

# **ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y MEDIOS CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: ANÁLISIS COMPARADO DE ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y UNIÓN AFRICANA**

## ***MARITIME SECURITY STRATEGIES AND RESOURCES AGAINST IRREGULAR IMMIGRATION: COMPARATIVE ANALYSIS OF SPAIN, EUROPEAN UNION AND AFRICAN UNION***

**MIGUEL Á. ACOSTA SÁNCHEZ\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN LAS ESTRATEGIAS. III. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD MARÍTIMAS: IDENTIFICACIÓN Y MEDIOS DISPONIBLES. IV. IDEAS FINALES.

RESUMEN: La actual crisis migratoria que sufre Europa en los últimos años, ha conllevado que sea considerada la inmigración irregular como un riesgo o amenaza para la Seguridad en las recientes Estrategias de Seguridad Marítimas, concretamente en los ámbitos de España, Unión Europea y Unión Africana. Conviene entonces determinar a partir de estas Estrategias, qué grado de amenaza constituye la inmigración irregular por vía marítima y los medios disponibles para hacerla frente, analizando su posible compatibilidad regional, especialmente en lo relativo a la posibilidad de actuaciones conjuntas haciendo uso, incluso de medios militares.

*ABSTRACT: The current migration crisis that Europe has suffered in recent years has led to it being considered irregular immigration as a risk or threat to Security in the recent Maritime Security Strategies, specifically in the case of Spain, European Union and African Union. Therefore it's appropriate to determine from these Strategies, what degree of threat constitutes irregular immigration by sea and the*

---

Fecha de recepción del trabajo: 2 de septiembre de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 13 de noviembre de 2020.

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Cádiz.

Trabajo realizado en el marco del Centre of Excellence Jean Monnet 'Migration and Human Rights in Europe's External Borders'- With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE). Este trabajo se ha desarrollado durante una estancia de investigación en el marco del programa Salvador Madariaga en 2019 en la Università degli Studi di Pisa (Italia).

*available resources to fight against it, analyzing their possible regional compatibility, especially with regard to the possibility of joint actions making use, even of military resources.*

PALABRAS CLAVE: Seguridad Marítima; Estrategia de Seguridad; riesgos y amenazas; Inmigración irregular; cooperación multilateral; medios militares.

KEYWORDS: *Maritime Security; Security Strategy; risk and threats; Irregular immigration; multilateral cooperation; military resources.*

## I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito marítimo, el actual fenómeno de la crisis migratoria que está desbordando las fronteras europeas y golpeando los cimientos del proceso de integración, tiene un claro marco geográfico en la región del Mediterráneo y en los desplazamientos Sur-Norte. Esta catástrofe de índole humanitaria está siendo especialmente impactante en las costas españolas. La necesidad de una clara coordinación de mecanismos no solamente nacionales y regionales sino incluso inter-continenciales hace necesario un estudio sobre las bases en la que gira el concepto de Seguridad Marítima así como de los mecanismos disponibles desde un punto de vista comparado, con objeto de determinar la eficacia de una respuesta conjunta entre los diferentes actores en la región y frente a la inmigración irregular.

Esta actuación encuentra actualmente su marco de activación en las Estrategias de Seguridad Marítimas. En efecto, el interés en la seguridad de los espacios marítimos ha tenido una impresionante repercusión a nivel nacional e internacional en los últimos años. Así, la adopción por parte de los Estados de Estrategias nacionales de Seguridad marítima<sup>1</sup>, en paralelo al desarrollo de la conocida Política Marítima Integrada (en adelante, PMI) de la Unión Europea<sup>2</sup>, ha dado como resultado que esta organización haya lanzado una Estrategia propia de Seguridad Marítima, así como un Plan de Acción en 2014. Por su parte, la repercusión de estas medidas, así como las políticas de externalización de la seguridad regional ha llevado, a su vez, a la Unión Africana a adoptar la Carta de Lomé sobre Seguridad marítima en 2016<sup>3</sup>, como marco de actuación frente a las principales amenazas en este ámbito.

---

<sup>1</sup> De hecho, España ha sido pionera en la adopción de una Estrategia de Seguridad marítima en el contexto europeo. Ver, BLAZQUEZ NAVARRO, I., "A Comprehensive New Approach: The National Maritime Security Strategy", *Spanish Yearbook of International Law*, 2017, nº 21, pp. 225-238, en pp. 225-226. Igualmente, BUEGER, Ch., EDMUNDS, T., "Beyond Seablindness: A new Agenda for Maritime Security Studies", *International Affairs*, 2017, nº 93, pp. 1293-1311; ESPALIU BERDUD, C., "The Spanish Maritime Security: Main Challenges", *Revista Europea de Derecho de la Navegación marítima y aeronáutica*, 2018, nº 35, pp. 13-34.

<sup>2</sup> Sobre la PMI, puede verse, CARBALLO PIÑEIRO, L. (Coord.), *Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea*, Ed. Librería Bosch, Madrid, 2017.

<sup>3</sup> Sobre el origen de la Seguridad marítima en África, puede verse, BUEGER, Ch., "Communities of Security Practice at Work? The Emerging African Maritime Security Regime", *African Security*, 2013, nº 6, pp. 297-316.

Estas Estrategias pretenden solventar la recurrente divergencia nacional sobre las amenazas existentes, así como sobre los medios disponibles, estableciendo elementos comunes y compartidos, además de una misma visión en cuanto a logística y actuación. Por tanto, una Estrategia de Seguridad busca anticipar, prevenir y responder a las amenazas, incrementando la capacidad a largo plazo<sup>4</sup>.

En el presente estudio se pretende identificar el alcance de la inmigración irregular por vía marítima y los medios previstos para hacerla frente en las Estrategias de Seguridad Marítima adoptadas en los últimos años por España, la Unión Europea y la Unión Africana. De este modo, se presenta, en primer lugar y desde un punto de vista comparado, un acercamiento al concepto de Seguridad marítima tanto a nivel conceptual como a nivel de las Estrategias estudiadas, y a fin de determinar si, en segundo lugar, la inmigración irregular, vinculada irremediablemente al crimen organizado, puede ser identificada de forma autónoma como un auténtico riesgo o amenaza; en tercer lugar, procede analizar los medios a disposición en cada caso, incluido los medios militares, así como las estrategias seguidas. Finalmente, unas ideas finales nos ayudarán a determinar si los tres marcos jurídicos-políticos analizados son compatibles entre ellos y si pudieran actuar de forma coherente a efectos de poder ofrecer una respuesta coordinada ante un fenómeno global como es la inmigración irregular.

## **II.- SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN LAS ESTRATEGIAS**

### **1.- Sobre la Seguridad Marítima**

La Seguridad marítima es un ámbito relativamente novedoso en las relaciones internacionales, pudiendo encontrar su referencia original en el Informe de la Comisión Mundial Independiente de los Océanos de 1998 “El Océano, nuestro futuro”<sup>5</sup>, coincidiendo con el Año Internacional de los Océanos de Naciones Unidas<sup>6</sup>. En dicho Informe se identificaban una serie de medidas militares y civiles para hacer frente a las amenazas en el mar, así como pautas de gobernabilidad, entendidas como estrategias, para gestionar dichas medidas. Ello además fue objeto de mayor atención tras los ataques a buques americanos en el puerto de Adén en 2000 y los atentados del 11 de septiembre de 2001, colocando finalmente a la Seguridad marítima en la agenda política internacional<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre el concepto de Estrategia de Seguridad, Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, pp. 82-83. Igualmente, BLAZQUEZ NAVARRO, I., “A Comprehensive New Approach:...” , *op. et loc. cit.*, pp. 226-227; FRANCO GARCIA, M.A., “De las Directivas de Defensa Nacional a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional: Tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2014, nº 3, pp. 1-38, en p. 3.

<sup>5</sup> IWCO (Independent World Commission on the Oceans), *The Ocean our Future*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, en concreto, p. 17.

<sup>6</sup> Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/49/131, Cuestión de la declaración de 1998 como Año Internacional del Océano, de 19.12.1994.

<sup>7</sup> BUEGER, Ch., EDMUNDS, T., “Beyond Seablindness:...” , *op. et loc. cit.*, p. 1297.

Debemos en primer lugar, identificar qué entendemos por Seguridad marítima en un sentido formal. Inicialmente, el propio concepto de Seguridad tiende a poseer un carácter multidimensional y referido a “un proceso de resolución de problemas individuales, colectivos, estatales, regionales, interestatales y globales, con el fin de garantizar la vida, la integridad física o los derechos elementales de las personas en una dimensión de orden público, económica, social, medioambiental o militar, de acuerdo a actitudes o estrategias de disuasión, de negociación, de integración o de forma individual”<sup>8</sup>. Por tanto, la Seguridad está destinada a hacer frente a todos los riesgos y agentes hostiles que puedan dañar, de algún modo, la sociedad en la cual vivimos y que se nos presentan en el siglo XXI. La Seguridad no se limita al Estado únicamente, sino que se extiende, igualmente, a todos los elementos que forman parte del mismo incluso en su dimensión internacional. Ello conlleva que se traten conjuntamente la Seguridad tanto en su dimensión interna como externa.

