

## **MIGRACIONES, DESPLAZAMIENTOS FORZADOS Y NUEVAS ESCLAVITUDES: UNAS REFLEXIONES ACERCA DE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

Eva Díez Peralta<sup>1</sup>

1. Permítame el lector que exponga, en primer lugar, unas consideraciones generales en torno a la pandemia y a los movimientos migratorios hacia Europa.

La situación epidemiológica y las medidas de contención en la Unión Europea hacían presagiar un desplome de los flujos migratorios, y especialmente de las llegadas marítimas al territorio europeo. Sin embargo, no puede decirse que la crisis sanitaria los haya frenado completamente, o que todas las personas que habían planeado atravesar el Mediterráneo se hayan visto disuadidas para hacerlo. Buena prueba de ello es que, en medio de esta pandemia y de las medidas de confinamiento decretadas con objeto de evitar la interacción social, centenares de personas fueron rescatadas, por citar algunos ejemplos, cerca del Mar de Alborán y de las zonas costeras de Almería y Motril. Y la localización de migrantes en el mar no ha cesado ni en las fases de desescalada ni en la etapa de “nueva normalidad”. No podemos dejar de citar los dramáticos sucesos que, en lo que llevamos de último trimestre del fatídico año 2020, se han producido en las travesías que tienen su origen en países de África Occidental, y que se dirigen hacia nuestras Islas Canarias, que se han saldado con centenares de personas fallecidas tras los naufragios o incendios de algunas pateras o cayucos.

En España, según datos del Ministerio del Interior, desde el 1 de enero al 31 de octubre de 2020, 26.044 inmigrantes han llegado por vía marítima, frente a los 22.258 que llegaron en el mismo periodo de 2019, de manera que se ha producido incluso un aumento de las llegadas del 17 por ciento. Además, el número de embarcaciones interceptadas en ese mismo periodo ha sido hasta mayor: 1.599 embarcaciones frente a las 1.069 registradas en 2019. Se vislumbra, por lo demás, un repunte muy significativo de la ruta canaria en comparación con los datos de 2019: 11.409 llegadas marítimas

---

<sup>1</sup> Eva Díez Peralta es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Almería. [emdiez@ual.es](mailto:emdiez@ual.es).

frente a las 1. 493 del mismo periodo, lo que representa nada menos que un 664 por ciento más<sup>2</sup>.

La pandemia amenaza con poner en jaque la mayoría de los compromisos recogidos y asumidos en el Pacto Mundial sobre una Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>3</sup>, que fue aprobado por consenso en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Marrakech en diciembre de 2018, y posteriormente adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Particularmente, en el caso de la Unión Europea, los compromisos recogidos en este Pacto ya venían lastrados por el hecho evidente de que algunos de sus Estados miembros -Austria, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Polonia o República Checa- no se habían sumado al mismo. Precisamente, el Pacto contempla muchas de las características identificativas de las migraciones contemporáneas, a saber: el carácter mixto de los flujos migratorios -esto es, por motivos económicos o por razones de protección internacional-, la pérdida de vidas humanas o el incremento de las redes de tráfico de personas. De ahí que procure, sin crear obligaciones jurídicas, un enfoque inclusivo y una respuesta o un planteamiento multilateral e integral para abordar la gestión del complejo fenómeno migratorio.

Pero, como se ha advertido, en la medida en que determinados países están bajo una severa tensión económica, la tendencia a colocar los intereses nacionales en primer lugar será aún más pronunciada de lo habitual, de forma que, previsiblemente, la cooperación internacional en un tema ya delicado como la migración se volverá más difícil. De darse esta circunstancia, el coronavirus SARS-CoV-2 no sólo ha provocado un bloqueo en términos económicos, sino que también corre el riesgo de poner a prueba nuestro sistema de valores; y, en consecuencia, la situación de “nueva normalidad” podría desembocar en una crisis de derechos humanos, una preocupación ya expresada por el Secretario General de las Naciones Unidas. En un reciente informe se puede leer que la crisis económica y la crisis social pueden desembocar en una crisis de derechos

---

2 . Vid. *Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de octubre*. Ministerio del Interior. Gobierno de España. De acceso libre en <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>.

