obstante, los hechos demuestran que nada queda más lejos de la realidad. A raíz de las presiones sufridas por los Estados situados en las fronteras exteriores del espacio Schengen, como consecuencia de las políticas de asilo adoptadas por la UE, esta y sus EEMM han optado por promover las llamadas medidas de interceptación. *“Se entiende por tales el conjunto de actuaciones legales, administrativas y ejecutivas dirigidas a bloquear o interrumpir el tránsito hacia los países europeos, de tal manera que se impida el acceso a su territorio de quienes, desde los países de origen de los principales flujos migratorios y a lo largo de todo su trayecto, aspiran a acceder a la UE sin cumplir los requisitos exigidos por las normas migratorias”* (SÁNCHEZ LEGIDO, 2019: 3). El recurso abusivo a estas medidas está generando un grave peligro para los derechos humanos de quienes se ven empujados a abandonar su país, y ello ha generado la necesaria intervención de nuevas entidades no estatales, tanto privadas como supranacionales, comprometidas con su protección.

Estas formas de proceder nos obligan a plantearnos la problemática de los desplazamientos masivos y las políticas de asilo, y por qué hasta el momento ninguna respuesta dada ha podido brindar una solución coherente y eficaz. Frente a esta cuestión, la hipótesis que se desarrollará en las siguientes líneas defiende que la incapacidad de hacer frente a este interrogante se debe a la falta de compromiso y coordinación internacional, dada la multitud de variables e intereses contrapuestos que desvían la atención de los dirigentes políticos a cuestiones distintas de cómo atajar la endeble situación de quienes solicitan asilo y las causas por las que requieren tal protección, así como la forma de lograr la garantía plena de sus derechos fundamentales.

El objetivo del presente trabajo, por tanto, se centra en revisar las deficiencias existentes en el marco jurídico vigente en el contexto del creciente número de desplazamientos

internacionales, en particular, los que tienen lugar por vía marítima en Europa. Partiendo de la tragedia acaecida en el mar Mediterráneo el pasado 2019 en el caso del *Open Arms*, donde se puso de manifiesto la incapacidad de la UE y sus EEMM a la hora de afrontar el estado presente de este fenómeno, resulta esencial el examen de las siguientes cuestiones:

- La normativa existente al respecto en el Derecho Internacional, en particular a la hora de regular las condiciones de rescate y salvamento marítimo.
- Las causas de la llegada desmedida de solicitantes de asilo a Europa y las principales vías por las que estas personas acceden al continente.
- El catálogo de derechos humanos reconocidos en los distintos cuerpos normativos, y su manifiesta ineptitud a la hora de evitar su incesante transgresión.
- Las políticas de la UE en este ámbito, concretamente, las relacionadas con a las condiciones de asilo, acogida y reparto de responsabilidad entre sus EEMM.
- Las medidas adoptadas y programadas por la UE para combatir la situación y sus repercusiones.
- El lugar que ocupan las organizaciones componentes de la sociedad civil en el escenario expuesto.

Sobre estas bases, se sigue a continuación una metodología analítica. Se expone el caso concreto del *Open Arms*, con el fin de conocer y clasificar los elementos esenciales que componen la problemática descrita, para dar paso después a un análisis preciso de cada uno de estos factores, y las principales relaciones de causalidad que existen entre las variables observadas y la realidad que se confronta.

## 2. ¿QUÉ ES “OPEN ARMS”? EL PAPEL DE LAS ONG EN EL SALVAMENTO DE MIGRANTES

Es precisamente en el contexto actual de diversidad global y clara externalización de fronteras descrito donde cobra especial importancia la labor de actores no estatales en la gestión del fenómeno migratorio y de asilo. Las ONG desempeñan un papel fundamental, no solo como mediadores capaces de influir en las políticas adoptadas por los Estados,

sino también como verdaderos partícipes que introducen la perspectiva de los derechos humanos a través de su acción social (BOBES, 2017: 127).

La gestión del asilo requiere hoy del diálogo y la cooperación, puesto que ningún Estado puede evitar verse afectado por los desplazamientos humanos, ni hacer frente a ellos de manera independiente, tal y como reflejan las políticas deficitarias y vulneradoras de derechos que han adoptado los gobiernos de forma unilateral, en su obsesión por preservar las fronteras nacionales y su soberanía.

Resulta evidente que estos movimientos son un fenómeno que afecta a numerosos ámbitos de la vida social. Gracias a la labor de estas organizaciones, el conjunto de refugiados y solicitantes de asilo adquiere una identidad propia y se constituye en un verdadero colectivo, con sus propios derechos y necesidades, y con una mayor presencia en el panorama social (BOBES, 2017: 135).

A la hora de delimitar el concepto de ONG, la primera cuestión que se infiere de su propia denominación es su carácter no gubernamental. Sin embargo, esta naturaleza individual no es suficiente para excluir a las ONG como actores en el diálogo social y el derecho internacional. Al contrario, estas formaciones se encuentran en la mejor posición para contribuir al desarrollo de las relaciones internacionales, en la medida en que su objetivo primordial estará siempre encaminado a la consecución de fines públicos e intereses colectivos de solidaridad (DE VANNA, 2019: 287-289). Estos fines altruistas han servido durante los últimos años para dar cumplimiento a obligaciones de origen legal, como es el deber de prestar ayuda en el mar (art. 98 UNCLOS; capítulo V, regla 33.1. SOLAS; art. 2.1.10 SAR), a través de una perspectiva moral de las mismas (DE VANNA, 2019: 290-292).

Ahora bien, siendo cierto que estas tareas de salvamento desempeñadas por las ONG han servido para paliar de una forma más humanitaria las carencias de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones que les son propias, también lo es que ello ha traído consigo la aparición de nuevos conflictos. Las ONG quedan bajo el ámbito de aplicación de la legislación del Estado donde han sido creadas y, cuando estén en el mar, se encuentran bajo la jurisdicción del Estado representado por la bandera que portan (Estado del pabellón, arts. 90-94 UNCLOS), lo que contribuye a una posible confluencia de soberanías.

No obstante, dejando de lado los posibles conflictos en materia de soberanía<sup>1</sup> y el denominado “efecto llamada” que muchos han empleado para criminalizar la labor solidaria de las ONG, resulta innegable que estas organizaciones, en principio ajenas a los Estados, representan en el panorama migratorio actual un elemento clave y fundamental.

Inserta en este marco de acción solidaria se encuentra la Organización POA. Esta entidad se define a sí misma como “*una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro cuya principal misión es proteger con su presencia en el mar a aquellas personas que intentan llegar a Europa huyendo de conflictos bélicos, persecución o pobreza*” (PROACTIVA OPEN ARMS, 2020). Sus labores de salvamento se centran en la zona del Mar Egeo y el Mediterráneo Central. En concreto, la embarcación *Open Arms* desempeña sus actividades de búsqueda y rescate bajo pabellón español, desde el pasado 2017, en la zona del Mediterráneo Central (zona SAR), conocida como la más “mortífera ruta migratoria”. Desde que empezó su misión hasta enero de 2020, el buque insignia, con una capacidad de salvamento de hasta 400 personas (Proactiva Open Arms, 2017: 9), ha rescatado a más de 6.400 migrantes en el marco de la misión *Mediterráneo* de la ONG a la que sirve (SÁNCHEZ LEGIDO, 2018).

Sin embargo, las operaciones de rescate del *Open Arms* nunca han estado exentas de polémica. Antes del transcurso de los acontecimientos del verano de 2019 en los que se fundamenta el presente trabajo, la embarcación ya se había situado en el punto de mira apenas un año antes. En marzo de 2018, como consecuencia del desempeño de sus actividades estatutarias (centradas en el salvamento y rescate de personas en peligro en el mar), el buque fue inmovilizado por las autoridades policiales italianas en el puerto siciliano de Pozzallo, siguiendo instrucciones del Fiscal de Distrito de Catania. A este secuestro preventivo lo acompañaban sendas acusaciones contra el capitán del *Open Arms*, la jefa de la misión y el coordinador general de la ONG, por la supuesta comisión de delitos de asociación ilícita para la inmigración ilegal y ayuda a la inmigración clandestina (SÁNCHEZ LEGIDO, 2018).

Si bien es cierto que tanto las medidas de bloqueo de la embarcación, como las acusaciones contra los miembros de su tripulación, fueron posteriormente levantadas por

---

<sup>1</sup> Véase: <https://ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=S>; consultado el 23 de marzo de 2020

el juez de instrucción de Ragusa, estas decisiones tomadas por el Estado italiano, así como los acontecimientos que las motivaron, sirvieron para poner de manifiesto las dificultades a las que las ONG tienen que hacer frente a la hora de rescatar a las personas en el Mediterráneo.

Tras recibir el aviso del MCRR de Roma de la existencia de una patera tratando de cruzar el Mediterráneo (a la que posteriormente se sumarán otras dos), en las aguas internacionales situadas entre Libia e Italia, el *Open Arms* se dirigió hacia ellos en aras de acometer las funciones de rescate que le corresponden. En ese momento, y a pesar de encontrarse mucho más lejos, el servicio de guardacostas de Libia comunica a Italia que se hace cargo de la operación de rescate. Se suceden entonces una serie de discrepancias entre los Guardacostas de Libia y el buque de la ONG, por la precaria situación en la que se encuentran los pasajeros de las pateras. Tras sufrir amenazas y persecuciones de la guardia libia, el *Open Arms* logra rescatar a 218 migrantes, pero el problema no acaba ahí. Se sucede entonces una crisis diplomática, al considerar Italia que el puerto en que debía desembarcar el barco era el de Libia y que, en todo caso, debería ser el Estado del pabellón (España), quien tramitara tal desembarco. Por su parte, Malta ofreció ayuda humanitaria, pero también se negó a aceptar el desembarco (MAS, *s.f.*).

Como consecuencia de estos hechos y de otras operaciones de rescate en semejantes condiciones realizadas por el *Open Arms* y embarcaciones similares, la Capitanía Marítima de Barcelona, amparada por la Dirección General de la Marina Mercante, dependiente del Ministerio de Fomento, adoptó con fecha de 8 de enero de 2019 una resolución en la que se prohibía al buque insignia de Proactiva regresar a las aguas internacionales cercanas a Libia para rescatar inmigrantes. Tal y como explica el capitán mercante Javier Valencia, esta decisión no obedecía a la falta de rigor del *Open Arms* en sus operaciones de salvamento, sino a la negativa de los puertos de Libia, Italia y Malta al desembarco de los migrantes rescatados. Esta circunstancia obligaba a la embarcación a recorrer largas distancias en busca de un puerto seguro en el que desembarcar, cargada de los viajantes auxiliados, para los que no estaba habilitada ni preparada (EL ECONOMISTA, 2019).

A pesar de las quejas presentadas por Óscar Camps, fundador de la ONG Proactiva, por considerar la decisión “*cruel e irresponsable*” (ACNUR, 2019a), la posición adoptada por los gobiernos de los países involucrados impedía permitirle operar en dichas aguas

internacionales, pues ello conllevaba una enorme irresponsabilidad en materia de seguridad marítima, que comprometía la protección de todos sus pasajeros.

Desde aquel momento, el buque estaba habilitado únicamente para realizar tareas de observación y salvamento en las costas españolas. Sin embargo, esta circunstancia cambia en el mes de junio de 2019 cuando el Director General de la Marina Mercante, Benito Núñez Quintanilla, emite un comunicado en el que permite al *Open Arms* retomar la actividad más allá de las aguas españolas, con el único fin de transportar ayuda humanitaria a las islas de Samos y Lesbos. A este respecto, expone el señor Núñez Quintanilla las condiciones en el escrito que dirige al Capitán del buque *Open Arms*.

### 3. DESEMBARCO DEL OPEN ARMS. CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS.

*“El Open Arms espera exhausto el desembarco”, “La resistencia asfixiante a bordo del ‘Open Arms’”* (EL PAÍS, 2019), *“¿Por qué ningún gobierno europeo acoge al Open Arms?”*, *“Un tribunal autoriza al Open Arms a entrar en aguas italianas y Salvini asegura que lo volverá a prohibir”* (RTVE, 2019), *“Cuál es la situación en el Open Arms, el barco con más de un centenar de migrantes a bordo desde hace 3 semanas y al que Italia no permite desembarcar”* (BBC, 2019), *“¿Adónde irá el Open Arms?”*, (EURONEWS, 2019). Son innumerables las portadas y titulares que acaparó la embarcación el pasado verano. Sin embargo, esto solo pone de manifiesto una premisa que todos conocemos: es mejor calidad que cantidad. A pesar de los muchísimos intentos por exponer lo que sucedió, la inmediatez informativa ha generado mucha confusión. Por ello, se tratará a continuación de relatar los hechos de la manera más fiel posible.

En primer lugar, para poder entender los eventos debe tenerse en cuenta que, en virtud del citado comunicado emitido por la Marina Mercante de Barcelona, el *Open Arms* tenía prohibida cualquier operación de búsqueda y rescate en la zona SAR, así como toda navegación que tuviera como objetivo cualquier actividad que pudiera resultar en tales maniobras. Sí permite el Director General de la Marina Mercante que se lleven a cabo estas operaciones pero, únicamente, cuando tengan un carácter circunstancial y obedezcan a la normal navegación del buque y, en todo caso, de acuerdo con la normativa en salvamento marítimo (NÚÑEZ QUINTANILLA, 2019).

A esta situación, se debe añadir la existencia del Código de Conducta suscrito por la ONG POA. Ya en el *Plan de acción sobre medidas de apoyo a Italia, reducción de la presión*

a lo largo Mediterránea y aumento de la solidaridad, SEC (2017) 339, a comienzos de 2017, se preveía la elaboración por parte de Italia de un Código de esta índole, en consulta con la Comisión Europea, con el fin de mejorar la coordinación y la eficacia de las operaciones de salvamento en la zona SAR (COMISIÓN EUROPEA, 2017a). Tras su presentación en el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior en julio del mismo año, la Comisión Europea aprobó su implementación, y alentó a las ONG que operan en el Mediterráneo a que lo adoptaran.

Bajo pretexto de la necesidad de proporcionar disposiciones específicas ante la complejidad de las operaciones de rescate en el mar Mediterráneo, el documento impone a las ONG el deber de no obstaculizar a los Guardacostas de Libia, con el fin de garantizar la intervención en sus propias aguas territoriales. Además, entre otras cuestiones, el Código prevé la presencia de policías a bordo de los buques de las ONG, les prohíbe realizar cualquier comunicación que pueda facilitar el contacto con los involucrados en el tráfico de personas, y también les impide transferir a las personas rescatadas a otros barcos, excepto en caso de solicitud del MRCC competente y bajo su coordinación (CASTAÑO REYERO, 2019).

En opinión de Amnistía Internacional, un Código de Conducta como el que Italia propone sólo podría ser efectivo cuando afecte por igual a todos los agentes involucrados en las tareas de búsqueda y rescate, y previa consulta con ellos. En caso contrario, el Código sirve únicamente para dificultar las tareas de salvamento de quienes se niegan a acatarlo, y reducir el número de ONG rescatando migrantes en el Mediterráneo, con la consiguiente reducción de personas auxiliadas (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2017).

Estas cuestiones son esenciales a la hora de perfilar el marco en el que acontecen los hechos en el verano de 2019. Todo comienza el 1 de agosto, cuando el buque *Open Arms* se adentra en aguas internacionales en su 65ª operación, y rescata a 55 migrantes dentro de la zona SAR de Libia, a 70 millas de su costa. Entre las personas rescatadas se encontraban 16 mujeres, una de ellas embarazada, y dos niños menores de un año.

Ya entrados en la madrugada del 2 de agosto, la embarcación realiza un segundo rescate. Se unen a los anteriores 59 adultos, entre los cuales había dos mujeres embarazadas, y 10 niños, sumando un total de 124 migrantes rescatados a bordo. Esta segunda misión de salvamento se produce, según sostuvieron las autoridades maltesas, al menos 600 millas fuera de la zona marítima bajo su responsabilidad. Acorde con tal afirmación, la solicitud

para desembarcar a los pasajeros en un puerto seguro efectuada por el capitán al mando, Marc Reig, fue denegada tanto por las autoridades de Malta, como por las de Italia.

A lo largo del 3 de agosto, el *Open Arms* continúa su travesía por aguas maltesas a la espera de un puerto seguro en el que desembarcar, puesto que, en caso de adentrarse en la zona marítima italiana, debía hacer frente a cuantiosas multas, impuestas a raíz de las medidas adoptadas por el ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, pocos días antes. Sin embargo, apenas un día después, las autoridades italianas acceden a evacuar a la isla de Lampedusa a dos de las mujeres embarazadas y la hermana de una de ellas. Es en ese momento cuando el alcalde de Valencia, Joan Ribó, ofrece sus puertos para acoger a los 121 pasajeros restantes, en línea con las políticas de amparo que ya se habían adoptado con el *Aquarius*<sup>2</sup>.

Tras una semana navegando por el Mediterráneo, sin rumbo y en paupérrimas condiciones, el director de la ONG solicita a los gobiernos de España, Malta e Italia que pidan la ayuda de la UE para poner fin a la situación, al tiempo que recurren al Tribunal de Menores de Palermo para lograr el desembarco de los 32 niños a bordo, sin obtener respuesta alguna a tal petición.

La intercesión de la UE se hace necesaria en el marco de las políticas adoptadas por Malta e Italia, que se niegan a abrir sus puertos mientras el reparto de los migrantes a bordo entre los EEMM no esté previamente fijado. No obstante, ninguno de los Gobiernos implicados está dispuesto a tomar el mando de la situación. El entonces Ministro del Interior italiano considera que la responsabilidad recae sobre España, al tratarse de una embarcación española navegando por aguas internacionales. Por su parte, Malta tampoco se considera competente, al haber transcurrido los hechos, a su entender, fuera de la zona marítima bajo su responsabilidad y, España, se niega a mostrarse como el único lugar de desembarco viable para todas las embarcaciones de rescate que navegan por el Mediterráneo, ante una situación que, entiende, no le corresponde.

El 9 de agosto la situación se hace aún más visible. Por un lado, el actor Richard Gere se desplaza hasta la embarcación con una pancarta que reza “*No estáis solos*” y, por otro lado, de forma paralela, el *Ocean Viking* auxilia a 356 personas en el

---

<sup>2</sup> Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44435047>; consultado en 23 de marzo de 2020

Mediterráneo<sup>3</sup>. Pero la situación empeora la madrugada del 10 de agosto, cuando el buque de Proactiva rescata a otras 39 personas, ahora sí, en aguas de responsabilidad maltesa.

Ante tales hechos, el Gobierno de Malta acepta el desembarco de estos últimos rescatados, opción que es descartada de inmediato por el Capitán, puesto que, la mera sugerencia de ello es suficiente para provocar un motín, en un ambiente cargado de tensión, miedo e incertidumbre.

Pasados diez días a la deriva frente a la isla italiana de Lampedusa, Italia y Malta acceden a evacuar a tres auxiliados y sus familiares por motivos de salud. Pese a ello, restan 151 rescatados a bordo. Decide entonces la Comisión Europea recordar a los EEMM los compromisos asumidos y su responsabilidad a la hora de garantizar a estas personas un lugar seguro donde desembarcar. Sin embargo, mientras no exista puerto disponible para el desembarco y, en ausencia de solicitud alguna proveniente de un EM, no puede la Institución europea iniciar una verdadera coordinación para la reubicación de las personas rescatadas.

A las evacuaciones anteriores se suman la de un bebé y su familia a Malta, pero ello dista mucho de poder considerarse una solución. En España, Valencia y Cádiz, así como la Comunidad autónoma de Extremadura reiteran su voluntad de colaborar en las labores de acogida, pero esta opción sigue quedando excluida por el Gobierno español, que entiende que el desembarco debe producirse en el puerto seguro más cercano a la posición del *Open Arms*, es decir, en Italia.