Si tendemos a aplicar este concepto de Seguridad al ámbito marítimo, nos encontramos inicialmente una problemática de identificación de los bienes a proteger, además de afectar a sujetos nacionales, regionales e internacionales, así como del sector público y privado, dificultando su conceptualización<sup>9</sup>. Para Klein, la Seguridad marítima podría ser definida como “la protección del territorio, el territorio marítimo, la infraestructura, la economía, el medio ambiente y la sociedad de un Estado contra ciertos actos dañinos que ocurren en el mar”, haciendo referencia a las amenazas provocadas por otros actores, estatales o no estatales, y otros riesgos naturales, así como la importancia de vincular la zona terrestre adyacente al espacio marítimo<sup>10</sup>. Entre esas amenazas encontraríamos los propios riesgos a la libertad de los mares, en todas sus dimensiones, como sería la criminalidad organizada auténtico motor de los flujos de inmigración irregular actuales; pero también se busca garantizar el comercio marítimo y sus rutas, poniendo el foco de atención esencialmente en la lucha contra la piratería; y, finalmente, mantener la buena gobernanza de los mares.

---

<sup>8</sup> REMACLE, E., *L'expérience de l'Union occidentale comme fondement pour une défense européenne intégrée dans l'Union européenne*, Disertación presentada para obtener el título de Doctor en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y Económicas, Universidad Libre de Bruselas, 1995-1996, Introduction, p. xviii, citado por DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 31. Traducción nuestra. Para E. Barbé, la Seguridad sería “liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integridad funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles”. BARBÉ, E., *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995, p. 27.

<sup>9</sup> Felt, Roell y Thiele hablan, de hecho, de Seguridad marítima como un “nebulous concept”. Ver, FELT, L., ROELL, P., THIELE, R.D., “Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach”, *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, n° 22, April 2013, pp. 2-3. Por su parte, para Bueger, su identificación vendría a ser una “unproductive quest”. Ver, BUEGER, Ch., “What is maritime security?”, *Marine Policy*, 2015, n° 53, pp. 159-164, en p. 164. Además, la definición cambia en función igualmente de los intereses geopolíticos de los sujetos. Sobre este asunto, ver, GERMOND, B., “The Geopolitical Dimension of Maritime Security”, *Marine Policy*, 2015, n° 54, pp. 137-142.

<sup>10</sup> KLEIN, N., *Maritime Security and the Law of the Sea*, University Press, Oxford, 2011, p. 11, citado por, GARCIA PEREZ, R., “Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050”, *IEEE, Documento de Investigación 5/2019*, de 04.03.2019.

Debemos indicar que tradicionalmente se ha tendido a diferenciar entre “Maritime Safety – Sécurité maritime”, entendiéndose como los medios destinados y la regulación adoptada para hacer frente a daños de origen natural<sup>11</sup>, por un lado, y “Maritime Security – Sûreté maritime”<sup>12</sup>, que vendría a identificarse como los medios para proteger el ámbito marítimo frente a los riesgos y amenazas, y a través de instrumentos civiles y militares disponibles, por otro. No obstante, nos encontramos ante un debate ya superado con las nuevas Estrategias de Seguridad Marítimas, como veremos a continuación. De hecho, en lengua española, ambas concepciones se fusionan en “Seguridad marítima – Maritime Security”, tendiendo a una mejor comprensión de la cuestión de forma integrada<sup>13</sup>.

## **2.- Análisis comparado en las Estrategias de Seguridad Marítima**

Conviene determinar el alcance del concepto de Seguridad Marítima en las diferentes Estrategias, a fin de establecer el marco formal en el cual ubicar posteriormente a la inmigración irregular como un posible riesgo o amenaza.

En primer lugar, en el contexto nacional español, en 2013 se ha aprobado la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional<sup>14</sup>. Esta se presenta como un ámbito de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional del mismo año, dada su importancia estratégica y económica. Además, se deja claro la dificultad del control del espacio marítimo que da lugar a la aparición de innumerables riesgos y amenazas<sup>15</sup>. Por otra parte, es patente la

---

<sup>11</sup> Esto es garantizar la navegabilidad de los buques, gestionar las condiciones de salud y trabajo a bordo, los requisitos técnicos de las embarcaciones, etc. En este ámbito se actuaría a nivel público, pero igualmente privado por medio de las navieras. En el contexto internacional tendría una importante participación la acción de organismos como la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras, así como la aplicación del Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1 de noviembre de 1974 (Convenio SOLAS), y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 27 de abril de 1979 (Convenio SAR).

<sup>12</sup> La actuación, en este ámbito, vendría de los poderes públicos, a nivel nacional, regional e internacional. Sería un concepto muy amplio de difícil determinación al incluir extensos ámbitos como paz y seguridad internacional, soberanía e integridad territorial de los Estados, control de fronteras y vigilancia costera, entre otros. Podríamos identificar, entonces, este ámbito de la seguridad con la “protección marítima” de los intereses esenciales del Estado en este ámbito. Sobre estos conceptos, puede verse, FRANCO GARCIA, M.A., *Las relaciones jurídicas cívico-militares en el ámbito marítimo nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 241-249.

<sup>13</sup> Ver, CANOVAS CANOVAS, D., “La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios”, IEEE, *Documento de Opinión* 69/2016, de 08.07.2016, pp. 4-7; DEL POZO, “La seguridad marítima hoy. La mar nunca está en calma”, Real Instituto Elcano, *DT* 3/2014, de 03.03.2014, pp. 4-5; FRANCO GARCIA, M.A., “De las Directivas de Defensa Nacional a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional:...” , *op. et loc. cit.*, p. 22; GARCIA QUINTELA, A., “La evolución de la política marítima en la Unión Europea y en España: del “safety” al “security””, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2017, nº 10, pp. 177-212; SOBRINO HEREDIA, J.M., “protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, nº 27, pp. 417-462, en p. 421. Ver, igualmente, GERMOND, B., *The Maritime Dimension of European Security. Superpower and the EU*, Palgrave, London, 2015, pp. 73-90.

<sup>14</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Madrid, 2013, en concreto pp. 12-14.

<sup>15</sup> Así, la práctica nos demuestra la complejidad del control fronterizo marítimo; y es que, como indica A. del Valle dicho control es inviable. Ello se observa por cuanto es fácticamente imposible que un Estado,

proyección internacional de dicha Seguridad Marítima, tal y como se refleja en su preámbulo<sup>16</sup>.

En cuanto a su concepción, se acude a una definición funcionalista, eludiendo dar un contenido formal al mismo. Así, se indica que la Seguridad Marítima nacional consistiría en la acción del Estado para defender los intereses nacionales, en un contexto internacional. Estos intereses nacionales serían el cumplimiento de la legislación tanto nacional como internacional de los espacios marítimos; la protección de la vida humana en el mar; la libertad y seguridad en la navegación; el comercio y transporte marítimos; la industria naviera y marítima; la seguridad de la flota española; los puertos y las infraestructuras marítimas; los recursos y el medio ambiente marino; y el patrimonio arqueológico. Vemos, entonces que en la Estrategia nacional se aglutina conjuntamente y sin distinción los contenidos de lo que antes hemos diferenciado entre “Maritime Safety – Sécurité maritime” y “Maritime Security – Sûreté maritime”.

En nuestra opinión, en el ámbito español encontramos una definición de Seguridad Marítima más completa y global en el Concepto de Seguridad Marítima de la Armada (CONSEGMAR), de julio de 2017, al acudir tanto a los bienes a proteger, como a los medios en los que se va a basar la actuación del Estado. Así, se define de la siguiente manera:

“Una actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención, de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas”<sup>17</sup>.

Consideramos conveniente, por tanto, una definición de Seguridad Marítima más global e integrada en el momento en el cual incluya no solamente los bienes protegidos – intereses nacionales – sino igualmente los sujetos afectados, así como los mecanismos básicos de coordinación.

En segundo lugar, esta visión recogida en el ámbito español la volvemos a identificar a nivel de la Unión Europea. En efecto, su Estrategia de Seguridad Marítima (en adelante,

---

actuando unilateralmente, pueda controlar todas sus fronteras marítimas. Ver, DEL VALLE GALVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialización en las puertas de Europa”, en RIPOL CARULLA, S. (Dir.), *Inmigración, Derecho y Empresa*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2019, pp. 85-112, en pp. 99-102; ID., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europea en el Mediterráneo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2020, vol. 72, nº 1, pp. 187-196.

<sup>16</sup> “La comunidad internacional, consciente del reto que supone, trabaja para incrementar la seguridad marítima con los mejores instrumentos a su alcance: el Derecho internacional, la cooperación entre Estados y organismos, y la coordinación de las respuestas ante realidades que son transnacionales y que, como tales, desbordan la capacidad de un solo país”.