3 Sobre este instrumento no vinculante puede verse el análisis de T. Fajardo Del Castillo. “El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular: un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los derechos fundamentales”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38, diciembre de 2019. DOI: 10.17103/reei.38.02. Por su parte, conviene tener en cuenta también que el Pacto Mundial sobre los Refugiados constituye un marco apropiado para la redistribución equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que no se puede eludir la cooperación internacional. Consúltese el comentario de P. Pozo Serrano. “El Pacto Mundial sobre los Refugiados: límites y contribución al derecho internacional de los Refugiados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38, diciembre de 2019. DOI: 10.17103/reei.38.03.

humanos. De manera que insta a los Estados a tomar medidas para aliviar la situación de grupos vulnerables, incluidos los migrantes y refugiados, fuera de su país de origen, en particular otorgando residencia temporal a los migrantes, imponiendo una moratoria sobre deportaciones y otros retornos forzados, y asegurando que las personas puedan regresar a casa voluntariamente en condiciones de seguridad y dignidad<sup>4</sup>. Por su parte, en el marco europeo, también la Agencia de los Derechos Fundamentales ha descrito, recientemente, cómo algunas medidas que los Estados miembros de la Unión Europea han implementado para proteger la salud pública durante la pandemia de coronavirus pueden afectar a derechos fundamentales, particularmente en los ámbitos de la vida social, educación, trabajo y libertad de circulación, así como asilo y migración<sup>5</sup>.

Lo cierto es que a pesar de las circunstancias políticas, sociales y económicas en las que nos encontramos, derivadas de las especiales necesidades y exigencias sanitarias, los desafíos migratorios no han desaparecido; como tampoco el drama humano que los ha acompañado en lo que llevamos de siglo. Es más, estos envites se van a ver amplificados con motivo de la pandemia. Así, hemos asistido, estos meses atrás, a un escenario en el que muchas personas se han visto atrapadas ante el cierre de las fronteras, varadas en los países de tránsito o mantenidas en centros de detención, y miles de personas siguen esperando una solicitud de asilo en los campos de refugiados a las puertas de Europa. Pero la reacción de algunos Estados de la Unión Europea no puede calificarse de ejemplar, pese a que la Comisión había publicado, en abril de 2020, un elenco de directrices que iban encaminadas a lograr un equilibrio entre la protección de la salud y otros derechos de las personas, todos ellos garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. No en vano, esta institución se preocupó de remarcar que “toda restricción en el ámbito del asilo, el retorno y el reasentamiento debe ser proporcionada, ha de aplicarse en condiciones no discriminatorias y debe tomar en consideración el principio de no devolución y las obligaciones que impone el derecho internacional”<sup>6</sup>.

En concreto, las Directrices abordan los aspectos que figuran a continuación. En relación con el asilo: el registro y la presentación de solicitudes, las modalidades para llevar a cabo entrevistas y aspectos relacionados con las condiciones de acogida,

---

4 *COVID-19 and Human Rights. We are all in this together*, abril 2020, p. 22.

5 Véanse los boletines publicados en lo que llevamos de 2020 en FRA. *Coronavirus pandemic in the EU-Fundamental Rights Implications*. Disponibles en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-may\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-may_en.pdf).

6 *COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento*, DO C 126 de 17.04.2020, p. 12.

incluido el internamiento, así como los procedimientos recogidos en el Reglamento (UE) nº 604/2013 (en lo sucesivo, el «Reglamento de Dublín»). En relación con el reasentamiento: modalidades prácticas para continuar, en la medida en que sea viable, las actividades preparatorias para permitir una reanudación fluida de los reasentamientos tan pronto como volviera a ser posible. En relación con el retorno: medidas prácticas que podrían facilitar la aplicación de procedimientos de retorno en las circunstancias actuales, el apoyo al retorno voluntario y la reintegración, la protección de los migrantes frente a las consecuencias no deseadas de las medidas restrictivas sobre los viajes internacionales, la garantía del acceso a servicios esenciales adecuados, y la precisión de las condiciones en las que resulta razonable y proporcionado internar a los migrantes irregulares.

Pero, sin duda, la pandemia ha tenido consecuencias directas negativas sobre el modo en que los Estados miembros han aplicado las normas de la Unión adoptadas en todos y cada uno de estos ámbitos. Este ha sido el caso de Malta, cuando declaró que no podía garantizar el rescate de los migrantes en el mar<sup>7</sup>; o el de Italia, que adoptó un Decreto Interministerial, el 7 de abril de 2020, por el que notificó el cierre de todos los puertos italianos para los buques extranjeros que operaran fuera del área SAR italiana, durante el periodo de duración de la emergencia sanitaria nacional. Por su parte, algunos Estados europeos suspendieron los procedimientos de asilo, y muchos tribunales de ciertos países miembros congelaron las apelaciones<sup>8</sup>. A esto se suman las campañas gubernamentales y corrientes populistas contra migrantes y solicitantes de asilo, cómodamente instaladas en ciertos países socios europeos -especialmente los pertenecientes al grupo de Visegrado-, que ahora también asocian la condición de migrante con la propagación de la pandemia de COVID-19. Por lo demás, continúan vigentes algunos marcos legislativos que hacen complicada las solicitudes y la integración de personas con el estatuto de protección: así, en Italia, el Decreto Legislativo No. 113/2018 sobre protección internacional, inmigración y seguridad pública, conocido (im)popularmente como “Decreto Salvini”, se sigue aplicando a pesar de los cambios que se produjeron en el Gobierno. También las intenciones de Grecia de crear centros cerrados en las islas del Egeo han sido objeto de denuncias, por lo que