Aparece un atisbo de esperanza cuando, con fecha de 14 de agosto, un Tribunal Administrativo de Lazio aprueba la entrada del *Open Arms* en aguas italianas por razones de gravedad y urgencia, dejando sin efecto el conocido como “Decreto Salvini” y las multas que este impone. No obstante, esta medida es recurrida por el ministro del Interior italiano y, en ningún caso, supone una autorización para proceder al desembarco.

Una vez fondeados a menos de un kilómetro de la isla de Lampedusa, las autoridades italianas permiten el desembarco de, primero nueve personas, y luego otras cuatro, por causas psicológicas relacionadas con su pesadilla por el Mediterráneo. Es en este

---

<sup>3</sup> Véase: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/08/23/5d5fc32721efa07c228b457f.html>; consultado en 23 de marzo de 2020

momento cuando, por fin, los EEMM deciden cooperar en un reparto equilibrado de los migrantes a bordo, y se ponen de acuerdo con la Comisión Europea para gestionar los ofrecimientos de España, Francia, Luxemburgo, Alemania, Rumanía y Portugal para acoger a los rescatados.

Una quincena después del inicio de esta crisis migratoria y diplomática, la situación en el buque se hace insostenible, sin que ello parezca preocupar a Matteo Salvini, que sigue negando el desembarco de las 134 personas todavía a bordo. En consonancia con el pesar del Alcalde de Lampedusa, ante una situación aparentemente sin solución viable, la Fiscalía de Agrigento decide abrir una investigación por un presunto delito de secuestro de personas (art. 328 del Código Penal italiano), para determinar por qué no se pudo desembarcar a las personas rescatadas en Italia, aun cuando un Tribunal había tumbado la orden del ministro del Interior.

Hace falta que el *Open Arms* se declare en estado de necesidad para que, finalmente, Italia acceda al desembarco de los 27 menores no acompañados todavía a bordo. Si bien podía parecer que la situación se iba esclareciendo, la realidad del buque da un nuevo giro dramático cuando varios de los rescatados deciden saltar por la borda, en un intento desesperado, y sin éxito, por llegar a tierra. Ante semejante coyuntura, el Gobierno español desiste en su intento para que el barco desembarque en el puerto de Lampedusa, y ofrece al *Open Arms* el puerto de Algeciras o, en su caso, el puerto español más cercano.

A pesar de estas tardías pero buenas intenciones del Gobierno en funciones de Pedro Sánchez, la crítica situación en el interior de la embarcación hace totalmente inviable un trayecto de tal envergadura. De hecho, las condiciones son tales, que el capitán del buque pide a los Gobiernos de Italia y España que se pongan de acuerdo para habilitar un lugar de desembarco que no requiera viaje alguno, de forma inmediata. La situación es cada vez más endeble, y otras nueve personas tienen que ser evacuadas de la embarcación para recibir asistencia urgente.

Sin atender a las precarias condiciones de seguridad en que se encuentran las personas en el buque, el Gobierno de España insiste en ofrecer sus puertos más cercanos para efectuar el desembarco. Más allá, a este panorama de bloqueo político se suman las acusaciones cruzadas entre la ONG y Carmen Calvo, vicepresidenta del Gobierno funciones, que acusa al *Open Arms* de no haber querido desembarcar en Malta cuando se le brindó tal posibilidad.

Nuevamente, 15 personas optan por arrojarse al mar, siendo en este caso rescatados por los guardacostas italianos. Desprovisto ya de cualquier otra opción, el Gobierno español decide enviar el 20 de agosto el barco *Audaz*, de la armada española, para asistir a la embarcación de POA hasta su llegada a un puerto español seguro donde desembarcar.

Poco después de la partida del *Audaz* rumbo a Lampedusa, el Fiscal de Agrigento ordena el desembarco efectivo de los más de 80 migrantes aún a bordo del *Open Arms*, y la incautación de la embarcación por la posible existencia de deficiencias graves, en el marco de la investigación abierta. Poco antes de la media noche, se procede al desembarco de los 83 rescatados, que son trasladados a un centro de acogida, tras el pertinente examen médico, hasta su partida a otro centro nacional de acogida.

Finalmente, cinco de los países que se habían ofrecido para coordinar la distribución de los auxiliados (Rumanía queda excluida, por falta de necesidad), proceden a su reparto. En el caso de España, 15 solicitantes de asilo son transportados por el *Audaz* hasta el puerto de Cádiz y, posteriormente, llevados al Centro de Estancia Temporal de Campano, en Chiclana de la Frontera.

En Italia, el 29 de agosto, el juez de instrucción de Agrigento ordena el levantamiento de la medida de embargo impuesta al *Open Arms*, al considerar que el buque no adolece ya de ninguna de las anomalías valoradas (ABC, 2019), y que no se le puede atribuir responsabilidad alguna en relación con la investigación abierta.

En lo relativo a la sanción que podría recaer sobre el *Open Arms*, por desobedecer las órdenes del Ministerio de Fomento español, resulta esencial determinar si la embarcación se “encontró” con las pateras, y se vio por ello obligada a dar cumplimiento a los deberes de salvamento marítimo impuestos por la legislación internacional o, por el contrario, “salió en su búsqueda”, desoyendo las instrucciones del Gobierno de España. En cualquier caso, finalmente no se abrió procedimiento administrativo alguno contra la ONG.

De otro lado, a pesar de los esfuerzos de algún abogado español para lograr una investigación frente la Audiencia Nacional por la presunta comisión de un delito de detención ilegal cometido por Matteo Salvini, el Tribunal Español ha rechazado tal posibilidad, al considerarse incompetente para conocer de unos hechos acaecidos en Italia, y presuntamente cometidos por un ciudadano italiano. Sin embargo, ello no supone el fin de la investigación abierta en Italia por la presunta comisión de un delito de

secuestro de personas. Es más, la reciente decisión, tomada el 12 de febrero del 2020 por el Senado italiano, por la que se ordena el levantamiento de la inmunidad de Salvini en relación con la retención del barco de la Guardia Costera italiana *Gregoretti*, podría constituir el precedente capaz de facilitar su procesamiento.

Como consecuencia de los acontecimientos descritos, y ante la incesante reiteración de casos similares<sup>4</sup>, se hace necesario dar respuesta a numerosos interrogantes: ¿pueden las autoridades de un país negarse a cumplir las obligaciones que le corresponden conforme a la normativa internacional, europea y de derechos humanos? ¿es legal la política de “puertos cerrados” adoptada por Italia y Malta? ¿quién debe asumir el desembarco de los solicitantes de asilo rescatados? ¿cómo se debe tramitar la acogida de las personas auxiliadas? ¿qué puede y debe hacer la UE al respecto? ¿existen pruebas del “efecto llamada”? A todas ellas trataremos de ofrecer respuesta en los siguientes apartados.

#### 4. DERECHO MARÍTIMO: SALVAMENTO Y RESCATE

Como se ve reflejado en la narración de los hechos, la determinación del lugar y condiciones de desembarco de los desplazados, una vez estos han sido rescatados en el mar, constituye uno de los factores principales en el problema de la “crisis de los refugiados”. Las soluciones ofrecidas por el sistema internacional de rescate en estos supuestos brillan por su ausencia, dando pie a un sinnúmero de interpretaciones respecto de las obligaciones que corresponden a cada Estado.

Los desembarcos acaecidos en el Mediterráneo central, han puesto de relieve la necesidad de trabajar en la elaboración de soluciones, desde un enfoque de la solidaridad. En los últimos desembarcos, la Comisión Europea ha intervenido, siempre a petición de algún EM. Ello sirve como muestra de la voluntad de algunos Gobiernos de coordinar sus respuestas frente a un problema común, aceptando la intervención de las agencias europeas en el reparto de solicitantes de asilo. No obstante, estos mecanismos no son suficientes. En línea con la reunión celebrada en Malta el 23 de septiembre de 2019, los EEMM deben asumir un mayor compromiso, y articular mecanismos de desembarco y

---

<sup>4</sup> Véase: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200201/473253593231/open-arms-puerto-seguro-italia-pozzallo.html>, [https://www.eldiario.es/sociedad/migrantes-esperan-puerto-humanitarios-Mediterraneo\\_0\\_989001331.html](https://www.eldiario.es/sociedad/migrantes-esperan-puerto-humanitarios-Mediterraneo_0_989001331.html); consultado en 23 de marzo de 2020.

reubicación sostenibles, basados en los principios de la UE (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 12-13).

#### **4.1. Deber de auxilio**

La obligación de asistir a personas que se encuentren en peligro en el mar se constituye en un mantra en el Derecho Marítimo. Ello se ve reflejado en el artículo 98 de UNCLOS y en la Regla 33 del Capítulo V de SOLAS.

Se impone así esta responsabilidad, casi absoluta, a los capitanes de toda embarcación marítima, siempre que puedan proceder sin grave peligro para el buque, los pasajeros y la tripulación. No se encuentra entre sus cometidos el determinar la condición jurídica de los rescatados, ni su estatus de refugiados o solicitantes de asilo, aunque sí deberán recabar alguna información mínima, que facilite la coordinación con el MCRR correspondiente. Debido a la imposibilidad de discernir en una maniobra de rescate efectuada en alta mar, si un desplazado lo es por causas económicas, por haber sido víctima de torturas o violencia, o como consecuencia de un conflicto armado, el Estado en cuyas aguas ha sido interceptada la embarcación que los transporta, se debería ver obligado a asumir su desembarco. Ello en aras de que, quienes tengan derecho a solicitar la protección internacional o la condición de refugiado, puedan hacerlo (RODRIGO DE LARRUCEA, 2018: 22). Asimismo, deberán tratar a las personas auxiliadas con pleno respeto a sus derechos fundamentales en todo momento (GÓMEZ DABIC, 2015).

Si bien este deber de prestar ayuda a quién requiere el auxilio en el mar queda establecido en estos y otros tratados internacionales, así como en la propia práctica consuetudinaria marítima, la coordinación de un verdadero sistema internacional en las operaciones de búsqueda y rescate no existía hasta la adopción en 1979 del SAR. El objetivo de este instrumento es garantizar los servicios de búsqueda y rescate sobre toda la zona marítima, extendiendo la responsabilidad de los Estados sobre las aguas internacionales más allá de sus aguas territoriales (CASTAÑO REYERO, 2019). A pesar de ello, conviene recordar que, no todos los Estados han ratificado este instrumento, como ocurre con Malta, lo que dificulta en muchas ocasiones la atribución de responsabilidades en las operaciones de rescate en el Mediterráneo.

Con el fin de articular este sistema de salvamento, la OIM dividió los océanos en 13 zonas SAR, sobre cada una de las cuales los Estados implicados asumirán la responsabilidad, a través de los MRCC (OMI, *s.f.*).

Tras la caída en 2011 del gobierno de Gadafi en Libia, Italia decidió asumir las competencias de rescate sobre la zona SAR que, en principio, correspondían a la región norafricana. Sin embargo, el pasado mes de junio de 2017, el gobierno de Trípoli decidió declararse competente para recuperar la gestión de su zona SAR (GONZÁLEZ LÓPEZ, 2017), estableciendo formalmente un área en la que ningún barco extranjero puede acceder sin previa autorización de Libia. Esta decisión es apoyada principalmente por Italia, y se enmarca en la campaña iniciada contra los rescates efectuados por las ONG en el mar Mediterráneo. Al ampliar la extensión del territorio marítimo sobre el que las autoridades libias son competentes, se aleja de su costa a las ONG, reduciendo así el número de operaciones de rescate en las mismas.

En el *Plan de acción sobre medidas de apoyo a Italia, reducción de la presión a lo largo Mediterránea y aumento de la solidaridad*, SEC (2017) 339, la Comisión Europea encomiaba la creación de un MRCC propio de Libia, en aras de que su gobierno pudiera asumir la organización de un mayor número de rescates en la zona SAR. Pocos días después de su publicación, la Comisión Europea emitió un comunicado de prensa donde se hacía patente la intención de la UE de colaborar en el apoyo a las autoridades libias, para la creación de dicho MRCC en Trípoli, y el refuerzo de la capacidad operativa de la Guardia Costera libia, con el fin de aliviar las presiones migratorias sobre Italia. La creación de este Centro, de dudosa efectividad, permitió el reconocimiento de la OMI en 2018 de la zona SAR declarada (RODRIGO DE LARRUCEA, 2019: 335), a pesar de los innumerables casos en los que agencias como Amnistía Internacional o Human Rights Watch<sup>5</sup>, habían puesto de manifiesto el peligro que corrían los migrantes en Libia, y la imposibilidad de considerar sus puertos como un “lugar seguro”.

Con motivo de la ampliación de las competencias en materia de rescate marítimo sobre su zona SAR, la Guardia Costera Libia intensificó sus operaciones en 2018. Ello tuvo como resultado que, el 85% de los rescatados o interceptados allí por sus autoridades, fueran desembarcados en Libia, donde sus derechos fundamentales corrían grave peligro. A raíz de esta situación, se generó una oleada de pateras deseosas de salir de la zona SAR

---

<sup>5</sup> Véase: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/12/libya-european-governments-complicit-in-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants/>; <https://www.hrw.org/news/2016/12/14/libya-end-horrific-abuse-detained-migrants>; consultado en 23 de marzo de 2020.

de Libia, con el único objetivo de adentrarse en el territorio marítimo de otro Estado – Italia o Malta – que les otorgase protección (ACNUR, 2019b: 5).

A pesar de ello, centrados en protegerse de la “crisis de los refugiados”, algunos EEMM están haciendo oídos sordos a las prácticas contrarias a los derechos humanos y la legislación internacional del Gobierno libio sobre su zona SAR (RODRIGO DE LARRUCEA, 2018: 20).

#### **4.2. Condiciones de desembarco y derecho de paso inocente**

La creación de una zona SAR, o su reconocimiento en el caso libio, supone que el Estado responsable sobre dichas aguas se compromete a realizar las tareas de coordinación en las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo que se lleven a cabo allí, siempre atendiendo a las obligaciones derivadas del Derecho Internacional. Sin embargo, el Derecho Internacional Marítimo no señala específicamente dónde deben desembarcar las personas rescatadas en esa zona, sino que únicamente impone dos condiciones: que el puerto donde lo haga sea un “lugar seguro”; y que el desembarco se lleve a cabo con la mayor celeridad posible. Siendo así, resulta preocupante la negativa a colaborar en la coordinación de los rescates de los Guardacostas libios, que tiene como consecuencia la devolución al país norafricano en muchos de los rescates efectuados en aguas internacionales, que ahora se encuentran bajo el dominio de su zona SAR (ACNUR, 2019b: 17).

Como consecuencia de la falta de éxito en la ratificación del Convenio SAR, este ha sido enmendado en varias ocasiones. En particular, las enmiendas en 2004 introdujeron el elemento del “lugar seguro”, *«teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y las directrices elaboradas por la Organización»* (art. 3.1.9. SAR).

La definición de lo que es un “lugar seguro” la encontramos en el art. 1 del Reglamento para la vigilancia de las fronteras marítimas de la UE (DOUE L 189/93, 2014). Queda definido como un *«lugar en el que se considera que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está amenazada, y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución»*.

En la sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de febrero de 2012, en el *Asunto Hirsi Jamaa* (núm. 27765/09), el Tribunal especificó que, el mero hecho de que el

desplazamiento se produzca por vía marítima no puede operar como salvoconducto de los Estados para descartar el cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos. Refiriéndose a la *Resolución sobre intercepción y salvamento en alta mar de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en situación irregular*, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 21 de julio de 2011, el TEDH hace hincapié en que “*la noción de ‘lugar seguro’ no debería quedar estrictamente limitada a la protección física de los individuos, sino que conlleva necesariamente el respeto de sus derechos fundamentales*” (par. 27).

En la medida en que se dé cumplimiento a este requisito, el art. 10 del citado Reglamento europeo, manifiesta la preferencia por que el desembarco se produzca en el Estado más próximo al lugar donde se produzca el rescate o, en su caso, aquel de donde procede la embarcación auxiliada (RODRIGO DE LARRUCEA, 2018: 4).

No obstante, la imposibilidad de considerar a Libia como un “lugar seguro”, así como la jurisprudencia mencionada, debería suponer que, en última instancia, cualquier buque desarrollando operaciones de salvamento en dicha zona SAR, pudiera oponerse a la entrega de los rescatados a las autoridades libias, al menos, mientras estas no demuestren la adopción de las garantías de seguridad suficientes para ello.

Adicionalmente, se reconoce el derecho de paso inocente en el art. 17 UNCLOS y se concreta en el art.19.1 UNCLOS, que establece que se podrá ejercitar siempre que no sea perjudicial «*para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño*».

Las autoridades libias, en coordinación con Italia, y con el beneplácito de la UE, se han amparado en los arts. 21.1 y 21.4 UNCLOS para, mediante la adopción de leyes y reglamentos, coartar este derecho en las aguas bajo su responsabilidad. Para ello, alegan que la navegación de embarcaciones de rescate por sus aguas, suponen una amenaza para «*su soberanía, integridad territorial e independencia política*» (UNCLOS, art.19.2.a.). Sin embargo, este argumento es totalmente contrario al art. 18.2 UNCLOS, que reconoce como paso inocente, concretamente, el que tenga como fin «*prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o en dificultad grave*».

#### **4.3. Estado del pabellón**

La soberanía de los Estados sobre el mar, atendiendo a UNCLOS, se extiende a sus aguas territoriales. Es decir, hasta 12 millas marinas, medidas desde la línea de bajamar a lo

largo de la costa (arts. 2-5). Como se ha explicado, este control se dilata a las zonas SAR, con el fin de aumentar la capacidad de salvamento.

En cualquier caso, existen conductas antiinmigración, como la italiana (por ejemplo, el Código de Conducta de 2017), que pretenden someter a las embarcaciones que transitan aguas fuera de su jurisdicción (RODRIGO DE LARRUCEA, 2018: 12). Más allá, muchos de estos buques enarbolan pabellón de otro Estado (como ocurre con el *Open Arms*).

Esto supone que, en la medida en que los buques navegando bajo el pabellón de un Estado quedarán sometidos a su soberanía cuando naveguen por alta mar (art. 92 UNCLOS), la adopción de cualquier decisión de Italia, destinada a controlar embarcaciones extranjeras fuera de las aguas de su jurisdicción, deberá considerarse contraria a las normas de Derecho Internacional. Además, estas conductas suponen una vulneración de la libertad en alta mar reconocida en el art. 87 UNCLOS (RODRIGO DE LARRUCEA, 2019: 343).

Recuerda la Gran Sala en el *Asunto de Hirsi Jamaa* (núm. 27765/09), apoyándose en el caso *Loizidou*, la teoría del control efectivo. Esta noción dispone que, un Estado tiene el deber de garantizar los derechos y libertades a los que se ha comprometido a dar cumplimiento, a todas aquellas personas que se encuentren bajo su autoridad y, por ende, jurisdicción, independientemente de que tales hechos se sucedan fuera de su territorio. Siguiendo la opinión concordante del Juez Pinto de Albuquerque, tradicionalmente, cualquier navegación en alta mar ha sido tomada como una extensión del territorio de su Estado del pabellón, tal y como refleja el art. 92.1 UNCLOS. Por lo tanto, no resulta relevante saber si el solicitante de asilo fue interceptado en territorio terrestre o marítimo, puesto que en uno y otro caso, el Estado queda vinculado por las obligaciones que ha asumido en la legislación internacional.

## 5. IMPLICACIONES DEL CASO OPEN ARMS: EL CONFLICTO POLÍTICO

Sin pretender adentrarnos aquí en un análisis pormenorizado de la coyuntura política de cada Estado, sí resulta pertinente referirnos a las diferentes posturas adoptadas en el ámbito de los desplazamientos internacionales, en la medida en que este tema es manipulado por las distintas fuerzas políticas y empleado en muchos casos como mecanismo para hacer campaña.