<sup>17</sup> Citado por SEQUEIRO LEIRA, F.J., “La Seguridad Marítima, el problema global de un mundo globalizado”, *Revista General de Marina*, 2017, tomo 273, pp. 729-746, en p. 730.

ESMUE) de 2014<sup>18</sup>, cubriría tanto el aspecto interior como exterior de la seguridad, en consonancia con la Política Marítima Integrada (PMI), la Estrategia de Seguridad Interior<sup>19</sup> y la Estrategia Global de Seguridad Exterior de junio de 2016<sup>20</sup>. La definición dada acude, al igual que en el caso español, al aspecto funcional, destacando los intereses de la Unión. Así:

“Por seguridad marítima se entiende una situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos”<sup>21</sup>.

Observamos que, en el ámbito europeo, en la misma línea que en el caso español, se limita la definición de Seguridad Marítima a los intereses protegidos, dejando para desarrollos posteriores, como veremos, los sujetos implicados así como los propios principios de actuación.

Finalmente, en tercer lugar, en el marco africano, en enero de 2014 se ha adoptado por parte de la Asamblea de la Unión Africana, la Estrategia Marítima Integrada de África (*Africa's Integrated Maritime Strategy- AIMS*), con objetivos marcados para 2050 (en adelante, AIMS 2050) y basada claramente en la cooperación interestatal para hacer frente a las amenazas comunes en el sector marítimo<sup>22</sup>. En cuanto a su contenido, se

---

<sup>18</sup> Doc. Consejo 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, de 24.06.2014. Ver, FLYNN, B., "The EU's Maritime Security Strategy: a Neo-Medieval Perspective on the Limits of Soft Security?", *Croatian International Relations Review*, 2016, vol. XXII (75), pp. 9-38; FRONTINI, A., "The EU Maritime Security Strategy: Sailing uncharted waters?", EPC, *Commentary*, de 26.06.014; KRASKA, J., PEDROZO, R., *International Maritime Security Law*, M. Nijhoff, Laiden/Boston, 2013, pp. 58-70; SOBRINO HEREDIA, J.M., La estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea", en, CARBALLO PIÑEIRO, L. (Coord.), *Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada...cit.*, pp. 303-328.

La OTAN adoptó previamente en 2011 su propia Estrategia de Seguridad Marítima, centrándose claramente en el aspecto *Hard* de la seguridad y especialmente en el ámbito de la "vigilancia marítima" por medios militares. Ver, NATO, *Alliance Maritime Strategy*, Brussels 2011. Ver, DEL POZO, F., "The collective maritime Security Strategies of NATO and the EU", en, GARCIA PEREZ, R., LIROLA DELGADO, I. (Drs.), *Estrategia de Seguridad Marítima de España. Una agenda de actualización*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 233-256; GADE, J., SIGURD HILDE, P., "NATO and Maritime Dimension", en BEKKEVOLD, J.J., TILL, G. (Eds.), *International Order of the Sea*, Palgrave, London, 2016, pp. 115-140.

<sup>19</sup> Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24.07.2020.

<sup>20</sup> Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28.06.2016.

<sup>21</sup> Doc. Consejo 11205/14, ESMUE, p. 3.

<sup>22</sup> AFRICAN UNION, *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (AIMS 2050)*, de 27.01.2014. Esta Estrategia tendría una naturaleza puramente política sin conllevar el compromiso jurídico de los Estados parte. Sobre el origen de la seguridad marítima en África, así como la falta de medios y capacidades para activar la Estrategia marítima, ver, ENGEL, U., "The African Union, the African Peace and Security Architecture, and Maritime Security", *African Security*, 2014, n° 7, pp. 207-227. Igualmente, INSTITUTE OF SECURITY STUDIES (Defence Command Denmark), *Report – Implementing Africa's maritime security strategies*, de 07.05.2015. Sobre una revisión del texto, ver, WALKER, T., "Reviving the AU's maritime strategy", Institute of Security Studies, *Policy Brief*, n° 96, February 2017.

observa una clara influencia de la PMI de la UE<sup>23</sup>. Además, se regula conjuntamente las cuestiones de “Security” y “Safety”, incluyendo actores estatales, regionales e internacionales, y tanto del sector público como privado.

Como continuación, en octubre de 2016 se ha adoptado la Carta Africana sobre Seguridad y Desarrollo Marítimo (en adelante, Carta de Lomé), con naturaleza de Acuerdo Internacional y que aún no ha entrado en vigor<sup>24</sup>. En la misma, a diferencia del contexto nacional español y europeo, encontramos una definición tanto de “Maritime Safety” como de “Maritime Security”, separándolas<sup>25</sup>, además de recogerse en un texto jurídico vinculante. Las definiciones, de carácter funcional igualmente, no parecen alejarse de lo ya previsto en el contexto internacional, si bien tiene una enorme repercusión al estar recogidas en una norma internacional de obligado cumplimiento, una vez entre en vigor. Así, se busca la prevención y control del crimen organizado transnacional en todas sus formas, incluido la inmigración irregular (“Security”), y la adopción de medidas para prevenir y reducir los accidentes en el mar (“Safety”).

### **III. LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD MARÍTIMAS: IDENTIFICACIÓN Y MEDIOS DISPONIBLES**

#### **1.- La inmigración irregular como un riesgo o amenaza a la Seguridad Marítima**

Conviene entonces determinar las amenazas y riesgos a la seguridad marítima en las diferentes Estrategias y si podemos incluir a la inmigración irregular como fenómeno vehiculado, en su mayor parte, por la criminalidad transnacional organizada.

Como es bien sabido, tras el fin de la Guerra Fría, el concepto de Seguridad Internacional se encuentra íntimamente relacionado con la inexistencia de confrontación entre los Estados a través de la creencia de que la paz no se romperá y de la obligación estatal de apoyar tal sistema de Seguridad en un contexto global y colectivo. Así lo propugna tanto la propia Carta de San Francisco como el Informe que el Panel de Expertos de Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, presentó en diciembre de 2004 al

---

<sup>23</sup> Así, se busca claramente integrar el conjunto de actividades humanas con efectos en las costas africanas, y dotarlas de una unicidad coherente, global, integrada, participativa y fundamentalmente sostenible. En cuanto a sus objetivos, a partir de la acción de los Estados, pasarían por el entendimiento mutuo y el uso conjunto de recursos; una gestión coordinada para mejorar las condiciones marítimas con respecto al medio ambiente y el desarrollo socio-económico; y un mayor compromiso nacional con las cuestiones marítimas, especialmente en los aspectos económicos.

<sup>24</sup> *African Charter on Maritime Security and Safety and Development in Africa (Lomé Charter)*, Togo, de 15.10.2016. Cabe destacar que Sudáfrica, Egipto y las Islas Mauricio no han firmado dicha Carta, afectando negativamente al posible alcance del Acuerdo en la práctica.

<sup>25</sup> Así, en el art. 1 se indica lo siguiente: “Maritime Safety” means all measures taken for the safety of ships and offshore installations, their crews and where appropriate, their passengers, the safety of navigation and the facilitation of maritime traffic, maritime infrastructure, maritime facilities and maritime environment”; “Maritime Security” means the prevention of and fight against all acts or threats of illicit acts against a ship, its crew and its passengers or against the port facilities, maritime infrastructure, maritime facilities and maritime environment”.

Secretario General de las Naciones Unidas<sup>26</sup>. Y es en este panorama donde surgen nuevos riesgos y amenazas de origen diverso y del cual deriva el carácter multidimensional que ostenta el concepto actual de Seguridad. La amenaza exterior ya no es el único elemento hostil para la protección de los valores comunes internacionales, sino que surgen otros muchos riesgos mayoritariamente de carácter interno y que afectan a la colectividad. Esta doble composición de la Seguridad, interior y exterior, implica un necesario acercamiento de los instrumentos existentes en poder del Estado, de tal forma que los medios militares, propios de la dimensión exterior, podrán ser aplicados en el ámbito interno de la Seguridad. Por su parte, la seguridad interior dispondrá de una proyección exterior a través de medios civiles, policiales y judiciales y en el contexto de la cooperación internacional y el multilateralismo<sup>27</sup>.

Concretamente, en el Informe del Panel de Expertos de diciembre de 2004, se recogen las nuevas amenazas a la seguridad tras el fin de la Guerra Fría, destacándose la interconexión entre todas ellas y la necesidad de la acción preventiva y multilateral, como principales principios de actuación. Estas nuevas amenazas tienen una naturaleza económica y social, incluyéndose la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación medioambiental, los conflictos interestatales, los conflictos internos y guerras civiles, el genocidio y otras graves atrocidades, las armas biológicas, químicas, radiológicas y nucleares, el terrorismo y, finalmente, el crimen transnacional organizado.