---

7 El 7 de junio, Malta anunció por fin el desembarco de 425 personas, procedentes de Libia y rescatadas en el Mediterráneo durante varias operaciones de rescate que se llevaron a cabo en abril de 2020, tras haber hecho un balance de las tensiones que se vivían en esos buques y las amenazas de motín. Vid. *Bulletin Quotidien Europe*, 9.6.2020, p. 27. No obstante, sólo 3 Estados miembros se ofrecieron para reubicarlos en su territorio.

8 FRA. *Migrations: Key Fundamental Rights concerns (1.2.2020- 31.3.2020)*, p.4.

conlleven de privaciones de libertad y detenciones no deseadas en estas nuevas infraestructuras, y que afectan también a grupos vulnerables como son los niños<sup>9</sup>.

Una última idea o cuestión muy relevante, pero cuyo tratamiento detallado desbordaría el objeto de estas reflexiones, hace referencia a la batalla que se ha librado contra el coronavirus en los campos de refugiados o centros de detención, muchos de ellos radicados en Estados miembros de la Unión Europea. Bastaría citar las informaciones publicadas sobre el campo de Moria, en la isla griega de Lesbos, en el que residían, antes del incendio que la arrasó el pasado mes de septiembre, unas veinte mil personas<sup>10</sup>.

2. Aunque parece dibujarse un nuevo escenario, sin embargo, se observa la persistencia de ciertos hechos que conviene no descuidar: en los últimos siete años, el *mare nostrum* se ha convertido en el mayor cementerio del mundo, en la frontera más mortífera del planeta, con más de 20.000 migrantes y refugiados muertos desde 2014, con arreglo a los datos aportados por el Proyecto Migrantes Desaparecidos de la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM)<sup>11</sup>. En efecto, esta última organización internacional, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), llevan años advirtiendo que las aguas del Mediterráneo son las más peligrosas del mundo en términos de número de muertos y desaparecidos entre quienes se embarcan en el sur para tratar de ganar las costas europeas<sup>12</sup>: no en vano, el Proyecto constató que más del 60 por ciento de las muertes y desapariciones que registró en 2015 y 2016 se produjeron en el Mediterráneo; y en 2020 las cifras siguen siendo muy elevadas en comparación con otros lugares y regiones del mundo<sup>13</sup>.

---

9 Véase la carta dirigida al Gobierno griego por la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, recogida en el documento con referencia CommHR/sf/042-2019, de 25 de noviembre de 2019.

10 El País, 2 de abril de 2020. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2020/03/25/planeta\\_futuro/1585151674\\_469962.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/25/planeta_futuro/1585151674_469962.html). (Consulta: 6 de julio de 2020).

11 Conviene tener en cuenta que el Proyecto ha registrado, en los últimos siete años, un total de 37.219 personas fallecidas en rutas migratorias del todo el mundo en los últimos siete años. Uno de los últimos y más trágicos naufragios tuvo lugar en febrero de 2020 cerca de la costa de Libia.

12 *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, p. 29. No obstante, los datos del Proyecto Migrantes Desaparecidos, compilados por el equipo de la OIM, ponen de relieve que, entre el 1 de enero y el 18 de abril de 2018, se contabilizaron 559 migrantes fallecidos en el Mediterráneo, frente a los 1091 que desaparecieron en 2017, en el mismo periodo. A pesar de que el número de decesos ha disminuido durante el primer trimestre del año en curso, sin embargo, las cifras siguen siendo muy elevadas en comparación con otros lugares y regiones. Más información en <http://missingmigrants.iom.int/methodology>.

13 Consultadas el 17 de junio de 2020 en <https://missingmigrants.iom.int/> Para obtener más información sobre las últimas llegadas y muertes en el Mediterráneo puede verse <https://migration.iom.int/europe>.

Otro hecho notable, y como dato complementario, es que el Mediterráneo se puede considerar la falla demográfica más importante del planeta; y que Europa es la única región del mundo que tendrá menos población en 2050 que en 2017. En África y Asia, entre 2017 y 2050, se espera un crecimiento de la población de 1,3 billones y de 750 millones de personas, respectivamente; y más allá de 2050, África será el principal contribuyente al crecimiento de la población mundial<sup>14</sup>. De este modo, según un estudio reciente elaborado por la Comisión europea, mientras que la población africana conocerá un aumento de un 9 por ciento a un 32 por ciento de aquí a 2070, la europea llegará a disminuir hasta un 4 por ciento en ese mismo periodo<sup>15</sup>.