En el plano de la Filosofía Política, no son pocos los países en los que han resurgido fuertes corrientes, que sostienen la idea de que las llegadas masivas constituyen una amenaza para la sociedad y el proyecto europeo. Sin embargo, este razonamiento opera en ambos sentidos. Si bien es cierto que los fenómenos migratorios actuales pueden estar en el origen de muchas desavenencias entre los Estados del Norte y Sur de Europa<sup>6</sup>, también lo es que, el debilitamiento de la UE es un factor determinante en el deterioro de la situación.

Con ello, se plantea la necesidad de adoptar una perspectiva que tome en consideración, no solo el amparo de las vidas humanas, sino también las consecuencias que su rescate pueda conllevar (ARCOS RAMÍREZ Y DÍEZ PERALTA, 2018).

Estas corrientes han dado paso a la adopción de medidas políticas, más centradas en una cuestión de seguridad y control de fronteras, encaminadas a impedir la llegada de personas, que en el rescate de quienes necesitan auxilio. El motivo principal se encuentra en el deficiente reparto de responsabilidades que existe entre los EEMM, que deja prácticamente solos a los países de la costa del Mediterráneo (SIMANOWITZ, 2019), empujándoles a velar por lo que, entienden, son sus propios intereses.

En el caso de Italia, estas llegadas comenzaron a posicionarse en el epicentro del debate político después de la tragedia acaecida en 2013 frente a la isla de Lampedusa, que dio paso a la operación *Mare Nostrum*. No obstante, estas maniobras de rescate duraron apenas un año y, tras su finalización, sus principales detractores introdujeron por primera vez el polémico argumento del “efecto llamada”. Es más, hubo quien empezó a acusar a las ONG de cooperar con las redes de tráfico de personas.

Ante una incesante llegada de solicitantes de asilo, las posturas antiinmigración comenzaron a calar en el sentir de la sociedad italiana, dando lugar a la adopción de diversas medidas. En febrero de 2017, el Gobierno italiano firma con Libia un Memorando muy controvertido en el que las partes se comprometen a retomar la aplicación de los acuerdos preexistentes entre ambas, en concreto, el Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación de 2008, y la Declaración de Trípoli de 2012 (MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO, 2017). El documento de 8 puntos, cuyo objetivo primordial era el de

---

<sup>6</sup> Véase <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20190519/462295437479/elecciones-europeas-vanguardia-dossier-refugiados-asilo-posicion-comun-ue.html>; consultado en 24 de marzo de 2020.

aumentar la capacidad de las autoridades libias en la gestión de sus fronteras, se vio respaldado un día después de su firma, en la Declaración de Malta, adoptada en el seno de la cumbre informal de Jefes de Gobierno. Pocos meses después, en junio del mismo año, Trípoli anunciaba que retomaba la gestión de los rescates efectuados en su zona SAR, decisión que sería posteriormente avalada por la OMI (RODRIGO DE LARRUCEA, 2019: 335).

La situación se complicó aún más en junio de 2018, cuando el líder del movimiento Liga Norte, Matteo Salvini, fue nombrado Vicepresidente y Ministro del Interior. Su ascenso al poder trajo consigo la promulgación de un decreto de seguridad e inmigración, el conocido como “Decreto Salvini”, que prohíbe, entre otras cosas, que los buques de rescate de las ONG atraquen en Italia.

Esta medida, unida a los anteriores acuerdos con Libia y respaldados por la UE, dieron vía libre a la Guardia Costera libia, que pasó a ser el actor principal de las operaciones junto a las costas de África (D’ANGELO, 2018: 42). Lejos de poner freno a estos obstáculos en las tareas de salvamento de las ONG, el Gobierno italiano se ratificó en su postura el pasado mes de junio de 2019, al aprobar una nueva versión del “Decreto Salvini”.

De forma paralela y en contraste con las políticas italianas, el Gobierno en funciones de Pedro Sánchez trató de dibujar a España como prototipo de apertura y acogida de inmigrantes, particularmente, al permitir el desembarco de los más de 600 rescatados del *Aquarius* en 2018 (D’ANGELO, 2018: 43). No obstante, también en España existen voces que quieren poner freno a las tareas de rescate de las ONG. Tal es el caso, por ejemplo, del partido político VOX, que interpuso una demanda contra el *Open Arms* por favorecer la inmigración ilegal y por el uso fraudulento de las leyes del mar (BRUNI, 2019). En este caso, si bien es cierto que la embarcación incumplió numerosas prohibiciones en materia de seguridad, esta denuncia se hace eco de la existencia de este tipo de corrientes políticas también en el territorio español.

Pero, incluso en el propio partido del Presidente del Gobierno, se adoptan medidas en esta dirección. Muestra de ello fue la decisión de impedir al *Open Arms* realizar tareas de búsqueda y rescate en otras zonas SAR, alegando el riesgo para la seguridad de los auxiliados que ello supone (EL ECONOMISTA, 2019).

No se puede afirmar que estas medidas, o los motivos que las fundamentan, sean erróneas. Sin embargo, sí nos permiten ratificar la existencia de un debate acerca del enfoque que deben tener las políticas migratorias y de acogida de refugiados, y que se ha reabierto en España, especialmente, desde el caso *Open Arms*: seguridad vs. auxilio.

Otra de las grandes afectadas por los desplazamientos forzados, Grecia, ha sido cuestionada, no por adoptar políticas controvertidas relacionadas con las labores de salvamento, sino por las condiciones en las que se tramitan los sistemas de recepción y asilo. Ello motivó la preocupación de Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa, que expresó su desasosiego por los tratos inhumanos y degradantes en los centros de detención de inmigrantes en 2019 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019).

Finalmente, conviene señalar la tesitura política húngara que, tras una campaña electoral marcada por el desprestigio de las organizaciones de la sociedad civil, dio paso a un Gobierno que penalizó cualquier ayuda a la inmigración, y negó el asilo a todas aquellas personas que procedieran de otras zonas de tránsito. A raíz de estos y otros mandatos, la Comisión Europea inició en 2017 el mecanismo para el control de la conducta de los EEMM previsto en el art. 7 del TUE (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019).

En cualquier caso, los dirigentes políticos deben valorar que, el alcance de las operaciones de asistencia que pueden ofrecer las ONG a las personas que desertan de sus países está directamente vinculado con las políticas de asilo de los países europeos, y del apoyo que estos les brinden (SÁNCHEZ MONTIJANO Y ZARAGOZA-CRISTIANI, 2017: 1).

## **II. INMIGRACIÓN IRREGULAR: UN PROBLEMA ACTUAL**

### **1. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR COMO FENÓMENO CRECIENTE**

*“La mayor parte de (...) la migración es segura, legal y ordenada, y no sólo es inevitable sino también beneficiosa”*, así lo declaraba el Director General de la OIM en 2018. No obstante, los beneficios significativos que los migrantes pueden aportar a las comunidades en que se instalan, se ven eclipsados por el impacto negativo que puede tener una migración irregular mal administrada (MOSLER VIDAL, 2018: 11-19).

La OIM define la migración irregular como una aquella *“que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”* (OIM, s.f.). De acuerdo con esta definición, la

irregularidad no es intrínseca a la persona, sino que se refiere a la situación concreta en que se encuentra el individuo, y que podrá variar durante su viaje.

Muchos conciben la migración como una amenaza para la “identidad de las naciones” y un peligro para las oportunidades económicas de los nacionales. Estos escepticismos, unidos a la creciente fobia ante los grupos terroristas, dan paso a un control fronterizo centrado en la seguridad (ARCOS RAMÍREZ Y DÍEZ PERALTA, 2018: 15). Ello deriva en la imposición de mayores obstáculos a la hora de acceder a los EEMM que, a su vez, deviene en un aumento de migrantes en situación irregular.

En junio de 2019, según los datos arrojados por la encuesta del Eurobarómetro, los temas de migración y asilo se posicionaron entre los cinco más influyentes en la decisión de voto a las elecciones de mayo del PE.

El último informe de FRONTEX ha revelado que, en 2019 se detectó un 92% menos de inmigración irregular cruzando las fronteras exteriores de la UE, respecto del comienzo de la “crisis de los refugiados” en 2015, lo que supone los niveles más bajos desde 2013 (FRONTEX, 2020). No obstante, estas cifras (tal y como quedan reflejadas en la tabla que se adjunta como ANEXO I) no pueden servir como aliciente para ignorar las corrientes de desplazamientos, puesto que los números siguen aún siendo alarmantes.

Además, a pesar de ser datos favorables en su conjunto, la clausura de unas rutas suele implicar la apertura de otras nuevas. Y, mientras no se ponga solución a las causas que motivan los desplazamientos masivos, cualquier medida adoptada a este respecto servirá como parche para tapar el problema a corto plazo, pero no para resolverlo de forma definitiva.

## 2. EL ORIGEN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EUROPA

### 2.1. Causas del fenómeno migratorio en Europa

Como fenómeno global, la migración tiene un origen multicausal que se encuentra, fundamentalmente, en los cambios sociales y demográficos, en la fuerza de la naturaleza y en los conflictos armados e inestabilidades políticas (HIDALGO, 2019).

En cuanto al primero de estos factores, la concurrencia de conductas discriminatorias y Estados carentes de sistemas educativos, laborales y sanitarios apropiados, favorecen la

pobreza extrema, que empuja a las personas a moverse en busca de mejores condiciones de vida.

Los países europeos son un atractivo irresistible para quienes se ven afectados por la enorme brecha que existe con las regiones en desarrollo. En este contexto, las mejores condiciones que los EEMM son capaces de ofrecer, se configuran como un poderoso incentivo para la migración internacional (NACIONES UNIDAS, 2006).

Para paliar este problema, deberían fomentarse políticas encaminadas a combatir el subdesarrollo económico y social de los países de origen. El propio TEDH, en el *Asunto Hirsi Jamaa* (núm. 27765/09), invitaba a los EEMM a “*intensificar sus esfuerzos por promover la paz, el estado de derecho y la prosperidad en los países de origen de potenciales emigrantes y solicitantes de asilo*” (par. 11). Este tipo de remedios pretende reducir las diferencias entre los distintos niveles de vida, así como acabar con los factores de expulsión en los países de origen, logrando, a largo plazo, el asentamiento de poblaciones estables. No obstante, a corto y medio plazo, la adopción de semejantes medidas tiende a causar cambios en las conductas migratorias, que no siempre contribuirán a su disminución o mejora. Si bien mirando al futuro pueden apreciarse los beneficios, en el presente, el avance en ciertos aspectos puede suponer un menoscabo para otros (MAYEUR, 1997: 17-18).

En cuanto a la segunda de las causas, el Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres de la ONU (2015) y el Pacto Mundial para la Migración (2018), coinciden en el poderoso efecto del cambio climático sobre los flujos migratorios (HIDALGO, 2019). Las movilizaciones humanas como respuesta a los fenómenos de la naturaleza se pueden deber, bien a eventos puntuales con efecto inmediato (ej. desastres naturales), bien a irregularidades prolongadas, cuyas repercusiones no se aprecien de forma instantánea (ej. el aumento del nivel del mar).

A modo de ejemplo, según el *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno* (2019), en 2018 Somalia tuvo que hacer frente a más de 547.000 desplazamientos asociados a desastres, estando casi la mitad de ellos vinculados a la sequía en las regiones meridionales.

Sin poder infravalorar las causas mencionadas, según datos de la OIM, más de un millón de personas accedieron a Europa de forma irregular, como solicitantes de protección internacional, en el año 2015. De ellos, el 90% provenían de Siria, Afganistán, Irak,

Eritrea, Pakistán, Nigeria, Irán y Somalia. Estos datos permiten afirmar que, en lo que a Europa se refiere, el grueso de la llamada “crisis de los refugiados” radica en la existencia de territorios donde, los conflictos armados obligan a la población civil a desplazarse de forma masiva. Estos Estados se caracterizan por las graves vulneraciones de derechos humanos, y por el terror sembrado por grupos terroristas como Boko Haram o el Daesh.

Sin embargo, estos datos no se pueden interpretar para justificar la incapacidad de los EEMM a la hora de acoger a los solicitantes de asilo, puesto que, de hecho, la vasta mayoría de quienes huyen de estas conductas beligerantes no terminan en Europa, sino en otros países en vías de desarrollo (PEÑA DÍAZ, 2017: 2). Es más, según datos de la ONU, únicamente el 16% de los refugiados están acogidos en EEMM y, de las 37.000 personas diarias que se vieron obligadas a huir de Siria en 2018, la mayor parte recibió cobijo en Turquía, Paquistán, Uganda, Sudán y Alemania (PARLAMENTO EUROPEO, 2019).

ACNUR considera la región africana como la zona más castigada por los conflictos violentos en los últimos años. Las oleadas de barbarie indiscriminada en regiones como Burundi, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, la República Centroafricana o Mali, han generado un clima atroz que afecta a también a la población civil.

Se suma a ello el pánico propagado por el Boko Haram, que opera desde 2009 y afecta, principalmente, a Nigeria, Chad, Camerún y Níger. Según revela el citado *Informe*, se le atribuyen más de 52.000 desplazamientos en Níger y 22.000 en Camerún en 2018.

Por otro lado, el pasado más reciente se ha caracterizado por un incremento en el número de desplazados forzosos provenientes del Medio Oriente. ACNUR sostiene que esto se debe a los focos de inestabilidad latentes en esas regiones que, aún hoy, se recrudecen en muchos casos. Nos referimos a hostilidades como las de Israel y Palestina, la de Yemen o las ofensivas en Afganistán e Irak. Entre ellos, cabe destacar la guerra de Siria que, transcurridos 9 desde su comienzo en 2011, se ve terriblemente azotada por los bombardeos, los combates y los atentados. De hecho, ACNUR estima que, actualmente, hay más de 5,6 millones de refugiados sirios, y más de 13 millones de personas necesitadas de ayuda humanitaria urgente.

Por último, y de forma paralela a los levantamientos en países como Yemen, el Líbano o Kuwait durante la “Primavera Árabe”, en Libia, la caída de Gadafi trajo consigo la génesis

de una guerra civil que todavía perdura. Además, las inestabilidades en la zona propician la presencia del Daesh en esta región.

Estos movimientos promueven el auge de discursos políticos influidos por el racismo y la xenofobia, que amenazan la cohesión social y la identidad democrática Europa. Este fenómeno debe ser cortado, implementando medidas que permitan apreciar la realidad de las personas refugiadas. Con ello, se fomentan valores como la tolerancia, el respeto y la solidaridad, que son pilares de las sociedades inclusivas (CEAR, 2019: 38).

## **2.2. Rutas migratorias**

A pesar de que un estudio global de las vías de acceso de los solicitantes de asilo a la UE pone de relieve que la afluencia se había reducido en septiembre de 2019 un 90% respecto de los datos tomados en 2015 (ANEXO II), la presión que estas llegadas genera sobre los EEMM persiste.

### *2.2.1. Ruta del Mediterráneo Oriental*

885.386 es el número de personas que accedieron a la UE atravesando Mar Egeo en 2015. Si bien es cierto que estas llegadas sufrieron una caída abrupta a consecuencia de la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía en marzo de 2016, según datos de FRONTEX, en el segundo semestre de 2019, las llegadas de irregulares a la región fueron las más altas desde la aplicación de la Declaración, aunque todavía muy por debajo de las cifras registradas en 2015 y principios de 2016 con la situación anterior (CEAR, 2016: 11).

La mayor parte de esta presión migratoria recae sobre las islas griegas del Egeo y Chipre, que sufrió en 2019 el mayor número de llegadas por habitante de la UE (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 3). Las principales nacionalidades de las personas que emplean este derrotero son la siria, la afgana y la iraquí, aunque también personas de origen subsahariano.

### *2.2.2. Ruta de los Balcanes Occidentales*

En 2019 se produjo un incremento de las entradas irregulares en esta región, cifras que, sin embargo, siguen también quedando muy por debajo de las de 2015 y 2016 (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 4). Esta ruta atraviesa la República de Macedonia, Serbia, Hungría y Croacia que, debido a la presión sufrida en 2015, adoptaron políticas de cierre de fronteras con el fin de frenar los movimientos. Ello, unido a la falta de cumplimiento con el sistema

de reubicación de personas refugiadas en Grecia, da pie a la creación de campos improvisados en la zona fronteriza griega, con el peligro para los derechos humanos y la seguridad que ello conlleva.

La mayor parte de quienes optan por emplear esta senda proceden de Afganistán, si bien también registra llegadas desde Siria, Pakistán e Irak (CEAR, 2016: 12).

### *2.2.3. Ruta del Mediterráneo Central*

Esta vía se constituyó como la más peligrosa forma de acceder a la UE en 2016, cuando, de los poco más de 5.000 fallecimientos o desapariciones en el Mediterráneo, 4.576 correspondían a ella. Este fenómeno se relaciona con la Declaración UE-Turquía, pues el menor número de llegadas y muertes en la ruta del Este del Mediterráneo ha generado un cambio de itinerario, que ha empujado a los necesitados de protección internacional a emplear derroteros más peligrosos.

Esta ruta parte principalmente de Túnez, Libia y Egipto para llegar a las costas italianas y maltesas, siendo los países de origen más comunes Nigeria, Eritrea y Guinea (CEAR, 2016: 10).

En 2019, la presión hacia Europa desde los países africanos del área del Mediterráneo Central, especialmente desde Libia, han continuado su descenso respecto del año anterior (un 95% menos). El conflicto libio se ha visto reflejado, hasta el momento, en un incremento de los desplazamientos internos en el país. Sin embargo, una movilización interna excesiva podría causar el colapso de regiones como Túnez o Argelia, dando paso a un incremento de movilizados que requieren protección tratando de acceder a Europa por la ruta del Mediterráneo Occidental. No obstante, la menor operativa de las redes de tráfico de personas que operan en esta zona, hacen que esta posibilidad todavía quede lejana (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, 2019).

### *2.2.4. Ruta del Mediterráneo Occidental*

Se trata del área Marruecos-España e incluye tanto vías marítimas como terrestres. Años atrás, las personas que optaban por acceder a Europa atravesando esta ruta eran predominantemente marroquíes, mientras que ahora la comparten con personas huyendo de los conflictos en Mali, Sudán, Camerún, Nigeria, Chad o la República Centroafricana (CEAR, 2016: 9).

Probablemente, con motivo del apoyo financiero de la UE para la gestión de fronteras y la lucha contra la migración irregular prestados al gobierno marroquí, España ha experimentado en 2019 una disminución de afluencias, en contraste con lo que ocurrió en 2018, cuando se situó a la cabeza de la UE en cifras de llegadas (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 4).

Pese a ello, el refuerzo de las fronteras terrestres ha generado, en los últimos años, una mayor afluencia por la vía marítima, con el riesgo para la vida de los solicitantes de asilo que eso supone.

En relación con estos accesos por tierra, la reciente sentencia del TEDH de 13 de febrero de 2020, en el *Asunto N.D. y N.T. contra España* (núm. 8675/15 y 8697/15), avala que, la legislación española garantizaba, particularmente en la frontera de Beni Enzar, medios para solicitar la admisión al territorio (par. 212, 217 y 222), bien tramitando una visa o requiriendo protección internacional, o bien en las representaciones diplomáticas y consulares de España, en sus países de origen o tránsito, o en Marruecos. Como consecuencia, el TEDH revierte por completo su anterior opinión. Señala que, los derechos contenidos bajo la CEDH no se pueden invocar por quienes, posicionándose de manera deliberada en una situación de ilegalidad, no hacen uso de los procedimientos oficiales previstos para ello (par. 200,201 y 231). Ya en el *Asunto Hirsi Jamaa* (núm. 27765/09), había aclarado el TEDH que “*no se produce violación alguna del art. 4 del Protocolo N°4 si la ausencia de una decisión de expulsión individualizada es una consecuencia de la conducta culpable de los propios demandantes*” (par. 184). Por lo tanto, bajo estas circunstancias, la falta de decisiones individuales a la hora de expulsar a estas personas (“devoluciones en caliente”), no habrían violado la CEDH.