En cuanto a la inmigración irregular, ésta la debemos ubicar irremediabilmente en el contexto de la *delincuencia organizada transnacional*<sup>28</sup>. La delincuencia organizada transnacional o transfronteriza es una clara amenaza a la paz y la seguridad internacionales, desde el momento en el que atenta contra la seguridad y los derechos inalienables al ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley y el Estado de derecho. Además, el crimen organizado se nutre de los tráficó ilícitos, como drogas y personas<sup>29</sup>, y provoca fenómenos de corrupción estatal, llegando a desestabilizar su estructura social, política y económica. Más concretamente, la Asamblea General de Naciones Unidas considera el grave riesgo para la seguridad marítima que representa el crimen organizado, como inductor de los flujos migratorios

---

<sup>26</sup> UN Doc. A/59/565, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 02.12.2004. En la misma línea, UN Doc. A/59/2005, Un Concepto más amplio de seguridad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos, de 21.03.2005.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, las operaciones de la paz formadas por contingentes policiales y con una competencia principal de formación de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Ejemplos, MINUSCA en República Centroafricana, MINURSO en Sáhara Occidental o UNMIK en Kosovo.

<sup>28</sup> Párrs. 165-177 del Informe del Panel de Expertos *cit. supra*.

<sup>29</sup> Así, el párr. 1 de la Resolución del Consejo de Seguridad 2331 (2016) de 20 de diciembre *S/RES/2331(2016)*, indica lo siguiente “Condena en los términos más enérgicos todos los casos de trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados, y destaca que la trata de personas menoscaba el estado de derecho y contribuye a otras formas de delincuencia organizada transnacional, que pueden exacerbar los conflictos, fomentar la inseguridad y la inestabilidad y socavar el desarrollo”. Ver, LIROLA DELGADO, I., “Tráficó ilícitos y criminalidad organizada en el mar. Retos en el horizonte 2020”, *IEEE, Doc. Investigación* 12/2018, de 27.06.2018.

irregulares y la necesidad de una cooperación multilateral, particularmente en la zona del Mediterráneo<sup>30</sup>.

Teniendo entonces presente la visión en el contexto internacional, conviene determinar su tratamiento a nivel nacional, europeo y africano.

En el ámbito español, la propia Estrategia de Seguridad Nacional, en su nueva versión de 2017, define el Crimen organizado como “una amenaza de naturaleza transnacional, flexible y opaca”<sup>31</sup>, siendo la responsable de tipos delictivos relacionados con la trata de seres humanos o con los tráfico ilícitos de diversa índole, entre otros, incluido la inmigración irregular. Centrándose en el ámbito marítimo, la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica las amenazas en dos grupos, sorpresivamente distinguiendo las cuestiones de “Maritime Security” y “Maritime Safety”<sup>32</sup>. Es en el contexto de la “Maritime Security”, entendida como “protección marítima”, donde se recogen como amenazas o riesgos los actos intencionados y de naturaleza delictiva, centrándose en la piratería, el terrorismo, los tráfico ilícitos, las redes de inmigración irregular por vía marítima o la explotación incontrolada de los recursos marinos, como por ejemplo la pesca.

Concretamente, los flujos migratorios irregulares vienen a ser considerados, no como amenaza stricto sensu, sino como un “Desafío” para la seguridad, por lo que “debe por ello seguir siendo un elemento permanente de atención y de gestión junto con los esfuerzos en proteger los Derechos Humanos de aquellos que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad”<sup>33</sup>. Debemos entonces poner en relación este *Desafío* con la amenaza representada por el crimen organizado. No obstante, conviene indicar dos cuestiones. En primer lugar, la crítica en cuanto que parece disminuir la importancia de los flujos migratorios al no ser considerados como una amenaza de forma autónoma, debiendo entonces remitirse a su vinculación con el crimen organizado. En segundo lugar, el tratamiento de estos flujos migratorios incluirá los procedimientos y mecanismos relacionados con la protección internacional – asilo y refugio principalmente – y en donde la figura de las mal denominadas “devoluciones en caliente” ha tenido un sorprendente y criticadísimo respaldo jurisdiccional tras su supuesta validación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ver, Resoluciones de la Asamblea General A/RES/74/77, Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo, de 23.12.2019; y A/RES/74/19, Los Océanos y el derecho del mar, de 20.12.2019, especialmente apartados 157-159.

<sup>31</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido de todos y para todos*, Madrid, 2017, pp. 60-61.

<sup>32</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional...cit.*, pp. 66-67.

<sup>33</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional...cit.*, p. 72.

<sup>34</sup> TEDH, N.D. y N.T. c. España, núm. 8675/15 y 8697/15 (Gran Sala), Sentencia de 13 de febrero de 2020. En la doctrina, ver, DI FILIPPO, M., “Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law”, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, nº 2, pp. 479-509; GONZALEZ GARCIA, I., “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2017, nº 43; GONZALEZ VEGA, J., “¿Un difícil equilibrio? la sentencia TEDH (gran sala) de 13 de febrero de 2020, N.D. y N.T. c. España, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, nº 52.

Estas ideas se encuentran además desarrolladas en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, de 2013, si bien en correlación con la versión anterior de la Estrategia de Seguridad Nacional de la misma fecha. No obstante, en su Capítulo 2<sup>35</sup> se procede a listar los riesgos y amenazas en la misma forma que se produce en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, distinguiéndose entre aquellos derivados de actos intencionados y delictivos – “Maritime Security” -, y aquellos con un origen natural o derivados de la navegabilidad – “Safety Security”. En el primer grupo, y calificándolos como “actos ilícitos contra la seguridad marítima”, conviene destacar dos, a efectos del objeto de nuestro estudio: los tráfico ilícitos y la inmigración irregular por vía marítima y tráfico de migrantes.

En cuanto a los tráfico ilícitos, tiene importantes efectos negativos contra el Estado, por los recursos que debe destinar a hacerle frente, especialmente en el ámbito de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, como contra la vida cotidiana de los ciudadanos. Se destaca igualmente su carácter transnacional, vinculados a la criminalidad internacional transfronteriza, lo cual conlleva la necesidad de la cooperación tanto nacional, entre agencias de distinta naturaleza y difícil coordinación, como internacional, especialmente con países de la orilla sur del Mediterráneo<sup>36</sup>. En este último punto cabe destacar las dificultades que a veces se plantea en materia de cooperación internacional en el contexto Sur-Norte, derivado en esencia por la diferente visión de la seguridad, así como de las propias estrategias de ejecución, y que implicarían la necesidad de un acercamiento, político en mayor medida, e incluso operativo por medio de ejercicios e intercambio de recursos humanos e información.

Sobre la inmigración irregular por vía marítima, considerada como amenaza y más allá de un mero “Desafío” para la seguridad, la misma pone en peligro la integridad y la vida de los propios inmigrantes, entre los que encontramos sectores altamente vulnerables como niños, mujeres y personas mayores. Además, en su mayor parte son activados por grupos organizados vinculados a la criminalidad internacional, por lo que se va a requerir una cooperación transfronteriza, no solo ad intra sino igualmente ad extra entre agencias nacionales. Incluso se aboga por un enfoque integral, haciendo uso de todos los medios disponibles, tanto civiles como militares y a través de unos claros canales de coordinación.

La correspondiente actualización de la Estrategia de Seguridad Marítima, ya prevista en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, se ha traducido en un nuevo Plan de Acción de 2019, la cual establece hitos a alcanzar a modo de principios de actuación como veremos posteriormente. No obstante, es interesante la referencia que hace a la inmigración irregular este nuevo Plan de Acción, al indicar que “el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad marítima destaca la necesidad con que se manifiesta la inmigración irregular y el tráfico de flujos ilícitos en un área de gran importancia estratégica como el Estrecho de Gibraltar, el mar de Alborán y aguas adyacentes”. Ello se ha traducido en la creación de una Autoridad de Coordinación, formada por diversas

---

<sup>35</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional...cit.*, pp. 21 y ss.

<sup>36</sup> Ver, GARCIA LLAVE, R., *Tráfico de drogas por mar y justicia universal*, Ed. Iustel, Madrid, 2019.

agencias nacionales con competencia en la materia, para hacer frente a la inmigración irregular en las fronteras marítimas exteriores del sur de España<sup>37</sup>.

En el contexto de la Unión Europea, encontramos con más claridad el fenómeno de la inmigración irregular como una amenaza no solamente de la seguridad europea sino más concretamente de la seguridad marítima. Así, en la actual Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, de junio de 2016<sup>38</sup>, se incide en la respuesta integrada a través de la interacción de todos los instrumentos disponibles, tanto de seguridad interior como exterior para hacer frente a las amenazas, entre las que se destacan el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberdelincuencia, la volatilidad económica, el cambio climático, la inseguridad energética, delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores.

Y dentro de esta gestión de fronteras exteriores, nos encontraríamos las labores de “Vigilancia Marítima” o “Vigilancia de Fronteras Marítimas”, identificadas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y de la Estrategia de Seguridad Interior<sup>39</sup>, y que incluirían:

- i.- evitar el cruce no autorizado de las fronteras, hacer frente a la criminalidad organizada transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras;
- ii.- la detención, el abordaje y registro, así como el apresamiento del buque;
- iii.- medidas positivas como la interceptación de embarcaciones sospechosas de intentar entrar en la Unión sin someterse a controles fronterizos, así como disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de búsqueda y salvamento que pueden surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras y disposiciones destinadas a finalizar con éxito esas operaciones, lo cual incluiría el desembarco en un «lugar seguro»<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ver, Plan de Acción de Seguridad Marítima aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (Orden PCI/567/2019, de 21 de mayo, *B.O.E.*, núm. 125, de 25.05.2019). Igualmente, “Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes”. Orden PCI/42/2018, de 3 de agosto, *B.O.E.*, núm. 188, de 04.08.2018.