Por lo demás, el Mediterráneo constituye una de las áreas más convulsas del planeta (zonas de conflicto, desórdenes políticos, vulneración de derechos humanos, desigualdades socioeconómicas, etc.)<sup>16</sup>, y los movimientos migratorios presentan aquí unas características geográficas, geopolíticas, e incluso demográficas, particulares e identitarias. Como se sabe, en contraste con anteriores corrientes migratorias, la intensificación de los flujos migratorios a partir de 2015 obedeció, principalmente, a la huida masiva de situaciones de guerra. Pues bien, en el último lustro, también se han producido cambios en el patrón de las rutas elegidas para llegar a Europa. De manera que si en 2015 se alcanzó el punto máximo de llegadas y fallecidos en el Mediterráneo a través de la ruta del Mediterráneo Oriental, en el año 2017, la ruta del Mediterráneo Central, en las aguas entre Libia e Italia, fue la más alarmante con más de veintitrés mil llegadas de migrantes, y contabilizó el más alto índice de fallecidos en el mar<sup>17</sup>. Por el contrario, en 2018, las llegadas se mantuvieron a niveles bajos en el Mediterráneo Central mientras que se produjo un importante repunte de la ruta del Mediterráneo Occidental, de manera que en España el número de llegadas (casi 65.000 personas) fue

---

14 Cfr. *World Population Prospects. The 2017 Revision. Key Findings and Advances Tables*, United Nations, New York, 2017, ESA/P/WP/248, p. 3.

15 *Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions sur les conséquences de l'évolution démographique*, COM (2020) 241 final de 17.6.2020, p. 34.

16 No hace falta una exposición completa de los riesgos y amenazas que cercan el Mediterráneo para sustentar la idea de que la seguridad de la región tiene una incidencia directa sobre la seguridad de Europa y de sus Estados miembros. Puede verse, a este respecto, E. Díez Peralta. "La Seguridad Nacional de España y el Mediterráneo", en J. Roldán Barbero. *La Seguridad Nacional de España: un enfoque geoestratégico*, Tirant lo blanch, 2017, pp. 165-22.

17 *Mediterranean Update. Migration flows Europe: arrivals and fatalities*, consultada el 29 de marzo de 2017 y disponible en la página en Internet de la Organización Internacional para las Migraciones, <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-27850-llegadas-y-655-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo>.

superior en un 131 por ciento al de 2017<sup>18</sup>. En 2019 y 2020, Grecia ha vuelto a convertirse en la principal puerta de entrada a la Unión Europea, siendo de nuevo la ruta oriental la más concurrida con respecto al número de llegadas: en efecto, la presión migratoria es continua no sólo sobre las islas del Egeo sino también sobre la frontera terrestre greco-turca<sup>19</sup>. No obstante, un observador hábil podría pensar que el cierre de algunas rutas y la intensificación de otras pueden obedecer, en ocasiones, a la puesta en marcha de algunas estrategias de índole geopolítica, e incluso a fricciones de orden político. Valgan como ejemplos, el acuerdo alcanzado en 2016 entre la UE y Turquía, la cooperación bilateral y regional que se viene prestando a Libia desde 2017, el malestar expresado por Marruecos tras conocer la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la aplicación de los acuerdos agrícolas en el territorio del Sahara Occidental, o las tensiones actuales entre Grecia y Turquía por las reservas de gas en el Mediterráneo.

3. Las políticas de inmigración y asilo puestas en marcha en los últimos años por la Unión Europea no han alcanzado un equilibrio razonable entre la prerrogativa de los Estados para controlar la entrada de personas en su territorio y las exigencias del Estado de Derecho, los derechos humanos más básicos y el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros consagrado en el artículo 80 del TFUE. La visión de los migrantes como una amenaza para la identidad cultural y política de los países europeos, la creencia en que representan también un peligro para las oportunidades laborales de los compatriotas menos aventajados o para el funcionamiento de las prestaciones asistenciales más importantes del Estado social, peligrosamente mezclado con la islamofobia indiscriminada que ha alimentado la guerra contra el terrorismo, y una visión de las migraciones como una cuestión que debe ser afrontada desde el punto de vista de la seguridad nacional antes que desde la justicia socioeconómica global, han provocado que las autoridades encargadas de diseñar y poner en práctica las medidas de control de las fronteras hayan relajado de forma alarmante la garantía de los derechos fundamentales e, incluso, de algunas exigencias puramente humanitarias.

---

18 *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*, COM (2019) 126 final, Bruselas, 6.3.2019, p. 3.

19 *Infografía- Llegadas Irregulares a la Unión Europea, 2008-2020*. Datos hasta el 10 de marzo de 2020. El total de llegadas irregulares a la UE ha caído de 1,04 millones en 2015 a 120.057 en 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/#:~:text=EI%20total%20de%20llegadas%20irregulares,de%202020%20se%20actualizan%20mensualmente>.