La Corte enfatiza además las dificultades que, en los últimos años, han tenido algunos EEMM, como es el caso de España en los enclaves de Ceuta y Melilla, a la hora de hacer frente a la llegada de desplazados provenientes de África y Medio Oriente.

No obstante, la “crisis de los refugiados” no concierne únicamente a los EEMM situados en las fronteras de Schengen, sino que también otros Estados del interior, como Alemania, Francia o Reino Unido se ven afectados. De hecho, esto también trae consecuencias como el referéndum de 2016 por el que se aprobó el BREXIT, que se produjo tras una campaña de fuerte rechazo a las llegadas masivas.

En todo caso, además de estas rutas, que podemos considerar los principales conductos de acceso a la UE, no deben olvidarse otras vías que, aun siendo minoritarias, contribuyen a la llamada “crisis de los refugiados”. Entre ellas, cabe destacar las rutas Circular de los Balcanes, Africana Occidental, de las fronteras del Este o la de Apulia y Calabria.

### 3. LOS DERECHOS HUMANOS EN JAQUE

Desde el inicio de su travesía en los territorios de origen, hasta su llegada – en los casos más optimistas – a los países de acogida, son muchos los derechos humanos vinculados, de forma directa o indirecta, a los solicitantes de asilo y refugiados. En particular, los éxodos masivos son fruto de graves violaciones de derechos humanos, lo que requiere que, estas prerrogativas sean, al menos, garantizadas en los EEMM de acogida.

Ocurrida una tragedia en derechos humanos, la comunidad internacional es responsable de proteger a quienes huyen de ella, para lo cual, los Estados ratifican tratados internacionales (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 1997:66). Cada Estado debe reconocer estos derechos a toda persona dentro de su jurisdicción, independientemente de su estatus (UIP, 2015: 44).

Así, estos derechos se recogen tanto en la CG y la CDFUE, como en la propia DUDH. Además, existen otros instrumentos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de 1984, o la Convención de Derechos del Niño de 1989.

Analizamos a continuación algunos de los derechos vulnerados con mayor frecuencia, si bien existen otros de gran relevancia que afectan a los refugiados, como son los derechos a la vida privada y familiar, de expresión, de libertad de culto, presunción de inocencia o de reunión y asociación.

#### **3.1. Integridad de la persona: la dignidad humana**

El Derecho Internacional reconoce a los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados como seres humanos y, por ende, titulares de derechos humanos universales, necesitados de una protección especial (UIP, 2015: 50).

El derecho a la vida y la prohibición de la tortura están consagrados, como valores fundamentales en las sociedades democráticas, entre otros, en los arts. 2 y 3 CEDH; en los arts. 2 y 4 CDFUE; y en el art. 5 DUDH.

El TEDH entiende por trato de inhumano y degradante “*aquel que es infligido «con premeditación durante horas y que causa lesiones corporales, y gran sufrimiento físico o mental». Un trato es «degradante» si humilla o desprecia a un individuo, si es testigo de una falta de respeto hacia su dignidad humana (...), (pero) la ausencia de tal objetivo no excluye de manera definitiva la constatación de violación del artículo 3» (Asunto M.S.S. contra Bélgica y otros, núm. 30696/09, 21.01.11, par. 220).*

Sin embargo, a pesar del carácter absoluto de este precepto, “*no puede interpretarse como obligando a las Altas Partes contratantes a garantizar un alojamiento a toda persona dependiente de su jurisdicción*” (par. 249).

El ataque a la dignidad de estas personas nace del cuestionamiento de la universalidad de los derechos fundamentales. El distinguir entre grupos merecedores de derechos fundamentales y otros que no lo son, perjudica a toda la humanidad, en la medida en que toda persona puede pasar de uno a otro. Además, todo ello agrava la crisis del estado de derecho que padecen muchos países en la actualidad (WOOLLARD, 2018: 3).

### **3.2. Principio de no discriminación**

Las conductas discriminatorias no se producen únicamente contra los solicitantes de asilo y refugiados respecto de los nacionales, sino también de ellos entre sí. Resulta esencial recordar que no toda distinción de trato es discriminatoria. Para que un trato diferenciado sea discriminatorio, debe ser injustificado. Es decir, fundado en motivos prohibidos y sin causa razonable y objetiva que lo cimente. La meta es lograr la igualdad de oportunidades y de trato (UIP, 2015: 89). Pese a ello, en el campo de los desplazamientos forzados, si se dan numerosas conductas discriminatorias.

En primer lugar, es evidente que quienes requieren protección internacional son sujetos especialmente vulnerables a la discriminación. Su origen cultural les diferencia de la mayoría de personas en el país de acogida, contribuyendo al racismo y la xenofobia. Ya en 2009, la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*, pedía a los Estados que lucharan contra los estereotipos negativos de los no ciudadanos, que contribuyen a actos de violencia y persecución (UIP, 2015: 98).

Los atentados terroristas que han azotado Europa en el pasado más reciente, han contribuido a esta visión de los refugiados, en su conjunto, como amenaza para la seguridad, independientemente de su comportamiento individual. De acuerdo con la

jurisprudencia del TEDH en el *Asunto Othman contra Reino Unido* (núm. 8139/09, 17.01.12), “*los Estados deben poder, en el marco de la lucha contra el terrorismo, expulsar a los no nacionales que consideren como una amenaza para la seguridad nacional y el Tribunal (...) sólo (debe) asegurar que su deportación es compatible con los derechos garantizados por el Convenio*” (par.184)

Sin embargo, ello no es óbice para permitir el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación alguna, «*especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación*» (art. 14 CEDH). Este principio, también garantizado en los arts. 3 CG y 21 CDFUE, se observa a lo largo de toda la DUDH, con vistas a garantizar la libertad, la justicia y la paz.

En segundo lugar, cabe subrayar que la desprotección que sufren estos individuos aumenta las probabilidades de que sean víctimas de abuso y explotación (UIP, 2015: 46). El trato diferenciado sin justificación alguna rechaza la igualdad de oportunidades y, con ello, socava la cohesión social. Esto conduce a un aumento de grupos marginales y, consecuentemente, de las tasas de violencia y criminalidad (UIP, 2015: 34).

Por último, es preocupante la posición especial en la que, dentro del colectivo de los desplazados forzosos, se encuentran las mujeres. La independencia que las mujeres han adquirido en el pasado más reciente respecto de sus familias, ha contribuido un incremento en la movilización femenina. Si bien ello puede abrir un nuevo mundo de oportunidades para estas mujeres, su condición es distinta a la de los hombres desplazados en cuanto a los canales migratorios, las explotaciones que sufren y sus consecuencias. Estos impedimentos se refieren, principalmente, a la ausencia de información acerca de sus derechos, las peores condiciones laborales, y otros abusos relacionados con agresiones sexuales, acoso sexual y violencia física (UIP, 2015: 35-37).

### **3.3. Libertad de movimiento**

De acuerdo con los arts. 9 y 13 DUDH, los derechos de libre circulación, elección de residencia y ausencia de detenciones arbitrarias, se constituyen como derechos intrínsecos a la persona.

El derecho a la libertad y la seguridad está garantizado en el art. 5 CEDH, así como en el art. 6 CDFUE. Pese a ello, dentro de las fronteras de la UE, la libre circulación pone en tela de juicio la capacidad de los EEMM de preservar su seguridad nacional.

Con todo, cualquier detención de desplazados debe fundamentarse en la necesidad y proporcionalidad, evitando cualquier arbitrariedad, y únicamente cuando cualquier otro recurso resulte inviable (ASAMBLEA GENERAL, 2018: 23).

### **3.4. Principio de no devolución**

El conocido como “*principio de non refoulement*”, no es solo una práctica consuetudinaria en el Derecho Internacional, sino que se configura como una norma de *ius cogens*, que no admite derogación alguna. Aunque de forma distinta, este principio queda recogido en los artículos 33 CG y 19 CDFUE, y prohíbe a los Estados devolver a los solicitantes de asilo a cualquier otro donde corriera peligro su vida o libertad, o donde existiera riesgo de sufrir tortura o tratos inhumanos.

En cualquier caso, el riesgo real de sufrir malos tratos en el país de retorno debe valorarse a la luz de la situación general de los derechos humanos en tal país, pero también atendiendo a las circunstancias particulares de la persona (STEDH *Asunto Othman c. Reino Unido*, núm. 8139/09, 17.01.12, par.187).

Este principio se consagra como el derecho más básico de cualquiera que requiere protección internacional, siendo absolutamente imprescindible su reconocimiento a todo solicitante, habida cuenta de que la mayoría de ellos acceden a la UE de forma irregular (GORTÁZAR ROTAECHE, 2018 :6). Pero, los Estados no deben centrarse únicamente en no expulsar en las condiciones descritas a quienes llegan a sus territorios, sino que sus obligaciones en relación con esta regla básica incluyen también el no “dejar de proteger”. Es decir, los países de acogida no pueden ignorar la protección internacional que requieren muchas personas que se encuentran en supuestos “países seguros” (como ocurre con Libia), colaborando con ellos para evitar que partan hacia sus costas (GORTÁZAR ROTAECHE, 2017).

En relación con las expulsiones de refugiados, también debemos destacar la prohibición de aquellas que tienen carácter colectivo (art.4, PROTOCOLO N°4). En el marco de situaciones como la del *Open Arms*, el TEDH recuerda que “*las expulsiones de extranjeros llevadas a cabo en el marco de intercepciones en alta mar por parte de las autoridades de un Estado que ejerza su competencia soberana, y que tengan como efecto el impedir a los migrantes llegar a las fronteras de este Estado o incluso empujarlos hacia otro Estado, constituyen un ejercicio de jurisdicción en el sentido del artículo 1 del*

*Convenio que implica la responsabilidad del Estado en cuestión en virtud del artículo 4 del Protocolo Núm. 4*” (STEDH *Asunto Hirsi Jamaa*, núm. 27765/09, par. 180).

### **3.5. Derecho de asilo**

El art. 14 de la DUDH reza: «*en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país*».

La protección de quienes deciden huir de la barbarie en su país es un elemento fundamental en la salvaguarda preventiva de los derechos humanos. Cuando fallan las demás tutelas, el asilo en un país extranjero es el método más eficaz y directo de protección de los derechos humanos (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 1997: 24).

En su versión del art. 18 CDFUE, este derecho exige el pleno respeto a la CG. Tal y como matiza el Juez Pinto de Albuquerque en su opinión concordante en el *Asunto Hirsi* (núm. 27765/09), la condición de refugiado es meramente declarativa. Esto supone en última instancia que, la falta de su reconocimiento no podrá suponer la no aplicación del *principio de no devolución* a los solicitantes de asilo, e incluso a aquellos que no hubieran manifestado tal deseo.

En cualquier caso, cuando el EEMM encargado de tramitar una solicitud de asilo tenga conocimiento del cese de la protección de ACNUR, dicho solicitante tendrá derecho *ipso facto* a que se reconozca su condición de refugiado y a beneficiarse de la CG, conforme a la Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo (STJUE *Asunto Mostafa Abed El Karem El Kott y otros*, C-364/11, 19.12.12, par.81).

Sin cuestionar la capacidad de los EEMM para establecer sus propias políticas de asilo, el TEDH señala en el *Asunto Khlaifia y Otros contra Italia* (núm. 16483/12, 15.12.16) que “*los problemas con la gestión de los flujos migratorios o con la recepción de solicitantes de asilo no pueden justificar el recurso a prácticas que no son compatibles con la Convención o sus Protocolos*” (par. 241).

### **3.6. Derechos en el proceso**

Estos derechos están reconocidos en la DUDH en los arts. 7-11. Más allá, poniendo en conexión los derechos a un proceso equitativo y un juez imparcial, reconocidos en los arts. 6 CEDH y 47 CDFUE, con el art. 13 CEDH que prevé el derecho a un recurso efectivo, considera el TEDH que una “*denegación de justicia manifiesta*” solo ocurre cuando se den criterios estrictos de injusticia, es decir, cuando “*exista una violación del*

*principio de equidad del proceso (...), que sea tan grave que entrañe la anulación o incluso la destrucción de la esencia misma del derecho protegido” (STEDH Asunto Othman contra Reino Unido, núm. 8139/09, 17.01.12, par.260).*

Cuando el recurso presentado tenga su fundamento en el art. 3 CEDH, “*la noción de ‘vía de recurso efectiva’ (...) exige, en primer lugar, un examen independiente y riguroso de toda queja presentada por un individuo en una situación en la que ‘existen motivos sustanciales para creer que este individuo corre un riesgo auténtico de ser sometido a tratos contrarios al artículo 3’; y, en segundo lugar, ‘una posibilidad de interrumpir la ejecución de la medida impugnada’ (STEDH Asunto Hirsi Jamaa, núm. 27765/09, par. 198). En cualquier caso, siempre que exista apelación, debe permitirse al individuo permanecer en el país donde se plantea, hasta que se conozca el resultado de esta (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 1997: 51).*

Corresponde a los Tribunales nacionales la elección de los mecanismos de seguridad en el proceso más adecuados en cada caso. No obstante, esta discreción debe secundar la plena garantía de la participación del acusado. Ello supone que, cualquier limitación a los derechos de defensa “*debe imponerse en la medida en que sea necesario y debe ser proporcional a los riesgos en un caso específico” (STEDH Asunto Yaroslav Belousov c. Russia, núm. 2653/13 y 60980/14, 04.10.16, par. 152).*

En cuanto a la carga de la prueba, siguiendo el criterio previsto para los casos de devolución en las condiciones del art. 3 CEDH, corresponde al demandante “*demostrar que existen razones fundadas para creer que, si es expulsado del Estado contratante, estaría expuesto a un riesgo real de ser objeto de una manifiesta denegación de justicia” (STEDH Asunto Othman c. Reino Unido, núm. 8139/09, 17.01.12, par.261).*

### **III. EL DERECHO DE ASILO EUROPEO**

#### **1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA INMIGRACIÓN IRREGULAR. UN FENÓMENO EN DESARROLLO**

##### **1.1. Competencias de la UE en materia de inmigración**

El Derecho Internacional reconoce el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, pero no el de entrar en otro. Los Estados retienen, por tanto, la capacidad de determinar sus criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, particularmente,

aquellos en situación irregular (*STEDH Sultani contra Francia*, núm. 45223/05, 20.09.07, par. 61 y 216). Esta potestad está supeditada, no obstante, a las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos suscritos y en el ámbito de los derechos humanos (UIP, 2015: 21).

En este sentido, los EEMM de la UE limitan su soberanía en favor de esta organización supranacional, bajo el principio de atribución (art. 5 TFUE). Y, en cualquier caso, toda competencia asignada a la Unión deberá ejercitarse para la consecución de los objetivos comunes señalados en el art. 1 TFUE. La UE actúa, por tanto, dentro de un triple margen: las competencias atribuidas, las condiciones previstas y los objetivos especificados. En última instancia, esto conlleva que la UE sólo puede perseguir sus objetivos a través de las competencias atribuidas, y que las competencias asignadas únicamente pueden servir para la consecución de dichos objetivos (NEFRAMI, 2011: 5). No obstante, los objetivos de la UE pueden no coincidir siempre con los de sus Estados integrantes.

Con carácter general, la Unión relaciona la migración con la idea de integración, mientras que los EEMM la encuentran más vinculada con cuestiones de seguridad, empleo y política social (NEFRAMI, 2011: 7). Esto conlleva que la UE sólo podrá perseguir su objetivo en materia de migración de forma indirecta, con pleno respeto a las competencias atribuidas por los EEMM.

El art. 79 TFUE dispone que «*la Unión desarrollará una política común de inmigración*». Esta redacción refleja la voluntad por implementar un sistema integrado, donde se conceda mayor discreción a la UE. Pero, en ningún caso, despoja a los EEMM de su soberanía en este ámbito.

En campo de la migración y el asilo, la competencia fue atribuida inicialmente por el Tratado de Maastricht. Sin embargo, no es hasta el Tratado de Lisboa cuando se procede al verdadero reparto de competencias entre la UE y sus miembros.

El art. 4.2 j) TFUE establece una competencia compartida en el ámbito del ESLJ. En el ámbito normativo, esto faculta a la UE para adoptar actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario o especial. Además, resulta especialmente relevante en este contexto el papel del Consejo Europeo, a la hora de fijar las orientaciones generales que deben guiar la intervención de las Instituciones (art. 68 TFUE).

Más allá, la competencia compartida de la UE en esta área no es completa, sino que el art. 79.4 TFUE la limita a una competencia operativa de apoyo, complemento y coordinación.

Según la jurisprudencia del TJCE, en el *Asunto Comisión contra Consejo, AETR* (asunto 22/70, 31.03.71), la competencia externa de la Unión deriva de la interna, por lo que, la competencia del art. 79.3 TFUE para celebrar ARUE también será compartida. Ello, sin perjuicio de la imposibilidad de la UE de celebrar otros acuerdos internacionales en este sentido, que requieren competencia exclusiva (NEFRAMI, 2011: 17).

En cualquier caso, el hecho de que la competencia sea compartida supone que la UE actuará conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y que los EEMM conservarán su competencia normativa, dónde la Unión no actúe, o les deje un margen de apreciación (NEFRAMI, 2011: 10-14).

Por consiguiente, existe todavía reserva competencial de los Estados. La UE sólo podrá perseguir su objetivo de integración, de manera indirecta, quedando vedada cualquier armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los EEMM en esta materia. Las medidas legislativas aquí, se limitarán al apoyo y fomento. En materia de seguridad interior, la competencia operativa de la Unión se ciñe al apoyo y la coordinación de la acción estatal. Del mismo modo, existirán restricciones respecto a las medidas en seguridad social e inmigración económica (NEFRAMI, 2011: 19-21). No obstante, cabe señalar la jurisprudencia del TJUE, en el *Asunto N.S. y otros contra Secretary of State for the Home Department y otros* (C-411/10 y C-493/10, 21.12.11), conforme a la cual “*corresponde a los Estados miembros no sólo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, sino también procurar que la interpretación de un texto de Derecho derivado que tomen como base no entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales del Derecho de la Unión* (par. 77)”

Cuando la Unión ha adoptado normas comunes, los EEMM están obligados a tomar las medidas de ejecución necesarias. En caso de que el instrumento requiera trasposición, la inexistencia de ella no priva a los particulares de la posibilidad de invocar ante el juez nacional las disposiciones claras de las Directivas (NEFRAMI, 2011: 26). Además, en la medida en que los EEMM no se ven desprovistos de su competencia en materia migratoria, nada les impide adoptar medidas nacionales que vayan más allá de las europeas, siempre respetando los mínimos de la UE y la legislación en derechos fundamentales.

## 1.2. Regulación europea: un proceso en desarrollo

La síntesis que a continuación se detalla acerca de la evolución de la regulación europea, se centra en los ámbitos de la inmigración irregular y el asilo, dejando de lado otros aspectos, igualmente importantes, como son las condiciones de trabajo de los inmigrantes, las oportunidades de estudio o el sistema de Visas.

### 1.2.1. De Schengen a un Sistema Europeo Común de Asilo

El Tratado Constitutivo de la UE en 1957, tuvo como uno de sus objetivos cardinales el lograr la libre circulación. Sin embargo, este propósito se planteaba desde una perspectiva puramente económica, con vistas a construir un Mercado Único. En este contexto, la migración se concebía como un elemento de trabajo, cuya gestión correspondía a cada Estado.