<sup>38</sup> Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28.06.2016.

<sup>39</sup> Ver, Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24.07.2020. Sobre el contenido de “vigilancia de fronteras marítimas”, ver, Considerando (1) del Reglamento 2014/656/UE 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, *DO*, L 189, de 27.06.2014; y art. 13.1 del Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *DO*, L 77, de 23.04.2016.

<sup>40</sup> Podemos entender como “lugar seguro”: 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 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”. Art. 2.12) del Reglamento 2014/656/UE *cit. supra*.

Vemos entonces una interesante aproximación de los aspectos de seguridad interior (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), con aquellos del ámbito exterior (Política Exterior y de Seguridad Común y Política Común de Seguridad y Defensa), y en donde podemos identificar a la operación *Sophia* en las costas libias y su coordinación con la Agencia Europea de Fronteras y Costas (Frontex) y Europol, como un claro modelo a seguir en el futuro, en el contexto de la inmigración irregular<sup>41</sup>. En todos los casos se deberá respetar las normas de Derecho Internacional del Mar aplicables en el contexto del auxilio marítimo, en particular el principio de no devolución, así como el resto de derechos fundamentales.

Más concretamente, en la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE) y en su Plan de Acción<sup>42</sup>, se incide en la afección tanto a los aspectos exteriores como interiores de la seguridad, una idea en continuo desarrollo y que implica en definitiva acudir a todos los medios disponibles, tanto de seguridad interior como de seguridad exterior. Con este objetivo, se debe garantizar la coherencia de las políticas de la UE, principalmente con la PMI y la Estrategia de Seguridad Interior. De forma expresa, además, se considera como amenaza a la seguridad marítima la delincuencia organizada transfronteriza, que incluiría la piratería, el robo a mano armada y los tráficoos ilegales de todo tipo incluido el tráfico de seres humanos y la trata de migrantes. Y es que la llegada de flujos migratorios masivos a las costas de un Estado puede llegar a superar sus infraestructuras estatales de vigilancia y control fronterizos, tal y como ha sucedido con la crisis de refugiados de 2015-2016<sup>43</sup>.

No obstante, debemos ser críticos con esta visión “securitaria” en la lucha contra la inmigración irregular<sup>44</sup>. En efecto, la política emprendida por la UE parece basarse en exclusiva en el control, protección y defensa de las fronteras marítimas europeas, especialmente a través del reforzamiento de Frontex<sup>45</sup>. Ello, en cualquier caso, debería

---

<sup>41</sup> Ver, sobre la cuestión, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: el enfoque integral de la operación militar *Sophia* de la UE ante la crisis migratoria”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018, nº 12, pp. 15-48.

<sup>42</sup> Doc. Consejo 11205/14, ESMUE, de 24.06.2014; Doc. Consejo 17002/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE): Plan de acción, de 16.12.2014. Ver, igualmente, Conclusiones del Consejo sobre la seguridad marítima mundial, de 19.06.2017 (Doc. Consejo 10238/17); Conclusiones del Consejo sobre la revisión del Plan de Acción relativo a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE), de 26.06.2018 (Doc. Consejo 10494/18).

<sup>43</sup> Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Inmigración marítima en el Mediterráneo: las iniciativas de la UE y la protección de los derechos humanos” *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, vol. XVII (2017), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 23-59. Ver, como ejemplo noticias en los medios de comunicación: “La inmigración desde la frontera española: “No se puede aguantar, es una olla a presión y agosto será peor”, *El Mundo*, de 29.07.2018; “Frontex vaticina que España recibirá este año más inmigrantes irregulares”, *El País*, de 20.02.2019. Véase, igualmente, Doc. COM (2020) 609 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23.09.2020.

<sup>44</sup> Esta realidad ha sido incluso confirmada por Naciones Unidas. Ver, UN Doc. Rapp. A/HRC/23/46, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes, de 24.04.2013, ap. 42-43.

<sup>45</sup> Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2016/1624/UE, *DO*, L 295, de 14.11.2019 (Reglamento Frontex). Un comentario en, ACOSTA

ser complementado con una batería de medidas en el ámbito económico, diplomático e incluso político a fin de mejorar las condiciones en los países de origen y tránsito de la inmigración irregular, países de la zona subsahariana especialmente, como veremos en el siguiente apartado.

Finalmente, en el contexto africano, en su Estrategia Marítima Integrada (AIMS 2050) se considera como un riesgo o amenaza el tráfico de personas, migrantes y solicitantes de asilo por vía marítima<sup>46</sup>. Es interesante la referencia que se hace a solicitantes de asilo por vía marítima como amenaza a la seguridad marítima. Aun cuando debemos ponerlo en contexto y relacionarlo con el crimen organizado, además de tener en cuenta las deficientes infraestructuras de acogida de algunos países africanos, debemos ser críticos con esta afirmación de solicitantes de asilo como amenaza. Y ello puesto que estos deben ser objeto de protección internacional con independencia de la forma de alcanzar el territorio de un Estado, en estrecha cooperación con agencias nacionales e internacionales como ACNUR<sup>47</sup>.

Por su parte, en la Carta de Lomé, en su art. 1 define el tráfico de personas y el crimen transnacional organizado<sup>48</sup>, y en su art. 4, cuando se refiere al objetivo de la Carta, se indica que se cubrirán, entre otros, la prevención y control del crimen transnacional marítimo, incluido todo tipo de tráfico ilícito, citándose expresamente el tráfico de inmigrantes y de personas, y actuando los Estados parte en las aguas bajo su jurisdicción<sup>49</sup>.

Es sumamente interesante la referencia expresa a la inmigración vía marítima como amenaza a la seguridad, entendida en el contexto Sur-Sur. Además, esta inmigración, movida esencialmente por la criminalidad organizada, pudiera conllevar situaciones de desestabilización en un Estado ante una llegada masiva, además de fenómenos de

---

SANCHEZ, M.A., “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, IEEE, *Documento de Opinión* 111/2019, de 02.12.2019.

<sup>46</sup> “Transnational Organized Crimes in the maritime domain (includes Money Laundering, Illegal Arms and Drug Traffic, Piracy and Armed Robbery at Sea, Illegal Oil bunkering / Crude Oil Theft along African coasts, Maritime Terrorism, Human Trafficking, Human Smuggling and Asylum Seekers Travelling by Sea)”. AFRICAN UNION, *2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy...cit.*, p. 11.

<sup>47</sup> En contra de esta afirmación, la criticada sentencia del TEDH N.D. y N.T. c. España, núm. 8675/15 y 8697/15 (Gran Sala), Sentencia de 13 de febrero de 2020, sobre la legalidad de las devoluciones en caliente.

<sup>48</sup> “‘Trafficking in persons’ means the recruitment, transportation, transfer, harbouring of receipt or persons, by means of the threat of use of force or other forms or coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation”...“‘Transnational Organised Crime’ mean organized crime coordinated across national borders, involved groups of three or more persons existing for a while acting together, to or committing one or more serious offenses to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit or networks of individuals working in more than one country to plan and execute illegal business ventures. In order to achieve their goals, these criminal groups use systematic violence and corruption”.

<sup>49</sup> “The present Charter shall cover: a) the prevention and control of all transnational crime at sea, including terrorism, piracy, armed robbery against ships, drug trafficking, smuggling of migrants, trafficking in persons and all other kinds of trafficking, IUU fishing, prevention of pollution at sea and other unlawful acts at sea, under the jurisdiction of a State Party in its area of responsibility”.

corrupción y la propia incapacidad estructural y de medios disponibles a nivel estatal. Con todo, observamos la inmigración vía marítima como objetivo esencial de la Carta de Lomé, sujeta a la cooperación de los Estados en el marco de sus limitaciones nacionales, como veremos posteriormente.

## **2.- Medios disponibles contra la inmigración irregular en las Estrategias de Seguridad Marítimas**

Una vez analizado el concepto de Seguridad Marítima y la consideración de la inmigración irregular, primordialmente movida por el crimen organizado, como amenaza a dicha Seguridad, conviene en este apartado determinar los recursos identificados y principios de actuación para hacerla frente en las diversas Estrategias. En general vamos a observar una clara voluntad por acudir a todos los medios disponibles, principalmente de naturaleza civil, pero son los de naturaleza militar, en nuestra opinión, los que pudieran tener un mayor interés y repercusión. El análisis nos debe permitir vislumbrar la compatibilidad de los regímenes y las capacidades de actuar conjuntamente y de forma integrada frente a la inmigración irregular, en un marco multilateral.