Por todos es sabido que el fracaso europeo ha estado propiciado, en buena parte, por el hecho de que el desafío migratorio se ha abordado casi mayoritariamente en términos de control y de seguridad. Ciertamente, este control, no tanto ya de las fronteras como de los flujos migratorios, se articula a través de políticas basadas en una filosofía restrictiva, reactiva y centradas únicamente en la seguridad, en lugar de poner más énfasis, como hubiera sido deseable, en la innovación, el desarrollo y la prevención de los flujos enfocada en los factores sociales y económicos que los originan<sup>20</sup>.

En suma, en un proceso cuyo origen se remonta a la década de los ochenta y que adquirió fuerza y velocidad con la reforma operada en el Tratado de Ámsterdam en 1999, podría decirse que el control de los flujos migratorios en la Unión Europea ha experimentado la siguiente evolución: a) se ha *extraterritorializado* y/o *externalizado*, al asumir una dinámica de “control remoto” o desplazamiento de las tareas de control migratorio fuera del territorio europeo y hacia terceros países; b) se ha *militarizado*, como sería el caso de las Operaciones EUNAVFOR MED Sophia, una misión militar en el Mediterráneo central que está pensada, en términos generales, para luchar contra los tráfico ilícitos de personas, el control de los flujos de inmigración irregular y evitar más pérdidas de vidas humanas en el mar, ahora sustituida por la Operación Irini; c) es cada vez más *transnacional*, como prueba la existencia de una Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>21</sup>; d) se ha vuelto *más sofisticado e inteligente*, incorporando técnicas empleadas por los servicios de inteligencia y en el ámbito militar<sup>22</sup>; e) es “flotante”, como en el caso del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), que utiliza aviones, satélites, sensores marinos y drones, para rastrear poblaciones móviles; e) se ha *privatizado*, ya que, tanto en la pre-frontera, como en la frontera y la post-frontera, las empresas privadas están involucradas en el control de la inmigración irregular a través

---

20 Véase, ampliamente, R. Zapata-barbero. “La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un análisis normativo”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2, 2013, pp. 1-38. Por su parte, el Parlamento europeo ha señalado en varias ocasiones que desde 2015 solo se ha avanzado en la línea habitual de represión de la inmigración irregular, persecución de redes de tráfico e impermeabilización de fronteras.

21 Aunque los Estados son los principales responsables de gestionar las fronteras exteriores, la supresión de las fronteras interiores de la Unión conlleva necesariamente la instauración de una cooperación entre los Estados miembros y esta nueva Agencia europea, que viene tanto a sustituir a Frontex como a aumentar las capacidades operativas de la que fue su antecesora. La versión vigente está contenida en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se derogan los Reglamentos (UE) N° 1052/2013 y (UE) 2016/1624. DO L 95 de 14.11.2019, p. 1.

22 Un claro exponente los controles automatizados de fronteras. Estos sistemas, conocidos como ABC (*Automated Border Control*), incluyen tecnologías avanzadas de validación documental y biométrica. Los sistemas funcionan mediante el uso de pasaporte y DNI electrónicos e incorporan reconocimiento biométrico, tanto facial como dactilar, para la identificación de los viajeros.

de la tramitación de visados, la selección, el filtrado, la identificación y el registro de los flujos de migrantes, así como su detención, atención y transporte; f) se ha *endurecido*, con la construcción de nuevos muros y vallas a lo largo de las fronteras territoriales, como ha sucedido en Hungría y Bulgaria.

La consecuencia inmediata ha sido que las fronteras exteriores de la Unión se han convertido, utilizando una expresión de Martínez Escamilla, en “espacios sin derechos”<sup>23</sup>. Ello ha provocado que las autoridades nacionales encargadas de diseñar y poner en práctica las medidas de control de las fronteras hayan relajado de forma alarmante, cuando no anulado, la garantía de los derechos fundamentales -así, el principio de no devolución o la prohibición de las expulsiones colectivas- e, incluso, de algunas exigencias puramente humanitarias<sup>24</sup>. Y muy lejos ha quedado la exigencia de integración de los valores europeos de protección de los derechos humanos en las relaciones de cooperación con terceros Estados, afectados o en tránsito, como formaliza el propio derecho fundacional de la Unión<sup>25</sup>. Unas relaciones de cooperación que, por lo demás, en ocasiones incorporan una financiación soterrada para contener la inmigración irregular, y que, en el caso de España, se ha visto acrecentada en el último año, lo que nos convierte ya en un Estado abiertamente partidario de “adelantar fronteras y prevenir las salidas de los países de origen y tránsito”<sup>26</sup>.