Con la firma del Acuerdo Schengen en 1985, se abrió el proceso de eliminación de las fronteras interiores en la UE. No obstante, la supresión de estos controles trajo consigo la necesaria realización de los mismos en las fronteras exteriores. La aplicación de este Acuerdo se hizo efectiva en 1990, con el Convenio de Aplicación y, en este mismo año, entro en vigor el Convenio de Dublín, como norma primigenia en el intento por dispensar a los solicitantes de asilo y a los refugiados un tratamiento similar en los EEMM (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

En 1992, con la intención de identificar los ámbitos de interés común, el Tratado de Ámsterdam revoluciona el sistema europeo, al introducir la “estructura en pilares”: el primer pilar, comunitario; el segundo pilar, de la PESC; y, un tercer pilar, de CJAI, en el que fueron ubicados los temas de inmigración y asilo, entre otros (AIJDR-EUROPA, 2016: 14).

Dentro de este tercer pilar, que seguía bajo el mandato de la cooperación intergubernamental, se incorpora – con salvedades para Reino Unido, Dinamarca e Irlanda – el Acervo Schengen (PARLAMENTO EUROPEO, 2020), integrado por el Acuerdo Schengen, su Convenio de Aplicación, los protocolos y acuerdos de adhesión, así como todas las decisiones del Comité Ejecutivo creado por el Convenio de Aplicación.

En 1997, del Tratado de Ámsterdam introduce el ELSJ, que nos permite hablar, por primera vez, de una política común de inmigración. Este Tratado remodela la anterior

“estructura en pilares”, en cuyo contexto se produce la *comunitarización* de la política migratoria, que pasa al primer pilar.

Especial relevancia tiene el Consejo Europeo de Tampere (1999), en el que se concretan las directrices para la elaboración de un sistema europeo común de asilo, el futuro SECA. Esta construcción se lleva a cabo en dos fases: la adopción de medidas comunes a corto plazo; y la redacción de un estatuto uniforme en materia de protección y asilo. Sobre este punto de partida, se suceden los Consejos Europeos de Laeken (2001) y Sevilla (2002), donde se promueve esta actuación integrada en las fronteras exteriores (AIJDR-EUROPA, 2016: 15).

Sobre estas bases, se inicia la primera etapa de la construcción del SECA, con los siguientes instrumentos (AIJDR-EUROPA, 2016: 16): Reglamento Eurodac I (15.12.00), Directiva de Protección Temporal (07.08.01), Reglamento Dublín II (17.03.03), Directiva sobre Condiciones de Acogida I o DCA (06.02.03), Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo I (20.10.04) y Directiva de Procedimientos de Asilo I o DPA (01.12.05).

Se adopta la Directiva 2001/51/CE del Consejo, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985. Este instrumento se refiere a las “*carrier sanctions*”, como sanciones impuestas a los transportistas que contribuyan a la inmigración ilegal. No obstante, este sistema coercitivo supone un problema. La involucración del Estado sólo de forma indirecta, y consiguiente delegación de la ejecución a actores privados, impide que pueda estar sometido a los controles jurídicos pertinentes (ARCOS RAMÍREZ Y DÍEZ PERALTA, 2018: 28).

Adicionalmente, en otros ámbitos de la migración, se promulgan instrumentos, como la Directiva de ayuda a irregulares (2002) y la Decisión por la que se penan tales conductas; la Directiva de reagrupación familiar (2003); o la Directiva de residentes de larga duración (2003).

Si bien muchos EEMM ya habían desarrollado sistemas de protección y asilo propios, como partes de la CG de 1951 y de su Protocolo de 1967, es partir de este momento, cuando se asientan los tres elementos que inspiran la política de asilo de la UE: el control, la integración y la cooperación al desarrollo (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

### 1.2.2. Principios de una política de integración

En el año 2004, el Consejo Europeo de la Haya introdujo con el Programa de la Haya, los *Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea*. Además, en ese mismo año se crea FRONTEX, con el objetivo de colaborar con los EEMM para la salvaguarda de las fronteras exteriores del ELSJ.

Se abre una etapa donde se suceden los esfuerzos de las Instituciones europeas en el ámbito de la migración y el asilo (PARLAMENTO EUROPEO, 2020):

- En marzo de 2006, se adopta el Reglamento del Código de Fronteras Schengen, que establece las normas comunes para el control de los movimientos de personas a través de las fronteras.
- En la Cumbre de Bruselas de 2007, los jefes de Estado promovieron: la necesidad de restringir el número de admitidos, dada la limitada capacidad de acogida de los EEMM; una mayor presencia de FRONTEX; y la cooperación con los países de origen y de tránsito de la inmigración.
- Se adopta la Directiva de retorno (2008).

Sin desatender a estos esfuerzos, el verdadero avance no llega hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, donde se asientan las bases para la consecución de la segunda fase del SECA (AIJDR-EUROPA, 2016: 17). Este Tratado acaba con la “estructura en pilares” e implanta el sistema de codecisión (procedimiento legislativo ordinario) para todos los temas relativos a la inmigración y el asilo. Solo en caso de que resulte necesario adoptar medidas provisionales por afluencia repentina de desplazados en un EEMM, decidirá el Consejo, previa consulta del PE (artículo 78.3 TFUE).

Además, en Lisboa se aclara el carácter compartido de las competencias en este campo, se reconoce el poder del TJUE en esta área, se proclama el principio de solidaridad y reparto equitativo de cargas entre los EEMM (art. 80 TFUE), y la CDFUE cobra fuerza de Derecho originario de la UE (AIJDR-EUROPA, 2016: 17).

Junto con las disposiciones del TFUE, entra en vigor el Protocolo nº24 sobre asilo a nacionales de los EEMM de la UE, donde se aclara que *“se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo”*.

Todo ello se refleja en el Programa de Estocolmo de 2009, centrado, particularmente, en la solidaridad con los EEMM y la protección de los ciudadanos. Uno de sus resultados fue la creación de la EASO en 2010, con el fin de ayudar a los EEMM en materia de asilo y coordinar la consecución del SECA.

Posteriormente, en 2011, la Comisión, con vistas a delimitar el marco general para las relaciones de la Unión con terceros países en el ámbito de los desplazamientos, elabora el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM), centrado en cuatro áreas: inmigración legal y movilidad, inmigración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

Finalmente, se refunde también en este periodo la Directiva de 2004, en la Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo II (2011).

### *1.2.3. Esfuerzos por lograr un verdadero “sistema común”*

En 2012 comienza a desplegar sus actividades la Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el ELSJ (eu-LISA), encargada de la gestión centralizada de los sistemas de Schengen (SIS II), de Visados (VIS), y Eurodac (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

A penas un año más tarde, se procede a la consecución de la segunda fase del SECA, con la refundición de todos los instrumentos de Derecho derivado promulgados durante la primera fase, a excepción de la Directiva de Protección Temporal, que se mantiene (AIJDR-EUROPA, 2016: 17).

El Reglamento Dublín III indica el EM que debe hacerse cargo de cada solicitud de asilo, atendiendo a ocho criterios escalonados (arts. 8-15). Estos, centrados en cuestiones de familia, residencia y visados, cruce de fronteras y zonas de tránsito internacional (AIJDR-EUROPA, 2016: 37), pretenden “*contribuir a la protección del interés superior del niño y de la vida familiar de las personas afectadas*” (STJUE *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie contra Otros*, C-582/17 y C-583/17, 02.04.19, par. 83). No obstante, el art. 3 introduce una cláusula para los casos en que no se pueda designar el EM responsable, indicando que se hará cargo del examen «*el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional*». Esta disposición es la que ha agravado la presión sobre los países fronterizos, que se han visto obligados a tramitar un excesivo número de peticiones.

Además de garantías procedimentales, este Reglamento refuerza la protección de los derechos reconocidos en la CDFUE. Indica, pues, que el EM encargado de designar el EM responsable, continuará analizando los criterios de determinación, cuando existan razones fundadas que impidan el traslado de un solicitante a tal Estado. Más allá, se hará cargo el EM encargado de determinar el EM responsable, en caso de que el traslado no pueda efectuarse al EM designado, ni al primero en que se efectuó la solicitud (Sentencias *TJUE N.S. y otros contra Secretary of State for the Home Department y otros*, C-411/10 y C-493/10, 21.12.11, par. 97; y *TEDH Caso Tarakhel contra Suiza*, núm. 29217/12, 04.11.14, par.120).

Dublín III prevé, igualmente, dos cláusulas discrecionales (AIJDR-EUROPA, 2016: 38). Por un lado, cualquier EM podrá tramitar una solicitud de asilo, aun cuando tal examen no le corresponda (cláusula de soberanía). Y, por otro lado, el EM concedor de la solicitud podrá pedir a otro EM que se haga cargo, cuando existan razones culturales o familiares para ello (cláusula humanitaria).

También en 2013, se crea EUROSUR, como red de comunicación para la detección, prevención y lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada, sobre las bases del intercambio de información de los EEMM, entre sí y con FRONTEX.

Como punto y final, el Consejo Europeo, en línea con la Comunicación de la Comisión (“*Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*” de 2014), elaboró las directrices para la puesta en marcha de los instrumentos legislativos existentes, para el periodo 2014-2020 (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

#### *1.2.4. Un paso más: la Agenda Europea de Migración*

Como respuesta al auge en la cifra de desplazados forzosos hacia Europa, la Comisión Europea publicó en mayo de 2015 la AEM. Esta preveía medidas, a medio y largo plazo, para poner freno a una situación en descontrol. Entre ellas, se encontraba el enfoque de los puntos calientes (“*hotspots*”), implementado conjuntamente por EASO, EUOPOL y FRONTEX; y los mecanismos de reubicación de emergencia.

El Anexo de la Agenda contenía un mecanismo de reparto en función de la capacidad de los Estados para acoger e integrar a los solicitantes, basándose en el tamaño de la población, el PIB total, el número medio de solicitudes de asilo y de refugiados reasentados por millón de habitantes durante el periodo 2010-2014, y la tasa de desempleo (PEÑA DÍAZ, 2017: 20). Pese a ello, se adoptan como medidas de emergencia, las

Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 del Consejo, en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, con el fin de eximir a estos EEMM, de forma puntual, del conocimiento de un extravagante número de peticiones de asilo.

Con estas Decisiones se hicieron patentes las fuertes desavenencias entre los EEMM, y su falta de rigor en el cumplimiento del principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad (AIJDR-EUROPA, 2016: 20).

Con fundamento en la AEM y en la Directiva de Procedimientos, la Comisión presentó una Propuesta de Reglamento, que sería más tarde debatida en el seno de la LIBE del PE, para la elaboración de una lista común de “países de origen seguro”. Este sistema prevé una tramitación acelerada en el proceso de asilo de quienes provienen de países contenidos en dicha lista. Las solicitudes de quienes provienen de estas regiones quedarían rápidamente rechazadas, al considerarse que no concurren allí las condiciones necesarias para requerir asilo. Todo ello, bajo pretexto de los abusos en la cuantía de peticiones, y con el desacuerdo de muchas ONG (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

#### *1.2.5. Últimas propuestas en materia de asilo*

En la AEM se preveía, asimismo, la adopción de más Reglamentos, en lugar de Directivas, con el fin de mejorar el SECA, que fueron presentados en 2016. Además, se firma en este año la importante Declaración UE-Turquía.

En 2016, la Comisión Europea en su Comunicación “*Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*” (COM (2016) 197 final), exponía las carencias en la aplicación del SECA, que se habían puesto de manifiesto tras la llegada a gran escala de solicitantes de asilo en 2015 (AIJDR-EUROPA, 2016: 21).

En relación con el Reglamento de Dublín III, el reparto de responsabilidades establecido pretendía distribuir las solicitudes de asilo recibidas en todos los EEMM. Sin embargo, este sistema hace recaer la vasta mayoría de las peticiones sobre un reducido número de EEMM, especialmente en situaciones de llegadas masivas. Ello lleva en muchos casos a un incumplimiento del sistema, y empuja a los desplazados a trasladarse a los EEMM no fronterizos donde desean instalarse. Se genera así una suerte de rutas secundarias, que incita a algunos EEMM a la adopción de controles en las fronteras interiores (COMISIÓN EUROPEA, 2016: 4). Por ello, se propone reformar el Reglamento: bien sobre una clave de distribución, donde EASO distribuya las peticiones de asilo de forma centralizada; o bien

completando el sistema con un mecanismo de equidad corrector. Esta última fórmula opta por mantener la tramitación de las peticiones de asilo correspondientes a cada EEMM, pero también por activar el reparto automático de EASO, cuando el número de solicitudes excediera con mucho el que debería asumir un EM, en función de su PIB, su población y el número de refugiados acogidos. Acorde con tal sistema, los EM que rechazaran hacerse cargo de los solicitantes que le corresponden, deberían hacer frente a sanciones del pago de cada persona que se negasen a acoger (GOIG MARTÍNEZ, 2017: 103).

Por otro lado, propone la Comisión sustituir las Directivas de Procedimiento de Asilo II y Reconocimiento del Derecho de Asilo II, por Reglamentos en los que se establezca un procedimiento de asilo único y común. Adicionalmente, con vistas a eliminar las divergencias en la protección dispensada por los EEMM, y reducir así el número de movimientos secundarios, se propone modificar la Directiva sobre Condiciones de Acogida II (COMISIÓN EUROPEA, 2016: 6).

En cuanto a FRONTEX, su papel se ve reforzado en 2016, con la creación de Guardia Europea de Fronteras y Costas, que fortalece su capacidad de actuación. Esta Agencia puso entonces en marcha un contingente de reacción rápida, con 1.500 agentes desplegados por los EEMM. En este sentido, se da un paso más en 2019, cuando se decide dotarla de un cuerpo permanente de 10.000 guardias fronterizos listos para apoyar a los EEMM en cualquier momento, para el periodo 2021-2027.

Todas estas medidas, se ven reflejadas en la Hoja de Ruta establecida en las conclusiones de la Cumbre de Bratislava en diciembre de 2016. Un año después, se ratifica la necesaria adopción de estas medidas, con el fin de frenar las llegadas en la ruta del Mediterráneo Central, en la Cumbre de la Valeta.

También 2017, se alcanza un amplio acuerdo acerca de la reforma de la EASO, con el fin de facilitar el funcionamiento del SECA, garantizar la convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional, y prestar asistencia operativa y técnica a los EEMM.

Se propone una reforma del Código de Fronteras Schengen, cuya negociación fue aprobada en 2018, con el objetivo de coadyuvar a los EEMM en el mantenimiento de la seguridad y el orden público. Para ello, se prevé la posibilidad de que estos puedan reinstaurar, de forma temporal, los controles en las fronteras interiores.

En 2018, el COREPER y el PE llegaron a un acuerdo provisional, en relación con el *Marco de reasentamiento y admisión humanitaria*. Este consenso busca acabar con los distintos criterios estatales, y llegar a un acuerdo sobre la selección de regiones y reparto de cargas, proporcionando vías legales y seguras hacia la UE. En todo caso, la contribución de los EEMM será voluntaria.

También en 2018 se crea el SEIAV, que incorpora un nuevo sistema para recoger información relativa a los nacionales de terceros países, que podrán entrar en el espacio Schengen sin visado, con el fin de identificar los riesgos potenciales en materia de seguridad e inmigración irregular (PARLAMENTO EUROPEO, 2020).

Por último, tomando como referencia las soluciones *ad hoc* aplicadas durante 2018-2019, se propone adoptar un planteamiento común en materia de desembarco. Estos mecanismos servirían para sobrellevar la situación, hasta la decisiva reforma del Reglamento de Dublín III (COMISIÓN EUROPEA, 2019b).

A pesar de todas las propuestas y negociaciones iniciadas, son escasos los éxitos en el avance de la reforma y adaptación de la AEM a las necesidades de las circunstancias actuales.

## 2. LAS FRONTERAS EXTERIORES: OPERACIONES FRONTEX

La UE busca a través de diferentes operaciones dar una respuesta a la oleada de llegadas que ha soportado el continente europeo en la última década. Para ello, FRONTEX, en coordinación con otras agencias (EASO y EUROPOL), proporciona apoyo técnico adicional a los EEMM. Esta asistencia, que se concreta en las operaciones civiles y militares que a continuación se detallan y cuyo ámbito de actuación se refleja en el gráfico adjunto como ANEO III, se ha intensificado en los últimos años, poniendo así de relieve la voluntad de la UE por adoptar una respuesta común en coordinación con los EEMM.

### 2.1. Operación Poseidón

Se despliega en la zona del Mediterráneo oriental desde 2006, cubriendo las fronteras marítimas Grecia-Turquía. Presta apoyo a Grecia en la vigilancia fronteriza, en las operaciones de rescate en el mar e identificación y registro.

Cada vez más, la operación obedece a un multipropósito, cubriendo varios aspectos de la delincuencia transfronteriza. También abarca varias funciones de Guardacostas, como la búsqueda y rescate, la detección de pesca ilegal o la contaminación marítima.

El éxito de esta operación fue tal, que la UE solicitó el refuerzo de las operaciones, triplicando sus recursos financieros en los años 2015 y 2016 (CONSEJO EUROPEO, 2020).

### **2.3. Operación Mare Nostrum**

La operación de *Mare Nostrum*, financiada en exclusiva por el gobierno italiano (con 9 millones de euros mensuales), se centró desde 2013 en la atención humanitaria y el rescate de personas que se encuentren en riesgo. Se instituyó como refuerzo al control de inmigración irregular, después de los naufragios de embarcaciones de desplazados forzosos provenientes de África y el Medio Oriente frente la isla de Lampedusa.

Se estima que esta misión, más centrada en el salvamento marítimo que en el control fronterizo, logró salvar más de 150.000 personas, superando considerablemente las actividades de su sucesora, *Tritón* (CEAR, 2017:7).

Pese a su efectividad, esta operación finalizó en 2014. Ello se debió, entre otras cosas, al alarmante “efecto llamada” traído por varios EEMM, y a la falta de fondos.

Esta culminación, y consiguiente creación de *Tritón*, ha sido considerada como una de las causas del aumento de la tasa de mortalidad de migrantes en el Mediterráneo, la cual se multiplicó por diez en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019.<sup>7</sup>

### **2.4. Operación Tritón**

Conocida como la “sucesora de *Mare Nostrum*”, se crea el 1 de noviembre de 2014 como reacción de FRONTEX al flujo de inmigrantes y refugiados procedentes de los países africanos con salida a la ruta del Mediterráneo Central (CEAR, 2017: 7).

Con un presupuesto, aportado por la UE, tres veces menor al de su predecesora, *Tritón* relega a un segundo plano las actividades de salvamento y rescate. Por el contrario, nace con el objetivo primordial de ejercer vigilancia y control sobre las fronteras marítimas exteriores de la UE.

---

<sup>7</sup> Véase: <https://www.abc.es/internacional/20150423/abci-informe-ampnista-inmigrantes-mediterraneo-201504222122.html>; <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/poner-fin-a-la-operacion-de-busqueda-y-salvamento-mare-nostrum-pondria-vidas-en-peligro/>; consultado en 25 de marzo de 2020.

Su actividad se despliega, en un inicio, hasta 30 millas náuticas de las costas italianas, en comparación a las más de 70 millas que abarcaba *Mare Nostrum*. No obstante, estos niveles de despliegue se extienden posteriormente hasta las 138 millas náuticas al sur de Sicilia (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2015).

## **2.5. EUCAP Sahel Níger**

Se trata de una misión civil que comenzó su labor en el año 2012, con el objetivo de ayudar a las autoridades de la nación de Níger a reforzar sus capacidades en materia de seguridad, dada su cercanía a Europa.

Pasados tres años desde su puesta en marcha, la UE reforzó su apoyo a las autoridades nigerianas, duplicando su presupuesto en mayo de 2015. Más allá, en julio de 2016, el Consejo decidió aplazar la operatividad de la misión hasta julio de 2018, habilitándole un mandato más amplio para controlar y optimizar las actividades de prevención de migración irregular y los delitos asociados a ella (CONSEJO EUROPEO, 2020).