En el contexto de la Seguridad Marítima se han identificado diversas prácticas, especialmente en el marco de la UE y de sus operaciones de seguridad marítimas<sup>50</sup> con importante impacto en la lucha contra la inmigración irregular. Así, podemos citar acciones de vigilancia en las fronteras marítimas llevadas a cabo tanto por medios civiles como militares, incluyendo la cooperación inter-agencias a nivel tanto nacional como internacional por medio del intercambio de información<sup>51</sup>; actividades en el mar, como patrullas, visitas, inspecciones, así como ejercicios conjuntos; actividades de policía; coordinación de actividades a diferente nivel. Igualmente, protección marítima de las líneas de comunicación, control y/o prohibición en los espacios marítimos, acciones de contra-terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, acciones coercitivas, presencia marítima, reforma del sector de la seguridad marítima, y apoyo a operaciones en tierra<sup>52</sup>. Nos encontramos entonces con una serie de situaciones interconectadas o interdependientes, complejas y variables, transfronterizas e internacionales, que requerirán, en cualquier caso, una cooperación entre diversos sujetos, así como un enfoque integral en su ejecución<sup>53</sup>.

Partiendo de estos marcos generales de actuación, en el contexto español, concretamente en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en referencia al crimen organizado y, por ende, a la inmigración irregular, las medidas se focalizan sobre dos cuestiones claras. Por un lado, la cooperación tanto a nivel nacional de las administraciones implicadas, como a nivel internacional; por otro lado, el intercambio de información, incluida aquella de naturaleza más delicada. Y todo ello en el marco de un enfoque integral, con un empleo óptimo de todos los recursos al alcance de los sujetos. En primer lugar, observamos

---

<sup>50</sup> BUEGER, Ch., "What is maritime...", *loc. cit.*, pp. 160-161.

<sup>51</sup> Véase por ejemplo la actuación de Frontex y la operación naval *Sophia* frente a las costas libias.

<sup>52</sup> Ver, Doc. Consejo, 8592/12 EU Maritime Security Operations (MSO) Concept, de 17.04.2012. Ver, igualmente, Doc. Consejo 15294/07, EU Maritime Rapid Response Concept, de 17.11.2007.

<sup>53</sup> BUEGER, Ch., EDMUNDS, T., "Beyond Seablindness:...", *op. et loc. cit.* p. 1300.

entonces la necesidad de un acercamiento institucional, tanto a nivel nacional como internacional. La acción conjunta y la combinación de todos los medios -enfoque integrado - se presenta claramente como la única forma de poder actuar en el ámbito de la Seguridad Marítima. Debemos en cualquier caso ser algo escépticos con esta opción, dado que en la práctica existen numerosas unidades de diferente naturaleza con competencias en este ámbito, y su coordinación interministerial no siempre ha sido la más idónea. En segundo lugar, y siguiendo con esta línea argumental, el intercambio de información entre las autoridades tanto nacionales como internacionales ha sido siempre uno de los mayores obstáculos en la cooperación frente a las amenazas. La consideración al más alto nivel de la importancia del poder de la información parece mantenerse en el ámbito de las relaciones internacionales actuales y con unas consecuencias que ha afectado claramente en la lucha contra las principales amenazas, como es el caso del terrorismo internacional<sup>54</sup>.

Concretando estas medidas, y en el ámbito de los flujos migratorios, la Estrategia de Seguridad Nacional incluye el refuerzo en la vigilancia y control de las fronteras exteriores, y en el marco del Sistema Integrado de Gestión de Fronteras Exteriores de la UE<sup>55</sup>. Aquí observamos la participación de innumerables unidades, como el Servicio de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil e incluso las Fuerzas Armadas. Y todas ellas requerirán una estructura de coordinación acorde con la logística y práctica de cada cuerpo. Del mismo modo, en el sector de la cooperación internacional, una mayor cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración, a través esencialmente de acuerdos bilaterales que faciliten el control fronterizo e incluso el retorno de los inmigrantes<sup>56</sup>. Igualmente, y con escaso éxito en la práctica, se aboga por una mejor integración de los inmigrantes a partir del refuerzo de la no discriminación. En este último caso nos encontramos los problemas derivados del hecho de que las políticas sociales suelen estar transferidas a las Comunidades Autónomas y la coordinación entre diferentes administraciones en el territorio español no es siempre la más deseable<sup>57</sup>.

Pasando a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, de 2013, en su Capítulo 3, sobre objetivos, principios y líneas de acción, se vuelve a recoger la misma idea de la acción coordinada de todas las administraciones afectadas, recurriendo a todos los medios disponibles. Estos objetivos, principios y líneas deben ser adaptados y actualizados de

<sup>54</sup> Recuérdese por ejemplo la escasa colaboración entre cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la UE tras los atentados de París de noviembre de 2015.

<sup>55</sup> Sobre la cuestión, ver, ACOSTA SANCHEZ, M. A., “An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union”, *Paix et Sécurité Internationales*, 2020, nº 8.

<sup>56</sup> Acuerdos que han sido criticados por la doctrina debido a su opacidad legal además de permitir contribuir a evitar en algunos casos, y por parte de las autoridades españolas, la salida de nacionales subsaharianos de sus países de origen, violando, de esta forma, un derecho recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “Inmigración marítima en el Mediterráneo: ...”, *op. et loc. cit.*, pp. 54-56; DEL VALLE GALVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: ...*op. et loc. cit.* pp. 106-110

<sup>57</sup> Ver, ZEBDA, S., “Las políticas migratorias españolas y la integración de los inmigrantes. El caso de la inmigración marroquí”, en, GUZMAN ORDAZ, R., GORJON BARRANCO, M<sup>a</sup> C., SANZ MULAS, N. (Eds.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2019, pp. 294-310.

acuerdo con el nuevo Plan de Acción de Seguridad Marítima de 2019<sup>58</sup>. Así, este último establece hasta siete hitos para la consecución de los objetivos específicos. En el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, se busca una unidad de acción en el marco de un enfoque integrado, con un compartimiento de los conocimientos del entorno marítimo, planes de coordinación operativa y planes sectoriales, así como una cooperación inter-agencias. En nuestra opinión, es este aspecto es esencial la cooperación entre los Ministerios de Interior, Defensa y Hacienda.

Este objetivo se ha implementado a través de una nueva estructura orgánica encabezada por el Presidente del Gobierno, y formada por el Consejo de Seguridad Nacional<sup>59</sup>, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima<sup>60</sup> y el Comité Especializado de Situación<sup>61</sup>. Junto a ello, se establece el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, como instalaciones, buques, aeronaves, centros de adiestramiento y formación, lo que permitirá una combinación de los recursos entre las unidades afectadas, facilitando, por un lado, el enfoque integral, y por otro, una formación multitarea que debería tener un impacto considerable en la actuación conjunta. Finalmente, se requiere el fomento de la cooperación internacional, a través de la implementación nacional de la normativa internacional y europea, impulsar los acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países, especialmente en el ámbito del intercambio de información marítima y de lucha contra la criminalidad organizada<sup>62</sup>.

La crisis migratoria que ha azotado el sur de Europa en los últimos años ha demostrado claramente la imposibilidad de actuar de forma unilateral, pero además la dificultad de reaccionar en un marco de cooperación coherente con otros sujetos internacionales, e incluso en el propio ámbito interno del Estado. En efecto, la gran amalgama de unidades y servicios con competencias en materia de control de fronteras exteriores marítimas y, por tanto, con funciones en el sector de la seguridad y lucha contra el crimen organizado y la inmigración irregular, implica la necesidad de una doble coordinación o doble sinergia: la ya prevista a nivel internacional, pero de forma previa a nivel interno, incluso

---

<sup>58</sup> Plan de Acción de Seguridad Marítima aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (Orden PCI/567/2019, de 21 de mayo, *B.O.E.*, núm. 125, de 25.05.2019), *cit. supra*.

<sup>59</sup> El Consejo de Seguridad Nacional ha sido creado por Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, *B.O.E.* núm. 233, de 29.09.2015. El Consejo de Seguridad Nacional incluye a los actuales Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda, del Interior, de Fomento, de Industria, Comercio y Turismo, de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de Economía y Empresa, de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

<sup>60</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Marítima es un órgano especializado del Consejo de Seguridad Nacional. Está presidido por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa y forman parte representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Presidencia, Hacienda, Interior, Fomento, Industria, Economía, Educación, Agricultura, así como los Directores del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, del Centro Nacional de Inteligencia y del Departamento de Seguridad Nacional.

<sup>61</sup> Donde participan los Ministerios de la Presidencia, Asuntos Exteriores, Defensa, Hacienda, Interior, Fomento, Justicia, Sanidad, Industria Agricultura, Pesca y Alimentación, y Economía. Además de los Directores del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, del Centro Nacional de Inteligencia y del Departamento de Seguridad Nacional.

<sup>62</sup> Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24.07.2020, pp. 21-28.

buscando fórmulas y/o foros de coordinación entre instrumentos de naturaleza civil con aquellos de naturaleza militar.