4. Hacer frente a las nuevas necesidades y retos requiere una acción constante y una capacidad de respuesta tanto en el plano normativo como en el institucional. Existen tres aspectos que presentan de por sí diferentes facetas y áreas de actuación, y que comparten como elemento común la reducción sustancial de los derechos de las personas interceptadas en los diferentes itinerarios migratorios, y que serán objeto de una explicación más precisa en las líneas siguientes:

---

23 M. Martínez Escamilla, “Fronteras sin Derechos. Las “devoluciones en caliente””, en A. López-Sala y D. Godenau (coords.), *Estados de contención, estados de detención. El control de la inmigración irregular en España*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2017, pp. 54-74, p. 54.

24 Véase el interesante análisis de S. Torrecuadrada García-Lozano. “Los derechos humanos como límite a la gestión de los flujos migratorios”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 36, 2018. DOI:10.17103/reei:36.09.

25 Algún autor ha puesto de manifiesto que “Libia y Turquía son dos de los ejemplos que ilustran la capacidad que tienen algunos Estados para aprovecharse de la masificación de los flujos migratorios para conseguir acuerdos con la Unión Europea que hubieran sido difíciles de alcanzar sin la influencia de la presión migratoria”. F.J. Galiana Marina. “Inmigración: nuevo desafío y potenciador de riesgo en la Unión Europea”, en *XIX CEMFAS: Selección de trabajos fin de curso*, 2019, ISBN 978-84-9091-418-2, pp. 15-40, en p. 20.

26 Marruecos es el país más beneficiado por este aumento de los fondos, si bien han aumentado los montantes también a Guinea Conakri, Malí, Costa de Marfil y Gambia. Vid. El País, 17 de agosto de 2020.

En primer lugar, hay que señalar los problemas de descoordinación que vienen presidiendo el desarrollo de las operaciones de salvamento de migrantes en alta mar, a pesar de que se pueden identificar las reglas que determinan las responsabilidades de los Estados europeos, no sólo respecto al salvamento y asistencia humanitaria en los buques, sino también en relación con el deber de facilitar el desembarco en puerto seguro de las personas rescatadas. Como fundamento jurídico de las operaciones de rescate de migrantes en alta mar se señala el deber contenido en el artículo 98 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, ratificado por todos los Estados miembros y por la propia Unión Europea<sup>27</sup>. De tal precepto parece desprenderse un deber humanitario casi absoluto e incondicionado de rescate, no sujeto a ponderaciones con valores como el orden público o el interés general y, sobre todo, con consideraciones basadas en el coste económico que ello pueda suponer para la compañía o Estado al que pertenezca el buque. De indudable importancia resulta, por otro lado, el Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, del que se infiere la obligación de los Estados de desembarcar a las personas rescatadas en un lugar seguro, habiendo previamente definido, en su artículo 2.12, que se entiende por tal “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, 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”<sup>28</sup>.

A las consideraciones anteriormente hechas, hay que añadir el digno papel que han cumplido las embarcaciones de las ONG humanitarias (llámense Aquarius, Open Arms, Ocean Viking, Sea-Watch-3...), a pesar de su limitada capacidad de rescate. Sin embargo, las investigaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea han puesto de manifiesto el riesgo de que la legislación nacional de los Estados miembros sobre la facilitación de entrada y permanencia de migrantes irregulares pueda dar lugar al castigo de quienes brindan asistencia humanitaria, como es el caso de las

---

27 Este precepto dispone: “Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros: a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar; b) Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo”. La adhesión de las entonces Comunidades Europeas a este tratado internacional está publicada en el DO L 179 de 23.06.1998, p.1.

28 Es el reglamento por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada (por la anteriormente llamada) Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, publicado en el DO L 189 de 27.6.2004, p. 93.

entidades privadas que realizan operaciones SAR en el mar. De ahí que, indudablemente, tengamos que dar la bienvenida a las nuevas Orientaciones de la Comisión, enmarcadas en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que proporcionan unas buenas prácticas sobre cómo prevenir la criminalización de los agentes humanitarios.

En segundo lugar, se deben analizar algunos aspectos controvertidos de la cooperación migratoria con terceros países en las tres rutas del Mediterráneo Occidental, Central y Oriental, especialmente desde el prisma de los derechos humanos. Ciertamente, la asistencia a los países vecinos, especialmente la otorgada a Libia y Turquía, tanto para combatir el tráfico de personas como para fortalecer las capacidades de gestión de las fronteras, se está llevando a cabo sin tener en cuenta el compromiso de integrar los valores y principios democráticos en la cooperación con terceros países, que parecían tan arraigados en el seno de la Unión.