Actualmente el mandato se encuentra prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2020, con la finalidad de fortalecer las capacidades de los agentes de la seguridad nigerianos y prevenir la delincuencia organizada y el terrorismo en la zona (CONSEJO EUROPEO, 2018).

## **2.6. EUNAVFOR MED Sophia**

Operativa desde 2015, esta misión se centra en la persecución del tráfico y la trata de personas, y el control de migración irregular y las muertes en el Mediterráneo Central, en el marco de la PESC. Estas operaciones se encuadran en las conclusiones de la sesión extraordinaria del Consejo de la Unión Europea para Asuntos Exteriores sobre migración, como respuesta urgente a las tragedias acaecidas en el Mediterráneo (RUIZ, 2015).

La misión se cimienta sobre cuatro fases (EU EXTERNAL ACTION, 2020): el despliegue de fuerzas como mecanismo para evitar el contrabando; la búsqueda y desvío de embarcaciones contrabandistas en alta mar; la adopción de medidas operativas contra sospechosos; y, por último, la retirada de fuerzas y finalización de la operación.

Las dos primeras fases se desarrollaron en 2015 y, un año más tarde, el Consejo Europeo decidió prolongar la vigencia de la operación hasta 2017, añadiendo a las anteriores tareas, las de entrenamiento de los Guardacostas de Libia, y el embargo de armas de la ONU en alta mar, frente a la costa de Libia (RUIZ, 2019).

Cada una de las actividades realizadas en estas fases, debe adherirse al Derecho Internacional y respetar los derechos humanos, especialmente los atribuidos a los refugiados. En cualquier caso, es el Consejo Europeo el responsable de evaluar las condiciones en que se aprueba cada fase (MINISTERIO DE DEFENSA, 2020).

La última prórroga acordada extiende las actividades de *Sophia* hasta el 31 de marzo de 2020. Sin embargo, como consecuencia de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2018, el despliegue de los medios navales necesarios está suspendido temporalmente, hasta que los EEMM logren alcanzar un acuerdo en materia de desembarcos (CONSEJO EUROPEO, 2020).

### **2.7. Operaciones EPN Índalo y EPN Hera**

Puestas en marcha en 2016, estas operaciones financiadas por FRONTEX y lideradas por la Guardia Civil española, tienen como principales objetivos el acabar con la inmigración clandestina, y proceder a la repatriación de los inmigrantes irregulares (SEGURIDAD NACIONAL, 2016).

### **2.8. Operación Themis**

Esta operación, lanzada en febrero de 2018, reemplaza a *Tritón*, sin dejar de lado las importantes labores de búsqueda y rescate. Centrada en la zona del Mediterráneo Central, esta maniobra se plantea desde la perspectiva de la seguridad. Siendo así, no se destina sólo a la asistencia a los EEMM que más lo necesitan en los “puntos calientes”, sino que trata de adaptarse a las nuevas formas en que tienen lugar los flujos migratorios, y de eludir las amenazas exteriores, en particular, las terroristas (FRONTEX, 2018).

## **3. RELACIONES EXTERIORES DE LA UE EN EL CAMPO MIGRATORIO**

Durante los últimos años, las políticas de externalización de fronteras y retorno se han convertido en una práctica común en la UE, desplazando la gestión de los flujos migratorios más allá de sus lindes.

Desde la perspectiva de la Unión, la construcción de una política de retornos apropiada resulta básica para la correcta gestión de la migración y el asilo. Estas medidas deben, no obstante, fundarse en los principios de preferencia al retorno voluntario y cumplimiento de la CDFUE. Son, fundamentalmente, tres los instrumentos sobre los que se articulan estas cuestiones: la Directiva de Retorno, los ARUE y los mecanismos de financiación.

### 3.1. Acuerdos de readmisión y otras formas de colaboración

Dentro de la UE, es FRONTEX quien se encarga de liderar las operaciones de retorno conjuntas, la adquisición de documentos de viaje y el traslado de no nacionales en el territorio de un EM. Pero, fuera de sus fronteras, la Unión también coordina la gestión de la migración irregular, mediante la estrecha cooperación con terceros países. Esta posibilidad está prevista de forma expresa en el art. 79.3 TFUE, si bien es objetivo prioritario a la hora de abordar la política de asilo desde Tampere.

En junio de 2016, la Comisión adopta el nuevo *Marco de Asociación en materia de Migración*, donde se invita a los EEMM a colaborar en la efectiva ejecución de las decisiones de retorno, visto el escaso número de regresos operados en la práctica (CEAR, 2019: 50). A través de esta estrecha cooperación, no solo se facilita la expulsión de quienes se hallan en una situación irregular en la UE, sino que también se articula la readmisión de estas personas en otros países.

En el presente, la misión ha sido autorizada para la negociación de estos acuerdos con Rusia, Marruecos, Pakistán, Sri Lanka, Ucrania, las Regiones Administrativas Especiales Chinas de Hong Kong y Macao, Argelia, Turquía, Albania, China, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, la República de Moldavia, Georgia, Cabo Verde, Túnez, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia y Nigeria. Ello, sin perjuicio de los ya existentes con China, Sri Lanka, Rusia, Ucrania, los países de los Balcanes Occidentales, la República de Moldavia, Georgia, Turquía, Armenia, Azerbaiyán, Cabo Verde y Pakistán (MIGRACIÓN Y ASUNTOS DE INTERIOR, 2020).

Pese a su aparente efectividad, estos ARUE han sido muy criticados. En la Resolución 2228 de 2018, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa manifestaba su preocupación por el riesgo que sufren los desplazados forzosos de quedar atrapados en países de tránsito, como consecuencia del traspaso de responsabilidades a terceros países. Además, estos acuerdos se sitúan al límite de la legalidad, en relación con el *principio de no devolución* y la necesidad de garantizar una revisión individual a cada solicitante de asilo. Por último, se pone en tela de juicio la capacidad de la UE a la hora de garantizar que la readmisión en los terceros Estados se haga conforme a la protección internacional de los derechos humanos (ARCOS RAMÍREZ Y DÍEZ PERALTA, 2018: 29-34).

Siguiendo este orden de ideas, los dirigentes africanos y europeos decidieron, en noviembre 2017, crear un Grupo de trabajo conjunto UE-AU-ONU, para abordar las

causas profundas de la migración irregular (COMISIÓN EUROPEA, 2017c). Con él, se comprometen a mejorar las condiciones de los solicitantes y refugiados, particularmente en Libia, de forma permanente, mediante la adopción de cuantos mecanismos sean precisos para prestarles una ayuda apropiada y facilitar su repatriación voluntaria a los países de origen.

### **3.2. Declaración UE-Turquía**

Esta Declaración, suscrita en marzo de 2016, constituye un hito fundamental en las políticas de refugiados de la UE en los últimos años. Según datos de ACNUR, todavía en 2020, Turquía sigue siendo el país que acoge el mayor número de refugiados a nivel mundial, con cerca de 4,1 millones, donde 3,7 millones son sirios (ACNUR, 2020). Tres son las líneas de actuación en las que se orienta esta cooperación: la raíz de la llegada masiva de refugiados, su apoyo en Turquía y comunidades que los acogen, y el aumento de la cooperación para prevenir los flujos irregulares hacia la UE (PEÑA DÍAZ, 2017: 7).

Se pacta que, como medida temporal y extraordinaria, cualquier viajero irregular que cruce a las islas griegas desde Turquía, será devuelto allí. A cambio, por cada sirio retornado a Turquía, otro será reasentado desde allí en la UE, teniendo en cuenta los *Criterios de Vulnerabilidad* de la ONU, y dando prioridad a los desplazados que no hubieran accedido o intentado acceder a la Unión de manera irregular.

En todo caso, los solicitantes de asilo quedan bajo la protección del *principio de no devolución*, y demás derechos internacionalmente reconocidos. Ello supone, en última instancia, que todos aquellos que alcanzan las islas griegas son debidamente registrados y sus solicitudes de asilo procesadas individualmente por las autoridades griegas. Únicamente aquellos que no soliciten asilo o cuya solicitud fuera descartada, por ser infundada o inadmisibles, podrán ser devueltos a Turquía, quedando los costes de las operaciones de retorno satisfechos por la UE.

A modo de cierre, esta hoja de ruta prevé que, una vez los cruces irregulares se hubieran reducido de manera sustancial, se podrá activar un *Plan de Admisión Humanitaria Voluntaria* (CONSEJO EUROPEO, 2016).

Recientemente, debido a la escalada de tensión entre Turquía y Siria por el despliegue de la operación “*Escudo de Primavera*” en febrero de 2020, el gobierno turco ha decidido reabrir su frontera con Grecia para dar salida hacia la UE, a los más de 13.000 nuevos desplazados según datos de la ONU (AYESTARAN, 2020). Aún con el refuerzo de

FRONTEX y los controles helenos en la zona, esto ha provocado la respuesta de Grecia, que ha decidido suspender, durante al menos un mes, el conocimiento de solicitud de asilo alguna, afirmando que, todos los que ingresen ilegalmente serán devueltos a la mayor brevedad a sus países de origen (CASTIELLA, 2020). Y, todo ello, pese a que el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell, aseguró haber recibido garantías del canciller turco, de que el respeto acuerdo se mantendrá (ARROYO, 2020).

A pesar de estas complicaciones, datos como los que se reflejan en la gráfica que se adjunta como ANEXO IV, demuestran la aparente efectividad de la Declaración hasta el momento. Sin embargo, no son pocas las incertidumbres que suscita. En primer lugar, su adopción no siguió el procedimiento previsto en el art. 218 TFUE para los Tratados. Pero, aún sin seguir dicho procedimiento, de acuerdo con el art. 46 CV, sólo podría declararse inválido si la violación del derecho interno fuera manifiesta y afectara a una norma de importancia fundamental. El fallo de la CIJ en el *Asunto Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrain* (16 de marzo de 2001) establece que, la inobservancia del procedimiento para concluir no equivale a una violación manifiesta del derecho interno. Por lo tanto, no debemos considerar que tal violación ocurra aquí.

Por otro lado, frente a las demandas de anulación presentadas ante el TJUE por parte de individuos directamente perjudicados (asuntos T-192, T-193 o T-257), el TG ha decidido considerar que se trata de un acuerdo internacional entre Turquía y los EEMM, y no con la UE. Este enfoque resulta sorprendente, sobre todo si tenemos en cuenta que, las negociaciones con Turquía las llevó a cabo el Consejo Europeo y, que tanto el presidente de la Comisión, como el del Consejo Europeo, presenciaron las reuniones previas a su adopción (PEÑA DÍAZ, 2017: 9-12).

Por último, este Acuerdo parte de la presunción de Turquía como “un lugar seguro”. Corresponde a cada EM la determinación de lo que considera por tal, valorando el significado que le da a esta expresión la Directiva de Procedimientos de Asilo II. En ella, se fijan algunos criterios, entre los cuales se menciona la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y de recibir protección con arreglo a la CG. Partiendo de esta base, no se puede asumir que Turquía sea un país seguro, en la medida en que optó en su ratificación a la CG, por limitar su ámbito de aplicación a los acontecimientos producidos en Europa, y mantuvo la restricción, posteriormente, en su adhesión al Protocolo de Nueva York de 1967 (PINYOL, 2016).

### 3.3. Apoyo financiero

La UE hace uso de diversas herramientas de financiación, como complemento a los esfuerzos en materia de migración, asilo y fronteras.

AMIF cofinancia acciones, con EEMM y terceros países, para la implementación y desarrollo del SECA. Persigue, entre otras cuestiones, la ejecución de estrategias de integración y planes de retorno, voluntario o forzoso. Además, este Fondo también proporcionará recursos a la REM, para facilitar información a las Instituciones de la UE y autoridades estatales de la UE sobre migración y asilo.

Para el período 2014-2020, se estimó una asignación de 3,14 mil millones de euros. Sin embargo, este presupuesto inicial tuvo que elevarse hasta los 6,89 millones de euros a finales de 2017, debido a las circunstancias sobrevenidas de 2015 y 2016 (PARLAMENTO EUROPEO, 2019).

Por otro lado, el FSI centra sus esfuerzos en garantizar la seguridad en la Unión mediante el patrocinio de medidas de protección uniforme en las fronteras exteriores, y la eficacia en la tramitación de visas Schengen.

Todo ello se integra en el MFP, presupuesto de la UE a largo plazo. En el campo de la migración, este presupuesto prevé la dotación para las agencias FRONTEX, EASO y eu-LISA, cuyos recursos ascienden a € 3.220 millones para el período 2014-2020. No obstante, la Comisión Europea ha propuesto cambios para el nuevo MFP 2021-2027 (ANEXO V): el Título 4, Migración y Gestión de Fronteras, incluirá dos fondos (FAMI y IBMF), y el Título 5, Seguridad y Defensa, estará formado por un Fondo de Seguridad Interna, que reúne el FSI actual y el Programa de Justicia (PARLAMENTO EUROPEO, 2019).

Los Fondos Fiduciarios de la UE son los instrumentos para la acción exterior que se utilizan para financiar la respuesta de la UE. Relacionados con la migración y asilo, encontramos el Fondo MADAD y el Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

Creado en 2014, MADAD es un instrumento flexible, que aborda las necesidades de los refugiados sirios, descongestionando la presión de las comunidades y autoridades locales. Este Fondo da cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Conferencia de Londres sobre Siria en 2016 y las Conferencias de Bruselas sobre el Futuro de Siria y la Región en abril de 2017 y 2018 y marzo de 2019, así como en los pactos con Jordania y el Líbano, y el *Marco integral de respuesta a los refugiados* adoptado en 2016 como parte de la Declaración de Nueva York Para los refugiados y migrantes. Además, en línea con

la Resolución 2254/2015 del CSNU, MADAD contribuirá en el periodo de transición, una vez se ponga fin al conflicto en Siria.

El Fondo está participado por 22 EEMM, Turquía y la UE, y se centra en ámbitos como la educación, los medios de subsistencia, la salud y el apoyo socioeconómico. Su implementación supone la perfecta conjugación entre la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo (COMISIÓN EUROPEA, 2020).

En marzo de 2019, la UE celebró una nueva conferencia, presidida por la rúbrica “*Apoyar el futuro de Siria y la región*”. Allí, los actores implicados revalidaron su empeño de apoyar a los millones de afectados por el conflicto, así como a los países y comunidades que los acogen, en particular el Líbano, Jordania y Turquía (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 8).

En cuanto al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, desde su creación en 2015, se ha encargado de abordar las causas profundas de la migración irregular en zonas de África del Norte, el Cuerno de África, y Sahel y el lago Chad. Además de la UE y sus EEMM, también Suiza y Noruega contribuyen en esta financiación (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 15).

En noviembre de 2015, la UE introdujo el Fondo para los refugiados en Turquía, como mecanismo de coordinación conjunta para las acciones financiadas por el presupuesto de la UE y las contribuciones nacionales realizadas por los EEMM. Esta fórmula de financiación adicional se completa en 2018, cuando se acuerda sufragar con otros 3.000 millones de euros el *Mecanismo para los refugiados en Turquía*.<sup>8</sup> Estas medidas, pretenden dar prioridad al apoyo de la asistencia humanitaria, y desarrollo a los refugiados y comunidades de acogida, y a las autoridades nacionales y locales para gestionar las entradas de refugiados.

A lo largo de las etapas en la evolución de la gestión migratoria, también se han implementado los SOLID<sup>9</sup>, entre los que se encuentran los Fondos Europeos para refugiados; de inmigración; de retorno; y de fronteras exteriores (2008-2013).

---

<sup>8</sup> Véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/>; consultado en 25 de marzo de 2020.

<sup>9</sup> Véase: [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/fondos\\_comunitarios/programa\\_solidaridad/index.html](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/index.html); consultado en 25 de marzo de 2020.

Adicionalmente, en 2013 se introdujo el Reglamento FSE, para promover la cohesión económica, social y territorial.

#### **IV. CONCLUSIÓN. EL “EFECTO LLAMADA”: LA CRIMINALIZACIÓN DE LA SOLIDARIDAD**

A lo largo del presente trabajo, se ha apuntado un argumento recurrente: el temido “*efecto llamada*”. Fruto de la “crisis de los refugiados” y del auge en las llegadas a Europa vía marítima, no han sido pocas las voces que han cargado contra las tareas de rescate de las ONG.

Estos talantes han conducido a la criminalización de las entidades privadas de rescate. Según datos del FRA, en junio de 2019, esta tendencia se traduce en más de 20 procedimientos legales iniciados en la UE contra estos actores, en la zona SAR del Mediterráneo (FRA, 2019).

En palabras de Filippo Grandi (ACNUR): “*El rescate en el mar, signo de nuestra condición humana común, ha sido tomado como rehén por la política*” (D’ANGELO, 2018: 43). De hecho, se multiplican los políticos que han vinculado a las ONG con el tráfico de personas.

Refiriéndose a los buques de salvamento como “taxis de migrantes” o “mafias”, son múltiples los juicios en que se han apoyado quienes recurren a este argumento. En primer lugar, se alude al factor de atracción. Se arguye que, la posibilidad de ser rescatados mueve a los desplazados forzosos a iniciar su travesía. Sin embargo, lo que les impulsa es el recrudecimiento de los conflictos y la penosa situación en sus países de origen. La esperanza de ser salvados puede ser un aliciente más, pero, lo que verdaderamente les empuja a tomar la decisión de lanzarse al mar, es la ausencia de cualquier otro remedio para sobrevivir. Hasta la fecha presente, no existe prueba empírica de la conexión entre los momentos en que más ONG operaban en la zona SAR, y aumento de cruces. Es más, incluso si tal vínculo pudiera establecerse, no parece propio en un estado de derecho apoyarse en las muertes en el mar como efecto disuasorio (HELLER Y PEZZANI, 2017).

Tampoco a los traficantes les importa embarcar a quienes requieren protección internacional en pateras sin previsiones de que vayan a ser rescatados. De hecho, los tres

repuntes de cruces en el Mediterráneo Central en 2019 se corresponden con los momentos de menor presencia de ONG (ROJAS, 2019).

En el marco de la gestión integrada de sus fronteras, la UE incorpora a las políticas migratorias y de asilo el componente de la seguridad. De forma en cierto modo ingenua, los dirigentes europeos optan por ignorar los factores de *push and pull* en el origen de la migración ilegal, para hacer recaer todo el peso de la misma sobre las redes de tráfico y quienes, a su entender, colaboran con ellas.

Si bien el núcleo de la regulación se contiene en el Paquete de Facilitadores de 2002, desde el *Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes* (2015-2020), COM (2015) 285 final, elaborado por la Comisión en 2015, las estrategias europeas en la lucha contra el tráfico de inmigrantes se intensificaron. Se crea el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de Europol para apoyar a los agentes fronterizos y, en 2019, se introduce el equipo conjunto de funcionarios de enlace. Otras medidas clave se refieren a la cooperación de la UE con la ONUDD, el desmantelamiento de las redes delictivas norafricanas en el marco de aplicación del Fondo Fiduciario de la UE para África, o las medidas adoptadas en la Operación *Sophia* (COMISIÓN EUROPEA, 2019a: 16). En cualquier caso, las agencias de la UE asisten a los EEMM en su lucha contra las redes delictivas de traficantes.

Pese a ello, un estudio del PE en 2016 puso de manifiesto la brecha entre el Protocolo de la ONU y el Paquete de Facilitadores. Para la UE, la facilitación a la entrada y permanencia de personas, incluso cuando no exista “ganancia financiera”, puede considerarse como tráfico de seres humanos. Además, la legislación europea carece de exenciones obligatorias para la asistencia humanitaria, dando pie a interpretaciones discordes de los EEMM. Todo ello hace peligrar el trabajo de las ONG y, en última instancia, socava la confianza y la cohesión social (CARITAS EUROPA, 2019: 8).