Como respuesta ante esta situación, en el ámbito español, la necesidad de este enfoque integrado y colaboración inter-agencias ha derivado en la creación en 2018 de una Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes<sup>63</sup>. Esta Autoridad está ostentada por un Oficial General de la Guardia Civil nombrado al efecto, teniendo como principal cometido la coordinación, la supervisión y el seguimiento de las actuaciones relacionadas, así como de los mecanismos puestos a disposición tanto materiales como humanos para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho. La Autoridad, a través del denominado Centro de Coordinación del Estrecho, coordinará las actuaciones de las instituciones y los organismos afectados, tanto civiles como militares. En concreto, el Ministerio de Defensa, Centro Nacional de Inteligencia, Secretaría de Estado de Migraciones, Guardia Civil, Policía Nacional, Delegaciones del Gobierno en Andalucía, Ceuta y Melilla, Dirección General de la Marina Mercante y sus Capitanías Marítimas, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Subdirección General de Sanidad Exterior, Servicio de Salvamento Marítimo (SASEMAR) y Cruz Roja Española.

Con ocasión de la reestructuración del Ministerio del Interior por Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, la Autoridad de Coordinación se ha unificado con la existente para la zona canaria desde la crisis migratoria de 2005-2006, y en el seno del nuevo Mando de Fronteras y Policía Marítima de la Guardia Civil<sup>64</sup>.

Consideramos que esta nueva estructura representa un claro ejemplo de acción coordinada e integral que pudiera ser un modelo a nivel regional, tanto en el contexto europeo como en la cooperación euromediterránea frente a la inmigración irregular.

Pasando al contexto europeo, en la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE) de 2014, se han identificado una serie de ámbitos de actuación, que vienen prácticamente a coincidir con los previstos en la Estrategia española<sup>65</sup>. Así, en el ámbito de la lucha contra la criminalidad organizada y la inmigración irregular, se promueve la combinación de toda la amalgama de instrumentos a disposición de la UE, tanto de política interior como exterior, incluyendo en este último apartado a las medidas en el ámbito de la

---

<sup>63</sup> Creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018, y publicado por medio de la Orden PCI/42/2018, de la misma fecha, *B.O.E.*, núm. 188, de 04.08.2018. La regulación actual está recogida en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero, publicado por la Orden PCI/121/2019 de 11 de febrero, *B.O.E.*, núm. 37, de 12.02.2019. Un comentario en, ROMERO BARTUMEUS, L., “¿Sobrevivirá el Plan Mares al Plan Integral de Seguridad Marítima? La falta de doctrina estratégica española hacia el área del Estrecho de Gibraltar”, *Revista Paix et Sécurité Internationales*, 2019, nº 7.

<sup>64</sup> Ver, Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, *B.O.E.*, núm. 211, de 05.08.2020, en concreto art. 4.6. La Autoridad de Coordinación para Canarias se había creado por Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, *B.O.E.*, núm. 243, de 11.10.2006.

<sup>65</sup> Ver, ROLDAN BARBERO, J., “La estrategia de seguridad marítima de España en el contexto de la seguridad nacional e internacional”, en, GARCIA PEREZ, R., LIROLA DELGADO, I. (Drs.), *Estrategia de Seguridad Marítima de España....cit.*, pp. 59-87.

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Cabe destacar el importante rol de la UE como actor global, con capacidad actual en materia de *Hard* y *Soft Security* y con toda una red de diálogo político a nivel internacional, regional y bilateral, particularmente con Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Africana<sup>66</sup>. Incluso en la perspectiva de actuaciones conjuntas en el marco del *Diálogo Mediterráneo*<sup>67</sup>. No obstante, sigue existiendo el hándicap, a nivel nacional de los Estados miembros, de multitud de actores con competencias en el control de las fronteras exteriores marítimas y la dificultad de su coordinación<sup>68</sup>.

Por otra parte, se hace una primera referencia clara a la importancia esencial de las fuerzas armadas de los Estados miembros, dado su alcance, flexibilidad y acceso mundiales, y garantizando la libertad de navegación y la buena gobernanza de los mares. Se busca entonces una mejora de las capacidades a partir de las formaciones multinacionales

---

<sup>66</sup> Ver, *Memorandum of Understanding between the African Union and the European Union on Peace, Security and Governance*, de 23.05.2018, el cual no posee carácter vinculante. Sus objetivos serían: asegurar el intercambio de información; una cooperación más estrecha; promover el desarrollo y aplicación de actividades conjuntas; facilitar paralelamente la coordinación y la cooperación entre las partes, por una parte, y Naciones Unidas y sus agencias, por otra. Más concretamente, en el ámbito de la Seguridad Marítima se indica lo siguiente: “Supporting national, regional and pan African initiatives contributing to the advancement of maritime security, good international ocean governance, maritime situational awareness, and maritime law enforcement capacities, including enhancing capacities to combat illegal fishing and the dumping of toxic waste, in line with continental and regional strategies, such as the African Integrated Maritime Strategy (AIMS 2050) and the Charter on Maritime Security, Safety and Development in Africa (the Lomé Charter)”. En el contexto de la OTAN, ver, Press Release (2018) 095, de 10.07.2018, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, donde se indica “Our maritime cooperation in the Mediterranean contributes to fighting migrant smuggling and trafficking, and thus alleviates human suffering;”. Finalmente en el contexto de la ONU, ver, Doc. Council 11041/18, Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2019-2021, de 11.07.2018. Ver, igualmente, UN Doc. S/2015/229, Informe del Secretario General, Alianzas para la paz: hacia las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz, de 01.04.2015; así como Resoluciones de la Asamblea General A/RES/74/77, Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo, de 23.12.2019; y A/RES/74/19, Los Océanos y el derecho del mar, de 20.12.2019, especialmente apartados 157-159, *cit. supra*.

<sup>67</sup> El Diálogo Mediterráneo, y a partir del reforzamiento del diálogo político, persigue, fundamentalmente, un acercamiento en las cuestiones de seguridad y de gestión de crisis de los países de las dos orillas del Mediterráneo. Ello puede facilitar la participación de terceros Estados en operaciones civiles y militares dirigidas por la UE, facilitando la asimilación conceptual de las amenazas a la Seguridad. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La cooperación en materias de seguridad y policiales en el área del Estrecho de Gibraltar: recientes tendencias en el ámbito europeo e internacional”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2008, n° 16.

<sup>68</sup> Así, en el ámbito del control de las fronteras marítimas en la lucha contra la ilícitos, incluido la inmigración irregular, la Comisión indicaba que “existen actualmente más de 300 autoridades civiles y militares responsables de guardacostas en un amplio conjunto de ámbitos, como la seguridad, la protección marítima, búsqueda y salvamento, el control de fronteras, el control pesquero, el control aduanero, las labores policiales y la protección del medio ambiente”. Ver, Doc. COM (2015) 673 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La Guardia Europea de Fronteras y Costas y la gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa, de 15.12.2015, p. 7.

existentes (*Euromarfor*, la *Iniciativa Anfibia Europea* y la *Iniciativa de Interoperatividad Aeronaval Europea*)<sup>69</sup>.

En cuanto a la combinación de medios de seguridad interior y exterior, se propone foros de cooperación civil diferenciados sobre cuestiones policiales, de seguridad de fronteras, de aduanas, pesca y medio ambiente. Convendría, en cualquier caso, aclarar el alcance de estos “foros civiles”, si bien en la práctica se hacen reuniones en pequeños comités de representantes de los distintos agentes implicados a efectos de buscar parámetros comunes de actuación. Esto, obviamente, representa una importante dificultad, no solo por la complejidad de lograr estos objetivos a nivel interno, sino igualmente a nivel internacional al encontrarnos unidades con diferencias logísticas y operativas<sup>70</sup>. En este punto convendría entonces destacar algunas propuestas ya planteadas como la creación de un Célula de Planificación en el Sector de la Seguridad en el seno del Servicio Europeo de Acción Exterior, y a partir de la Dirección sobre gestión civil de crisis (DG E 9), con funciones sobre los aspectos civiles de la PCSD, por un lado, y la División de Desarrollo de Capacidades de Frontex, por otro<sup>71</sup>.

En este ámbito, es el Alto Representante quien debe colaborar estrechamente con el Presidente de la Comisión, de tal forma que ya se han propuesta una serie de acciones<sup>72</sup>, buscando en líneas generales garantizar la coherencia estratégica y operativa de la política y la estrategia de relaciones exteriores; hacer uso de todos los medios disponibles en el marco de las políticas exteriores e interiores; y la sinergia entre todas estas políticas y su aplicación en las relaciones con terceros Estados, especialmente aquellos de origen y tránsito de la inmigración<sup>73</sup>.

Otro ámbito de actuación sería el conocimiento de la situación marítima, vigilancia e intercambio de información, con el objetivo de obtener una respuesta más eficaz y un mejor uso de los medios disponibles. Esta información procedería de fuentes tanto civiles

---

<sup>69</sup> Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "Sobre la seguridad marítima y el uso de fuerzas navales europeas frente al reto de la inmigración", en SOBRINO HEREDIA, J.M., OANTA, G.A. (Coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Bosch Editor, Barcelona, 2020, pp. 695-713.