Así, un modelo singular de gestión conjunta de la migración, que no ha estado ajeno a la polémica, es la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, en cuya virtud este país accedía, de forma temporal y extraordinaria según la Comisión, al retorno de inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía, y cuyas solicitudes de asilo se hubieran declarado inadmisibles<sup>29</sup>. En definitiva, se ha transferido a Turquía la gestión de los flujos migratorios a lo largo del Mediterráneo Oriental, con objeto de aliviar la fuerte y continua presión que sufren las islas griegas<sup>30</sup>, lo que corre el riesgo de devaluar la prohibición de las expulsiones colectivas.

La delicada situación de *Libia* ha requerido una atención especial, a pesar de que la UE no ha formalizado jurídicamente sus relaciones con este país, ni en el marco de la política mediterránea ni en el contexto de la política europea de vecindad. Hay que tener presente su consideración de Estado fallido y las múltiples dudas que suscita la protección de los derechos humanos en su territorio, especialmente en el seno de los superpoblados centros de detención. Pero alejada de la idea de crear un canal legal para

---

29 Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (última consulta el 30 de septiembre de 2020).

30 Según los últimos datos proporcionados por la Comisión, desde el 21 de marzo de 2016, 1.830 migrantes han sido retornados desde Grecia a Turquía con arreglo a dicha Declaración, mientras que 601 personas lo han sido con arreglo al Protocolo bilateral Grecia-Turquía. COM (2019) 126 final, p. 4. Se prevén dos modalidades de reasentamientos, a saber: a través del acuerdo de “uno por uno”, esto es, por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasienta a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas; de otro lado, se prevé un régimen voluntario de admisión humanitaria, que es otro tipo de reasentamiento establecido en la Declaración, previsto sólo para el caso de que los cruces irregulares de fronteras desde Turquía y la UE cesen o bien se hayan reducido de forma importante, y corresponde activarlo a los Estados miembros.

la obtención de la protección internacional, como sería deseable, la UE consiente, en cambio, que el control de las fronteras exteriores de la Unión sea gestionado por este país en la franja del Mediterráneo central. Tal vez la UE no ha aprendido las lecciones que se extraen de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída en el año 2012 en el asunto *Hirsi Jamaa*: es decir, abstenerse de enviar migrantes a países donde estén expuestos al riesgo de sufrir torturas o tratos inhumanos o castigos degradantes.

Tampoco parece haberlas aprendido Italia, cuyo papel y cooperación bilateral con Libia, para atajar las migraciones irregulares, son particularmente destacados. El repunte alarmante de las llegadas marítimas en el año 2017 desembocó en la firma de un Memorandum de Acuerdo entre ambos países, el 2 de febrero de ese mismo año, sobre la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de personas y con objeto de reforzar la seguridad fronteriza, que ha sido prorrogado por tres años más. Mediante este acuerdo, Italia brinda equipamiento y asistencia técnica, tecnológica y financiera, para que las autoridades libias, y particularmente su Guardia de Costa, alcancen la capacidad operativa necesaria para realizar las intercepciones de inmigrantes en el mar, así como facilitar el retorno o regreso a Libia, sin que figure mención alguna a la plena garantía de los derechos fundamentales.

Particularmente, por lo que se refiere a España, Marruecos es un socio clave y natural en la gestión de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, puesto que constituye el primer país de origen de llegadas irregulares a nuestro país, que en épocas recientes han pasado a representar un 30 por ciento del total de las llegadas<sup>31</sup>. Marruecos es también el principal país de tránsito de la inmigración, de naturaleza económica o mixta, que trata de penetrar de manera irregular en España. Conviene recordar, a estos efectos, que el Estado español recurre a formas de coacción más visible y directas para reprimir la entrada en su territorio, a saber: el uso de vallas, concertinas, pelotas de goma y aerosoles de gas pimienta, así como el recurso a las devoluciones en caliente. Ciertamente, las concertinas, instaladas, retiradas, y de nuevo instaladas en Melilla, y que previsiblemente serán una vez más retiradas, al provocar graves lesiones, son una medida inhumana y contraria al Estado de Derecho por atentar contra la integridad física y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Por otro lado, la promulgación de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, insertó la nueva figura legislativa del *rechazo en frontera*,

---

31 COM (2019), 126 final, p. 4.

estrechamente vinculado al *concepto operativo de frontera* y a la práctica de las *expulsiones colectivas*, estas últimas prohibidas categóricamente en el párrafo primero del artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, como se ha indicado, muchos de “los inmigrantes irregulares que son detenidos por la Guardia Civil en el perímetro fronterizo son “rechazados en frontera”, e inmediatamente devueltos a Marruecos, esto es, sin llevar a cabo procedimiento administrativo o judicial alguno, en lo que la doctrina ha calificado como devoluciones o expulsiones “en caliente”<sup>32</sup>.