Con todo, la estigmatización de la solidaridad se extiende más allá. Es cierto que estos actores no estatales llevan a cabo un valioso cometido. Pero, es precisamente esta meritoria labor la que puede llegar a tener efectos réprobos. Como se ha puesto de manifiesto, las ONG se encargan, en muchas ocasiones, de dar cumplimiento a aquellas obligaciones que los gobiernos ignoran. Con ello, se convierten en un instrumento de las autoridades, contribuyendo al sostenimiento, y aparente estabilidad, de una trágica

situación. Siendo solución, se convierten también así en parte del problema (SÁNCHEZ MONTIJANO Y ZARAGOZA-CRISTIANI, 2017: 1-2).

No obstante, atribuir a las ONG la responsabilidad de la “crisis de los refugiados” resulta, a mi parecer, una respuesta sobre simplista. Como actores en este escenario, es evidente que su actuación afecta a la manera en que las circunstancias se desarrollan. Sin embargo, resulta complejo defender que su actuación pueda ser el motor del problema, o apenas un factor de agravación del mismo. El recurso a este argumento es empleado para desplazar las causas de los movimientos y las carencias regulatorias de los mismos a un segundo plano. Ignorar la trascendencia de estos factores es, precisamente, lo que agrava una situación que, a día de hoy, dista mucho de tener solución.

A modo de cierre, la respuesta no debería ser demonizar a quienes aportan el factor humanitario a la crisis europea. El quid de la cuestión reside en impedir que las ONG continúen sus tareas de rescate. Pero, no porque en ellas se funde la problemática, sino porque, gracias a mejores políticas comunes y a la erradicación de las causas de los desplazamientos masivos, estas labores ya no sean necesarias.

Todas estas ideas se pueden sintetizar en las siguientes conclusiones:

- Existe una clara conexión entre las posturas políticas adoptadas en el pasado más próximo y el fenómeno de los desplazamientos forzados. Este vínculo opera en un doble sentido. Por un lado, las posiciones más cerradas deterioran la situación de quienes quieren acceder a la UE. Pero, por otro lado, es el mayor número de solicitantes de asilo lo que alimenta estas actitudes xenófobas.
- Impera una carencia regulatoria en el Derecho Marítimo Internacional en cuanto a las condiciones de salvamento y desembarco, que sólo sirve para acrecentar las discrepancias entre los EEMM.
- Si bien es cierto que muchos gobiernos se esfuerzan por proporcionar soluciones al problema, la falta de coordinación, cada vez más presente, hace inviable el garantizar una respuesta eficaz y comprometida.
- Los conflictos armados y la violencia que traen causa de la parte mayoritaria de los desplazamientos forzados perduran. Por ello, el cierre de determinadas rutas de acceso a la UE no sirve para poner freno a estas movilizaciones. Las razones por las que las personas en los países de origen se ven obligadas a abandonar sus

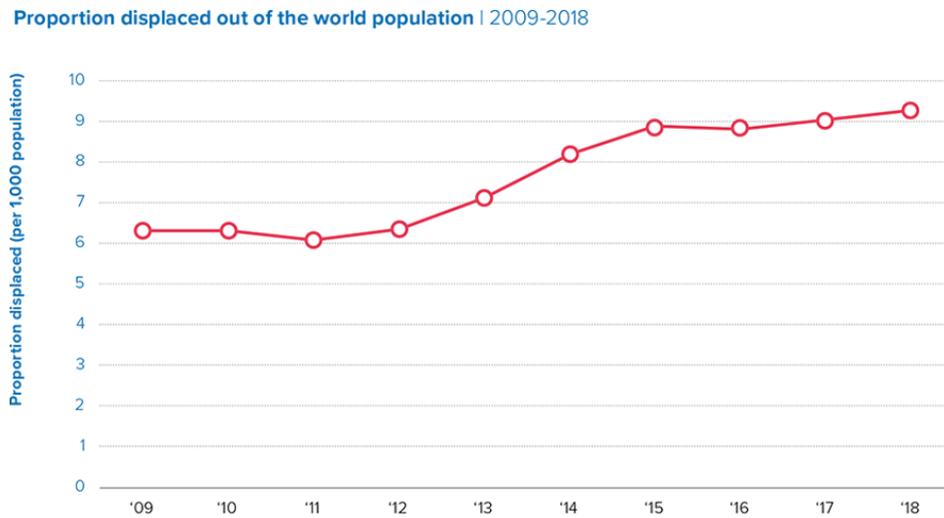
regiones subsisten, por lo que estas clausuras sólo sirven para reconducir a los desplazados por otras vías, normalmente, más peligrosas.

- La vulneración de los derechos humanos que aún en la actualidad de nuestros Estados democráticos y de Derecho acaece es incuestionable. Esto se debe en gran medida a la confrontación de la situación desde una perspectiva de la seguridad y el control de fronteras que han adoptado los gobiernos estatales.
- Los acontecimientos más recientes reflejan de forma clara la incapacidad de la UE a la hora de gestionar estos flujos. Los incesantes esfuerzos de la Unión por atajar este problema solo han servido para exhibir la ineficacia de sus políticas.
- La solución de la alarmante situación de los refugiados sólo pasa por la adopción de una respuesta común, sin que los “parches” que aún hoy trata de implementar la UE puedan llegar nunca a ser una alternativa viable.
- Es propio plantearse diversas cuestiones en relación con el ámbito de actuación de las ONG en el rescate marítimo y sus consecuencias. Sin embargo, el trato incriminatorio a esta labor de la sociedad civil en ningún caso va a redundar en una mejora de la situación. Todo lo contrario, sólo servirá para desvirtuar la protección de los derechos humanos de quienes requieren protección internacional.



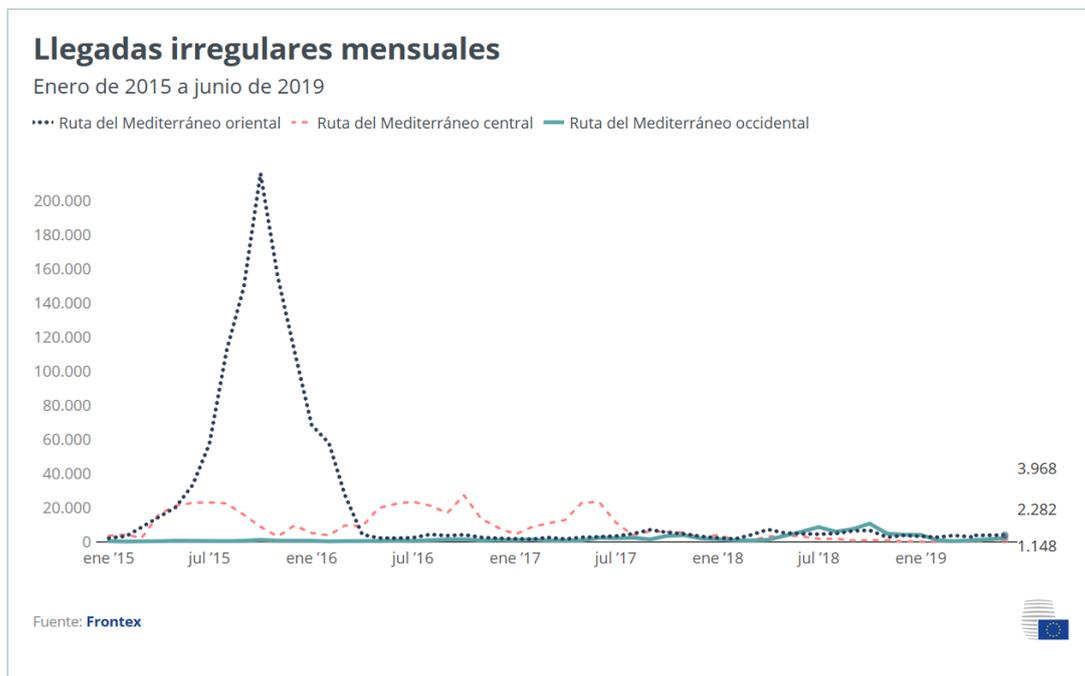
## ANEXOS

### ANEXO I



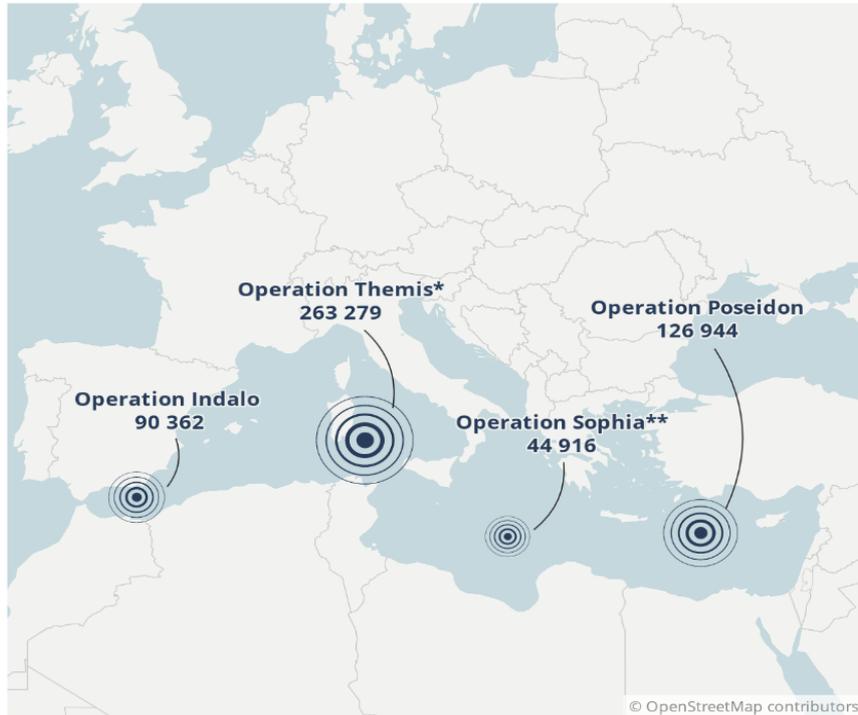
ACNUR (2019), “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2018”. Disponible en <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>; consultado en 24 de marzo de 2020.

### ANEXO II



Consejo Europeo. Consejo de la UE. “Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes”, *Infografías*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/>; consultado en 24 de marzo de 2020.

## ANEXO III



### Starting date of each operation

- Operation Sophia: 01/06/2015
- Operation Poseidon: 01/01/2016
- Operation Indalo: 03/05/2017
- Operation Themis: 01/02/2018

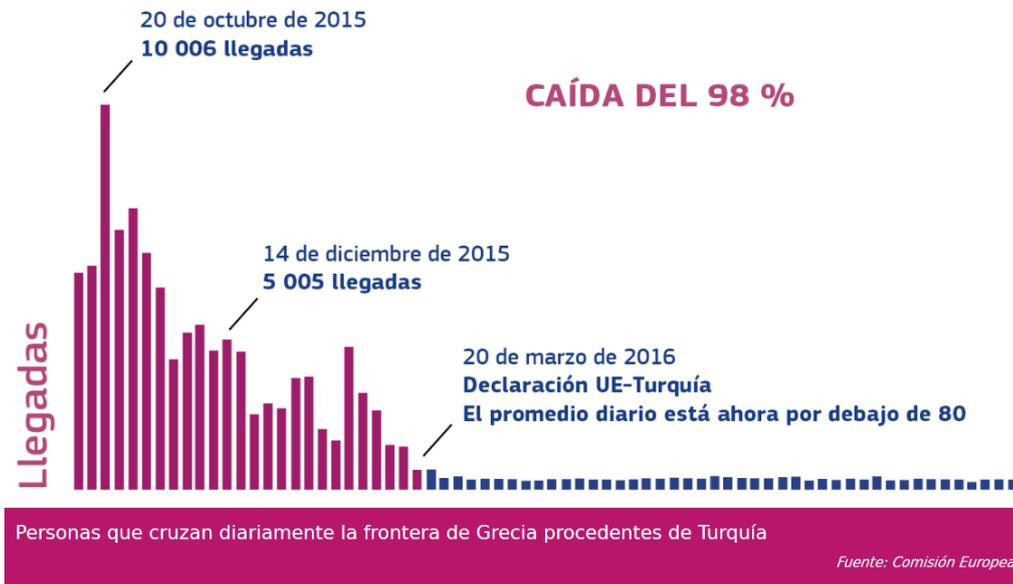
*\*including figures from former Operation Triton since 1 February 2016 \*\* The deployment of the naval assets of Operation Sophia has temporarily been suspended.*

Source: Frontex and IOM



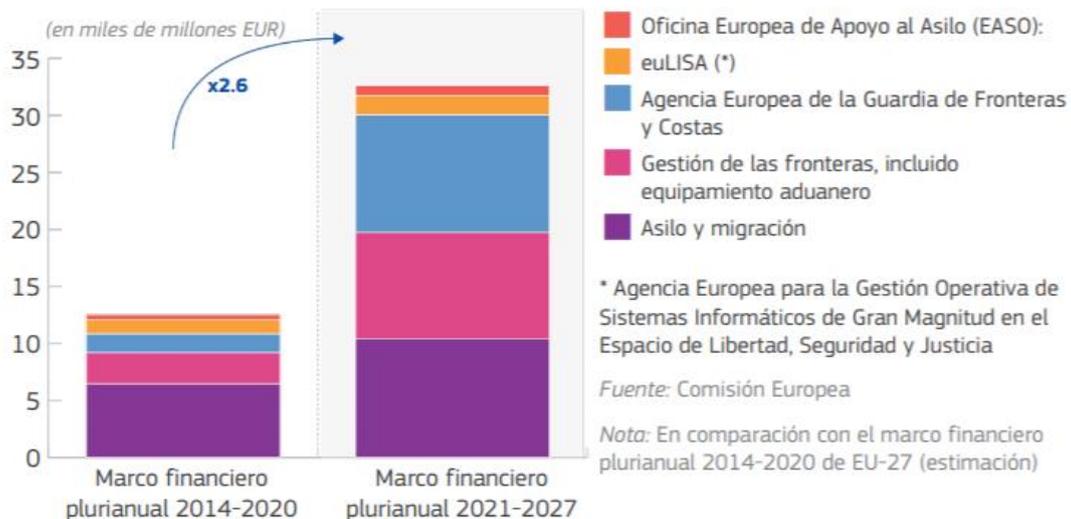
Consejo Europeo. Consejo de la UE. “EU Mediterranean Operations 2015-2020”, *Infografías*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>; consultado en 24 de marzo de 2020.

## ANEXO IV



Comisión Europea (2017), “La UE y la Crisis migratoria”, *Dirección General de Comunicación*. Disponible en <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>; consultado en 24 de marzo de 2020.

## ANEXO V



Comisión Europea (2018), “Un presupuesto moderno para una Unión que protege, potencia y defiende. El marco financiero plurianual para 2021-2027”, *Comunicación COM (2018) 321 final*. Disponible en [https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020MFP/Documents/communication-modern-budget-may\\_2018\\_en.pdf](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020MFP/Documents/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf); consultado en 24 de marzo de 2020.



## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### NORMATIVA

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea*, Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007 (entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009).

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982 (Boletín Oficial del Estado, núm. 39, de 14 de febrero de 1997, Instrumento de Adhesión de España).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas*, Naciones Unidas, Ginebra, (Suiza), 28 de julio de 1951 (entrada en vigor el 22 de abril de 1954), núm. 2545, vol. 189, p. 137.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967 (Boletín Oficial del Estado, núm. 252, de 21 de octubre de 1978, Instrumento de Adhesión de España).

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Consejo de Europa, Roma, 4 de noviembre de 1950 (entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953).

Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974 (Boletín Oficial del Estado, núm. 144, de 16 de junio de 1980, Instrumento de Adhesión de España).

Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo 1979, Hamburgo, 27 de abril de 1979 (Boletín Oficial del Estado núm. 103, de 30 de abril de 1993, Instrumento de Adhesión de España).

Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Asamblea General, Resolución 217 A (III)*, París, 10 de diciembre de 1948.

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, DOUE L 189/93.

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de febrero de 2012, núm. 27765/09, *Asunto Hirsi Jamaa y Otros contra Italia*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2012, C-364/11, *Asunto Mostafa Abed El Karem El Kott y otros contra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 2 de abril de 2019, C-582/17 y C-583/17, *Asunto Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie contra Otros*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2011, C-411/10 y C-493/10, *Asunto N.S. y Otros contra Secretary of State for the Home Department y Otros*.

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 31 de marzo de 1971, 22/70, rec. 1971, *Asunto Comisión contra Consejo (AETR)*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 13 de febrero de 2020, núm. 8675/15 y 8697/15, *Asunto N.D. y N.T. contra España*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 15 de diciembre de 2016, núm. 16483/12, *Asunto Khlaifia y Otros contra Italia*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 17 de enero de 2012, núm. 8139/09, *Asunto Othman (Abu Qatada) contra Reino Unido*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 20 de septiembre de 2007, núm. 45223/05, *Asunto Sultani contra Francia*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de enero de 2011, núm. 30696/09, *Asunto M.S.S. contra Bélgica y Otros*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 2014, núm. 29217/12, *Asunto Tarakhel contra Suiza*.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 4 de octubre de 2016, núm. 2653/13 y 60980/14, *Asunto Yaroslav Belousov contra Rusia*.

## DOCUMENTACIÓN

ACNUR (2019a, 12 de junio), “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2018”, Ginebra (Suiza). Disponible en <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR (2019b, enero), “Travesías desesperadas: refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas”. Disponible en <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR (2020), “Operaciones Europa del Este, Turquía”, *Enfoque global*, Ginebra (Suiza). Disponible en <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2020#year>; consultado en 11 de marzo de 2020.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA-FRA (2019, 19 de junio), “2019 update - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations”, Viena (Austria). Disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-criminal#TabPubOverview>; consultado en 11 de marzo de 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015, 9 de julio), “Un mar más seguro, resultado del aumento de las operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo central”, *Declaración Pública*, Índice AI: EUR 03/2059/2015, Londres. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0320592015SPANISH.pdf>; consultado en 25 de marzo de 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017, 12 de julio), “UE: Proyecto de Código para rescates marinos amenaza vidas”, Irlanda. Disponible en <https://www.amnesty.ie/eu-draft-code-sea-rescues-threatens-lives/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

APAP, J. Y RADJENOVIC, A. (2019, junio), “La cuestión de la migración”, *EPRS-Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, PE 635.542. Disponible en [https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04\\_es.pdf](https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04_es.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

ARCOS RAMÍREZ, F. Y DÍEZ PERALTA, E. (2018, diciembre), “Control de fronteras y derechos humanos en el Mediterráneo”, *Revista Deusto de Derechos Humanos*, núm. 3/2018, pp. 13-47, doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr-3-2018pp13-47>. Disponible en

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6913325>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ASAMBLEA GENERAL (2018, 30 de julio) “Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, *Naciones Unidas*, Marrakech, A/CONF.231/3. Disponible en <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>; consultado en 11 de marzo de 2020.

BOBES, VELIA, C. (2017), “ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria”, *Migración y desarrollo*, Zacatecas (Méjico), 15(28), 125-146. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992017000100125&lng=es&tlng=pt.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992017000100125&lng=es&tlng=pt.); consultado en 11 de marzo de 2020.

CARITAS EUROPA (2019, 20 de junio), “La ‘criminalización’ de la solidaridad hacia los migrantes”, Bruselas (Bélgica). Disponible en <http://www.nadiesinfuturo.org/de-interes/article/la-criminalizacion-de-la>; consultado en 11 de marzo de 2020.