Otro caso más reciente que genera controversia se refiere al grupo de personas que, una vez llegaron al archipiélago de Chafarinas, de soberanía española, la Guardia Civil española entrega a Marruecos para su traslado al puerto seguro más cercano, que es el de Cabo Aguas, con el argumento de que se prima la rapidez en el rescate sobre otros factores. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, cuya intervención ha sido solicitada, considera que “la devolución expeditiva de los inmigrantes, no respeta la legislación en materia de extranjería y del Convenio de Ginebra sobre los refugiados”, ya que dificulta e impide “identificar y proteger a aquellas personas especialmente vulnerables, máxime n territorio bajo soberanía española”<sup>33</sup>.

Un tercer grupo de ideas atañe al plan diseñado de militarizar el Mediterráneo en torno al control y la gestión de las fronteras, exponiendo si resulta o no adecuado para garantizar el derecho de asilo y el principio de no devolución. Así, en medio de la pandemia y de la grave crisis provocada por el coronavirus, los veintisiete Estados de la Unión Europea lograron alcanzar un acuerdo para poner en marcha una nueva misión naval frente a las costas de Libia conocida como operación EUNAVFOR MED Irini<sup>34</sup>. Esta nueva operación militar de gestión de crisis, que se proclama sustituta de la operación Sophia<sup>35</sup>, concentra ahora sus esfuerzos, de manera prioritaria, en la vigilancia del embargo de armas hacia o desde Libia, decretado por la ONU. Una misión que ha sufrido ya algún revés, antes incluso de nacer, puesto que su adopción no

---

32 C. López-Jurado Romero de la Cruz. “Las fronteras de Ceuta y Melilla: un análisis desde la perspectiva de la seguridad y de los derechos humanos”, en J. Roldán Barbero (Dir.). *La Seguridad Nacional de España: un enfoque geoestratégico*, Tirant lo blanch, 2017, pp. 53-97, p. 72.

33 *Informe Anual de 2019. Vol. I. Informe de gestión*. Madrid, 2020, p. 182.

34 Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI), DOUE n° L 101, de 1.4.2020, p.4. Por ahora, está compuesta por tres buques proporcionados por Italia, Alemania y Grecia, y cuatro aviones aportados por Luxemburgo, Francia y Grecia, además de un dron italiano.

35 Decisión (PESC) 2020/471 del Consejo de 31 de marzo de 2020 por la que se deroga la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA), DOUE L 101, de 1.4.2020, p.3.

estuvo alejada de discusiones internas: Austria la bloqueó/vetó por el temor a “un efecto dominó migratorio” o efecto llamada; Hungría expresó sus claras reticencias a la operación; y Malta había amenazado con no renovarla. La intención de no reavivar las discusiones, tanto sobre el reparto de las personas migrantes y refugiadas como sobre el permiso para el desembarco en un puerto u otro, ha llevado a que la misión ni siquiera contemple, entre sus propósitos secundarios, el rescate y salvamento de personas en el mar, sino que estará centrada fundamentalmente en impedir la exportación ilícita de petróleo de Libia, el desarrollo de capacidades y formación de la guarda costera y de la armada libias, y la desarticulación del modelo de negocio de las redes de trata y tráfico de seres humanos. Es más, las sucesivas prórrogas del despliegue de la operación estarán condicionadas a que no se produzca “un efecto llamada sobre la migración”, algo que no se lee entre líneas, sino que expresa abiertamente el preámbulo del instrumento normativo que le sirve de fundamento.

5. Finalizamos estas breves reflexiones anunciando que el 23 de septiembre de 2020 se conocía la propuesta la Comisión acerca del establecimiento de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La falta de acuerdo en torno a las medidas que afectan a las operaciones de rescate y desembarco en lugar seguro, la solidaridad efectiva entre los miembros, y las concesiones de asilo son cuestiones que ocuparán, evidentemente, el centro de los debates, y sobre las que aflorarán las diferencias de opiniones entre los Estados miembros. Desde luego, son temas asumidos como urgentes por la institución comunitaria. En lo que sí parece que pueda haber grandes coincidencias es en seguir con la tendencia de fortalecer y reforzar la dimensión exterior y la cooperación con terceros países: esto se podría interpretar o resumir en una mayor, que no mejor, externalización del control de las fronteras, cuyos contornos y límites legales ni siquiera están aún perfilados.

En fin, es probable que la “nueva normalidad” también se caracterice por una intensificación de la presión migratoria que traiga como resultado inexorable el aumento de la presión sobre la vigilancia de las fronteras y de los flujos migratorios en el Mediterráneo. Sólo cabe esperar que no se lleve a cabo a costa de los derechos humanos, de los barcos a la deriva en el Mediterráneo, o que los inmigrantes rescatados y salvados vayan a parar a los puertos inseguros de Libia.

Almería, 17 de noviembre de 2020