CEAR (2016), “Movimientos Migratorios en España y Europa”, *Programa de información y sensibilización para la promoción de una sociedad sin discriminación*, Madrid. Disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-rutas-migratorias.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

CEAR (2017), “Italia: la ruta más moral hacia la fortaleza europea”, *Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras*, Madrid. Disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/07/Italia-la-ruta-más-mortal-hacia-la-fortaleza-Europa.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

CEAR (2019), “Informe 2019: las personas refugiadas en España y Europa”, *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*, Madrid. Disponible en [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2016, 6 de abril), “Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, COM (2016) 197 final, Bruselas. Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>; consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2017a, 4 de julio), “Plan de acción sobre medidas de apoyo a Italia, reducción de la presión a lo largo Mediterránea y aumentar la solidaridad”, SEC (2017) 339, Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704\\_action\\_plan\\_on\\_the\\_central\\_mediterranean\\_route\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2017b, 6 de septiembre), “Quinto informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración”, COM (2017) 471 final, Bruselas. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0471&from=EN>; consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2019a, 16 de octubre), “Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración”, COM (2019) 481 final, Bruselas. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0481>; consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2020), “Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria”. Disponible en [https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/our-mission\\_en](https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/our-mission_en); consultado en 11 de marzo de 2020.

CONSEJO EUROPEO (2020), “Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas”, *Políticas de migración de la UE*, Bruselas. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. (2020), “Operación Sophia”, *EUNAVFOR MED*, Roma (Italia). Disponible en <https://www.operationsophia.eu/about-us/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GOBIERNO DE ITALIA (2017, 2 de febrero) “Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana”, Roma (Italia). Disponible en <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GÓMEZ DABIC, M. (2015, 13 de octubre), “Salvamento en el mar y refugiados”, *Garrigues Artículos Profesionales*, Madrid. Disponible en [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/salvamento-en-el-mar-y-refugiados](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/salvamento-en-el-mar-y-refugiados); consultado en 11 de marzo de 2020.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2018, 8 de mayo), “The Right to Asylum in the European Union and the Setting of the 2015 Crisis”, *Gonzaga Journal of International Law*, vol. Florence Ed., vol I., nº I., pp. 1-30. Repositorio Comillas; <http://hdl.handle.net/11531/31674>; consultado en 25 de marzo de 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH (2019, enero), “Unión Europea, eventos de 2018”, *Informe Mundial 2019*, Nueva York. Disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/325723#2eea9d>; consultado en 11 de marzo de 2020.

MIGRACIÓN Y ASUNTOS DE INTERIOR (2015), “20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration”, *Comisión Europea*, Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/20-years-of-migration-policy-the-path-to-a-european-agenda-on-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/20-years-of-migration-policy-the-path-to-a-european-agenda-on-migration_en); consultado en 11 de marzo de 2020.

MIGRACIÓN Y ASUNTOS DE INTERIOR (2020), “Migración irregular y retorno”, *Comisión Europea*, Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en); consultado en 11 de marzo de 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA (2020), “EUNAVFORMED Sophia”, *Gobierno de España*, Madrid. Disponible en [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eunavformed.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eunavformed.html); consultado en 11 de marzo de 2020.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2017), “Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare”, *Gobierno de Italia*, Roma (Italia). Disponible en [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice\\_condotta\\_ong.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

NACIONES UNIDAS (2020). “Migración”, *Forjando nuestro futuro juntos*, Ginebra (Suiza). Disponible en <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL (2006, 18 de mayo), “Migración internacional y desarrollo”, *Globalización e interdependencia: migración internacional y desarrollo (Informe del Secretario General)*, Nueva York, A/60/871. Disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/un/60/A\\_60\\_871\\_es.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_60_871_es.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

NEFRAMI, E. (2011, mayo), “Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de inmigración”, *Dirección general de políticas interiores, Parlamento Europeo*, Bruselas, PE 453.178. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE\\_NT\(2011\)453178\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

NÚÑEZ QUINTANILLA, B. (2019, 27 de junio), “Comunicación del Director General de la Marina Mercante al buque *Open Arms*”, *Ministerio de Fomento*, Madrid. Disponible en <https://factual.afp.com/sites/default/files/medias/factchecking/espana/openarms.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

OBSERVATORIO DE DESPLAZAMIENTO INTERNO (2019, mayo), “Informe Mundial sobre desplazamiento interno”, *Consejo Noruego para refugiados*, Ginebra (Suiza). Disponible en <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/spanish.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

OIM (*s.f.*), “Términos fundamentales sobre migración”, ONU Migración, Ginebra. Disponible en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#migracion-irregular>; consultado en 23 de marzo de 2020.

OMI (*s.f.*), “Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR)”, *Organización Marítima Internacional*, Londres. Disponible en [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx); consultado en 11 de marzo de 2020.

PARLAMENTO EUROPEO (2019, marzo), “Migración y asilo”, *Servicio de Investigación del Parlamento Europeo*, Bruselas. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>; consultado en 11 de marzo de 2020.

PARLAMENTO EUROPEO (2020), “Un espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Bruselas. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>; consultado en 11 de marzo de 2020.

PROACTIVA OPEN ARMS (2017). “Salvamento Marítimo en el Mediterráneo Central y sensibilización”, *Memoria 2017*, Badalona (España). Disponible en [https://www.openarms.es/uploads/quienes\\_somos/MEMO\\_2017\\_CASTELLANO.pdf](https://www.openarms.es/uploads/quienes_somos/MEMO_2017_CASTELLANO.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

PROACTIVA OPEN ARMS (2020), “¿Quiénes somos?”, Badalona (España). Disponible en <https://www.openarms.es/es/quienes-somos>; consultado en 11 de marzo de 2020.

RA’AD AL HUSSEIN, Z. (2014), “Principios y directrices recomendado sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales”, *Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos*, Ginebra (Suiza). Disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

RODRIGO DE LARRUCEA, J. (2018, 27 de julio), "El Salvamento marítimo y el derecho humanitario", *Universidad Politécnica de Cataluña*, Barcelona (España). Disponible en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/120260>; consultado en 11 de marzo de 2020.

SÁNCHEZ MONTIJANO, E. Y ZARAGOZA-CRISTIANI, J. (2017, mayo), “ONGS y voluntarios en la gestión de los refugiados: ¿indispensables o parte del problema?”, *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, Barcelona (España), pp. 1-2. Disponible en [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/migraciones/ongs\\_y\\_voluntarios\\_en\\_la\\_gestion\\_de\\_los\\_refugiados\\_indispensables\\_o\\_parte\\_del\\_problema](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/ongs_y_voluntarios_en_la_gestion_de_los_refugiados_indispensables_o_parte_del_problema); consultado en 11 de marzo de 2020.

SEGURIDAD NACIONAL (2016, 2 de agosto), “Operaciones FRONTEX”, *Departamento de Seguridad Nacional (Gobierno de España)*, Madrid (España). Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/nacional—operaciones-frontex-0>; consultado en 11 de marzo de 2020.

SEGURIDAD NACIONAL (2019, abril), “Situación en Libia 17.04.2019”, *Departamento de Seguridad Nacional (Gobierno de España)*, Madrid (España). Disponible en <https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/sala-prensa/situación-libia-17042019>; consultado en 11 de marzo de 2020.

WOOLLARD, C. (2018), “Has the Mediterranean Refugee Crisis Undermined European Values?”, *Instituto Europeo del Mediterráneo*, Barcelona. Disponible en [www.iemed.org/medyearbook](http://www.iemed.org/medyearbook); consultado en 11 de marzo de 2020.

## ARTÍCULOS DE PRENSA

ABC (2019, 29 de agosto), “Un juez italiano levanta el embargo al Open Arms”, *EFE*, Roma (Italia). Disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juez-italiano-levanta-embargo-open-arms-201908291626\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juez-italiano-levanta-embargo-open-arms-201908291626_noticia.html); consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR COMITÉ ESPAÑOL (2017, 18 de octubre), “África, el continente con más países en conflicto”, *ACNUR*, Madrid (España). Disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/africa-el-continente-con-mas-paises-en-conflicto>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR COMITÉ ESPAÑOL (2020), “Guerra en Siria”, *ACNUR*, Madrid (España). Disponible en <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/guerra-en-siria>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ARROYO, S. (2020, 28 de febrero), “Bruselas recibe la garantía de Ankara de que mantendrá el pacto migratorio”, *Hoy Digital*, Bruselas. Disponible en <https://www.hoy.es/internacional/union-europea/bruselas-recibe-garantia-20200228161827-ntrc.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

BRUNI, P. (2019, 21 DE AGOSTO), “Vox denuncia al Open Arms por ‘favorecer la inmigración ilegal’”, *El Confidencial*, Madrid. Disponible en [https://www.elconfidencial.com/espana/2019-08-21/vox-denuncia-open-arms-inmigracion-ilegal\\_2186419/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-08-21/vox-denuncia-open-arms-inmigracion-ilegal_2186419/); consultado en 23 de marzo de 2020.

CASTAÑO REYERO, M.J. (2019, 13 de julio), “¿Quién vela por la seguridad en el Mediterráneo?”, *Público*. Disponible en

<https://blogs.publico.es/otrasmiradas/21305/quien-vela-por-la-seguridad-en-el-mediterraneo/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2017c, 29 de noviembre), “Comunicado de prensa conjunto de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea con respecto al Grupo Especial Conjunto”, *Comunicado de prensa*, Abiyán (Costa de Marfil). Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_17\\_5029](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029); consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2019b, 6 de marzo), “La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años”, *Comunicado de prensa*, Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_19\\_1496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1496); consultado en 11 de marzo de 2020.

CONSEJO EUROPEO (2016, 18 de marzo), “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”, *Comunicado de prensa*, Bruselas (Bélgica). Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

CONSEJO EUROPEO (2018, 18 de septiembre), “EUCAP Sahel Níger: El Consejo prorroga la misión por dos años”, *Comunicado de prensa*, Bruselas (Bélgica). Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/09/18/eucap-sahel-niger-council-extends-the-mission-for-two-years/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

EL ECONOMISTA (2019, 14 de enero), “Capitanía Marítima deniega zarpar a Open Arms por razones de seguridad”, *EFE*, Barcelona (España). Disponible en <https://ecodiario.eleconomista.es/sociedad/noticias/9632633/01/19/Capitania-Maritima-deniega-zarpar-a-Open-Arms-por-razones-de-seguridad.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GONZÁLEZ LÓPEZ, M. (2017, 15 de agosto), “350.000 kilómetros cuadrados de agujero negro al alejar Libia a los buques de ONG”, *El País*, Madrid (España). Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/08/14/actualidad/1502737608\\_712809.html](https://elpais.com/internacional/2017/08/14/actualidad/1502737608_712809.html); consultado en 23 de marzo de 2020.

LA VANGUARDIA (2019, 15 de enero) “El Open Arms denuncia que Capitanía Marítima de Barcelona les impide zarpar”, *EFE*, Barcelona (España). Disponible en <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20190114/454123740642/open-arms-barcelona-capitania-maritima.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

MAS, C. (s.f.), “El caso contra Open Arms: Cronología de los hechos”, *Ara.cat*, Barcelona (España). Disponible en <https://interactius.ara.cat/openarms/es>; consultado en 11 de marzo de 2020.

PARLAMENTO EUROPEO (2019, 18 de julio), “Asilo y migración en la UE: datos y cifras”, *Noticias Parlamento Europeo*, ref.: 20170629STO78630, Bruselas (Bélgica). Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/inmigracion/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>; consultado en 11 de marzo de 2020.

PINYOL, G. (2016, 20 de marzo), “Un paso atrás o un mal paso: la Declaración UE-Turquía”, *Agenda Pública (El País)*. Disponible en <http://agendapublica.elpais.com/un-paso-atras-o-un-mal-paso-sobre-la-declaracion-eu-turquia/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ROJAS, A. (2019, 24 de agosto), “Los datos que desmienten la colaboración de las ONG de rescate y las mafias”, *El Mundo Internacional*. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/08/24/5d6030b3fc6c837d488b467e.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

RTVE (2019, 20 de agosto), “Cronología de la crisis del Open Arms: casi 20 días de agonía atrapado en el Mediterráneo”, *RTVE*. Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20190821/cronologia-tesis-del-open-arms/1977339.shtml>; consultado en 11 de marzo de 2020.

RUIZ, R. (2015, junio), “Respuesta militar contra las mafias”, *Revista Española de Defensa*, pp. 50-51. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2015/red-318-mision-inmigracion.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR COMITÉ ESPAÑOL (2016, junio), “Conflictos actuales en África”, ACNUR, Madrid (España). Disponible en <https://eacnur.org/blog/conflictos-actuales-africa/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

FRONTEX (2018, 1 de febrero), “FRONTEX lanza su nueva misión en el Mediterráneo Central”, Varsovia (Polonia). Disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>; consultado en 11 de marzo de 2020.

ACNUR COMITÉ ESPAÑOL (2018, junio), “Conflictos armados actuales en el Medio Oriente”, ACNUR, Madrid (España). Disponible en [https://eacnur.org/blog/actualidad-conflicto-medio-oriente-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/actualidad-conflicto-medio-oriente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/); consultado en 11 de marzo de 2020.

SIMANOWITZ, S. (2019, 9 de agosto), “A la deriva en el Mediterráneo”, *Amnistía Internacional*. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/08/left-adrift-in-the-mediterranean/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

MARTÍN, M. (2019, 11 de agosto), “El Open Arms aumenta la presión sobre la UE con un nuevo rescate”, *El País*, Madrid (España). Disponible en [https://elpais.com/politica/2019/08/10/actualidad/1565397662\\_453655.html](https://elpais.com/politica/2019/08/10/actualidad/1565397662_453655.html); consultado en 11 de marzo de 2020.

AYESTARAN, M. (2020, 1 de marzo), “Turquía lanza una operación a gran escala para hacer retroceder a El-Asad”, *Hoy Digital*, Jerusalén. Disponible en <https://www.hoy.es/internacional/oriente-proximo/turquia-lanza-operacion-norte-siria-20200301232231-ntre.html>; consultado en 11 de marzo de 2020.

CASTIELLA, B. (2020, 2 de marzo), “Grecia no concederá asilo a los refugiados durante un mes”, *ABC Internacional*, Atenas (Grecia). Disponible en [https://www.abc.es/internacional/abci-grecia-no-concedera-asilo-refugiados-durante-202003020311\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-grecia-no-concedera-asilo-refugiados-durante-202003020311_noticia.html); consultado en 11 de marzo de 2020.

FRONTEX (2020, 8 de enero), “La migración irregular hacia la UE en el nivel más bajo desde 2013”, Varsovia (Polonia). Disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/flash-report-irregular-migration-into-eu-at-lowest-level-since-2013-n5pHiA>; consultado en 11 de marzo de 2020.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AIJDR-EUROPA (2016, agosto), “Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales”, *Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)*, La Valeta

(Malta), doi:10.2847/003636. Disponible en [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja\\_es.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (1997), “Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras”. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/ACT34/003/1997/es/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA (2014), “Un Sistema europeo común de asilo”, *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, doi:10.2837/66073. Disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

D’ANGELO, A. (2018), “Flujos migratorios en el Mediterráneo: cifras, políticas y múltiples crisis”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 30-46, doi: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.30, Londres. Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/10.24241-AnuarioCIDOBInmi.2018.30>; consultado en 11 de marzo de 2020.

DE VANNA, F. (2019), “Las ONG en el horizonte de la migración: Desafíos emergentes para la ciencia jurídica”, *IUS ET SCIENTIA: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, vol. 5, núm.1, pp. 287-289, doi: <http://dx.doi.org/10.12795/IETSCIENTIA.2019.i01.10>, Módena (Italia). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6965587>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GOIG MARTÍNEZ, J.M. (2017), “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm. 32, pp. 71-111. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21535>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GOIG MARTÍNEZ, J.M. (2015, julio), “¿Una política común de inmigración en la Unión Europea? Evoluciones, retos y realidades”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, núm. 29, pp. 191-222. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21544>; consultado en 11 de marzo de 2020.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2017, 1 de diciembre), “La contradicción de Europa. Políticas realistas versus derechos humanos en la denominada Crisis de los Refugiados”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. año II, nº4, pp. 135-144. Repositorio: <http://hdl.handle.net/11531/31675>; consultado en 25 de marzo de 2020.

HELLER, C. Y PEZZANI, L. (2017), “Blaming the rescuers”, *Forensic Architecture Agency*, Goldsmiths (University of London). Disponible en <https://blamingtherescuers.org/acknowledgements/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

HIDALGO, M. (2019, 22 de febrero), “EL cambio climático como impulsor de los movimientos migratorios”, *Comité Especializado de Investigación (“El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional”)*, Madrid (España), pp. 131-138. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/documento/fenomeno-migratorio-espana-reflexiones-desde-ambito-seguridad-nacional>; consultado en 11 de marzo de 2020.

MAYEUR, C. (1997), “Discurso y prácticas migratorias: contradicciones, hipocresías y efectos perversos de las políticas actuales”, *Revistas Comillas (Revista del Instituto Universitario de Estudio Sobre Migraciones)*, Madrid, núm. 2, pp. 9-26. Disponible en <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/4883>; consultado en 11 de marzo de 2020.

MOSLER VIDAL, E. (2018, 9 de octubre), “La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales”, *Organización Internacional para las Migraciones*, Ginebra, pp. 11-28. Disponible en <https://publications.iom.int/es/books/la-migracion-en-la-agenda-2030-guia-para-profesionales>; consultado en 11 de marzo de 2020.

NACIONES UNIDAS (2011, abril), “Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes”, *Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito*, Viena (Austria), V.10-50903. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC\\_2010\\_Toolkit\\_to\\_Combat\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2010_Toolkit_to_Combat_Smuggling_of_Migrants_ES.pdf); consultado en 11 de marzo de 2020.

NARANJO GIRALDO, G.E. (2014), “Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos”, *Instituto de Estudios Políticos*,

(Universidad de Antioquia), Medellín, núm. 45, pp. 13-32. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263641>; consultado en 11 de marzo de 2020.

PEÑA DÍAZ, F. (2017, 30 de marzo), “La Agenda Europea de Migración: últimos desarrollos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, pp. 1-38, doi: 10.17103/reei.33.10. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num33/notas/agenda-europea-migracion-ltimos-desarrollos>; consultado en 11 de marzo de 2020.

RODRIGO DE LARRUCEA, J. (2019, 19 de diciembre), “La crisis migratoria en el Mediterráneo: una explicación desde el Derecho Marítimo”, *Revista Crítica Penal y Poder (Universidad de Barcelona)*, Barcelona (España), núm. 18, pp. 333-345. Disponible en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/175911>; consultado en 11 de marzo de 2020.

RUIZ, R. (2019, enero), “La UE prolonga la operación Sophia”, *Revista Española de Defensa*, pp. 52-53. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2019/01/p-52-53-red-357-sophia.pdf>; consultado en 11 de marzo de 2020.

SÁNCHEZ LEGIDO, A. (2018), “¿Héroes o villanos? las ONG de rescate y las políticas europeas de lucha contra la inmigración irregular: (a propósito del caso Open Arms)”, *Revista General de Derecho Europeo*, Madrid, núm. 46. Disponible en [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=420713](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420713); consultado en 11 de marzo de 2020.

SÁNCHEZ LEGIDO, A. (2019, junio), “Externalización de controles migratorios versus derechos humanos”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, núm. 37, pp. 1-24, doi: 10.17103/reei.37.03. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num37/articulos/externalizacion-controles-migratorios-versus-derechos-humanos>; consultado en 11 de marzo de 2020.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA-UIP (2015), “Migración, derechos humanos y gobernanza: Manual para Parlamentarios núm. 24”, UIP - ONU. Disponible en <https://acnudh.org/migracion-derechos-humanos-y-gobernanza/>; consultado en 11 de marzo de 2020.