<sup>70</sup> Se buscaría, en general, planteamientos coordinados en foros internacionales, regionales y con terceros Estados; reforzar la visibilidad y coherencia de la acción conjunta civil-militar de la UE; integrar la seguridad marítima en la agenda de la PESC; y mejorar las capacidades. Ver, Doc. Consejo 17002/14, ESMUE, Línea de Trabajo 1. Ver, igualmente, Doc. Consejo 10398/1/17 REV 1, Staff Working Document, Second report on the implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan, de 19.06.2017.

<sup>71</sup> Ver, ACOSTA SANCHEZ, M.A., “La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nº 69, pp. 859-895, en pp. 885-890.

<sup>72</sup> Ver, Doc. COM (2013) 30 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, el enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis Exteriores, de 11.12.2013. Igualmente, Doc. COM (2017) 820 final/2, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, contribución de la Comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración, de 13.12.2017.

<sup>73</sup> Ver, Doc. COM (2017) 471 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Quinto informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, de 11.09.2017.

como militares<sup>74</sup>, pudiendo compartirse con otras autoridades y someterse a múltiples usos. Con esta finalidad, se pretende mejorar la gestión en la vigilancia de las fronteras marítimas, buscando mecanismos de coordinación entre unidades civiles y militares<sup>75</sup>. En este punto, la operación *Sophia* y sus relaciones con Europol y especialmente con Frontex pudieran representar un modelo interesante a seguir. Y esta línea, en junio de 2018, el Consejo ha aprobado una revisión del Plan de Acción de la ESMUE<sup>76</sup>, buscando poner en coordinación, en definitiva, las acciones llevadas a cabo con la Estrategia de Seguridad Global de junio de 2016, así como la Estrategia de Seguridad Interior<sup>77</sup>, además de mejorar la cooperación con la OTAN. Ello debería promover y garantizar la coherencia entre la seguridad interior y la exterior en el ámbito marítimo<sup>78</sup>.

Este ámbito de coordinación operacional, vendría en conexión con la necesidad de gestión de riesgos, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a la crisis. Así, es interesante, en este punto, el actual desarrollo de Frontex, con Eurosur incluida en la misma, por Reglamento 2019/1896/UE, al establecer la competencia para la elaboración de un análisis estratégico de riesgos. Este análisis recogerá los datos derivados de los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorios, y otras tendencias o posibles retos en las fronteras exteriores y en materia de retorno<sup>79</sup>. Igualmente, se busca mejorar al máximo los equipos de respuesta civiles-militares marítimos de asistencia humanitaria / socorro, en el marco de las competencias de la UE, así como en aplicación del Convenio SAR e incluso en coordinación con el mecanismo europeo de protección civil<sup>80</sup>. Se observa entonces una clara voluntad de coordinación de políticas, de instrumentos a disposición de las instituciones a efectos de poder disponer de respuestas globales e integradas en todos los

---

<sup>74</sup> Se incluyen expresamente a la Agencia Europea de Seguridad Marítima, Agencia Europea para el Control de la Pesca, Agencia Espacial Europea, FRONTEX, Agencia Europea de Defensa (AED) y EUROPOL. Ver, Doc. Consejo 17002/14, Plan de Acción ESMUE, Línea de Trabajo 2.

<sup>75</sup> De hecho, en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente, se ha lanzado un proyecto de *Escuela Común de Inteligencia de la UE*, donde curiosamente solo participan Grecia y Chipre. Ver, Decisión 2018/1797/PESC del Consejo, de 19 de noviembre de 2018, que modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), DO L, 294, de 21.11.2018.

<sup>76</sup> Doc. Consejo 10494/18, Conclusiones del Consejo sobre la revisión del Plan de Acción relativo a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE), de 26.06.2018.

<sup>77</sup> Actualmente recogida en, Doc. COM (2020) 605 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, de 24.07.2020

<sup>78</sup> Así, se cita expresamente la necesidad de coordinación entre refuerzo de la cooperación interinstitucional, entre otras entre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Plan de Desarrollo de Capacidades, la Cooperación Estructurada Permanente, el Fondo Europeo de Defensa, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), y el Fondo de Asilo, Inmigración e Integración (FAMI). En concreto se cita la vigilancia costera, fomentando la sinergia entre Frontex, la Agencia Europea de Control de Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

<sup>79</sup> Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14.11.2019, *cit. supra*, en concreto art. 29.

<sup>80</sup> Ver, Doc. Consejo 17002/14, Plan de Acción ESMUE, Línea de Trabajo 4. Sobre el Mecanismo de Protección Civil de la UE, ver, Decisión 2013/1313/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, DO, L 347, de 20.12.2013.

aspectos de la crisis provocada por las amenazas existentes como es la inmigración irregular por vía marítima.

Con esta finalidad, y a partir del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de septiembre de 2020, la Comisión Europea ha adoptado una Recomendación sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias)<sup>81</sup>. En el mismo, se establece una Red formada por los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex, Europol, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia y la Agencia de los Derechos Fundamentales. Esta Red tenderá a facilitar la creación de un Plan para el intercambio de información y a través de puntos de contacto de los diversos agentes participantes. De este modo, actuando de forma anticipada, coordinada, flexible y solidaria ante una crisis migratoria, el Plan permitiría el seguimiento, preparación, gestión y respuesta ante una crisis migratoria. Igualmente, se prevé la participación, previa invitación, de terceros Estados, así como medidas en los países de origen, tránsito y destino de la inmigración.

Junto a esta sinergia entre diversas unidades y mecanismos, de lo cual se puede tomar buena nota de la práctica española en el contexto de la zona del Estrecho y Canarias con la creación de una Autoridad de Coordinación, la ESMUE indica, igualmente, el desarrollo de capacidades específicas, particularmente en el ámbito militar. Estas deben ser necesarias, sostenibles, interoperativas y rentables, mediante una mayor participación de los sectores públicos y privados. En este punto debe destacar los desarrollos en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en el sector marítimo y con incidencia en la lucha contra la inmigración irregular a través del control de las fronteras exteriores marítimas. Así, entre los ámbitos en los cuales se han lanzado proyectos de desarrollo, indicados en la Decisión 2018/340/PESC<sup>82</sup>, caben destacar: *Protección y vigilancia marítima y portuaria; Mejora de la vigilancia marítima; Dispositivo Modular Desplegable de Capacidad de Intervención Subacuática; Centros de Buceo de la UE; y Corbeta Europea de Patrulla*<sup>83</sup>. Con ello no solamente la UE comienza a auto-dotarse de medios para crear una futura capacidad naval<sup>84</sup>, sino que igualmente se incluye como elementos *ratione materiae*, la seguridad y la vigilancia marítimas. Esta última idea hace destacar otra de más relieve, cual es la posibilidad ya demostrada con ocasión de la operación naval *Sophia*, de acciones PCSD con competencias propias de seguridad

---

<sup>81</sup> Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), *DO*, L 317, de 01.10.2020.

<sup>82</sup> Decisión 2018/340/PESC del Consejo de 6 de marzo de 2018, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), *DO*, L 65, de 08.03.2018, y sus posteriores modificaciones. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La cooperación estructurada permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, nº 45.

<sup>83</sup> España participa únicamente en la *Mejora de la vigilancia marítima y Corbeta Europea de Patrulla*.

<sup>84</sup> Ver, sobre la estructura y cadena de mando, Doc. Consejo 17036/1/14 REV 1, EU Military Rapid Response Concept, de 08.01.2015.

interior (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia) y que requieren una importante estructura y logística coordinada con Frontex<sup>85</sup>.

No obstante, insistimos en lo ya reiterado anteriormente en el sentido de basar la lucha contra la inmigración irregular en los aspectos securitarios y de protección de las fronteras exteriores, exclusivamente. De este modo, la idea de “Europa Fortaleza”, cobra más valor si cabe, sin tener en cuenta aspectos tan relevantes como la protección y asistencia de los individuos a su llegada a las fronteras exteriores, lo cual implicaría una mayor sinergia con la política europea de inmigración; o, igualmente, medidas diplomáticas y económicas a medio y largo plazo en los países de origen y tránsito de la inmigración, países normalmente de la zona subsahariana y que viven en una constante situación de desestabilización regional<sup>86</sup>. Incluso, como una primera crítica, en la propia Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión Europea, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias comentada previamente, en lo referente a las fronteras exteriores, se menciona la necesidad de fortalecer las medidas o planes nacionales de contingencia, e incluso de retorno, con escasas referencias a la necesidad de fortalecer los instrumentos de acogida y protección internacional.

Vemos entonces que, tanto a nivel español como europeo, la actuación se enmarca en dos claras líneas: la cooperación entre sujetos y unidades, tanto a nivel nacional como internacional, tanto en el ámbito de la seguridad interior como exterior; y la importancia del intercambio de información. Respecto al primer punto, la UE dada sus competencias en relaciones exteriores y su paraguas diplomático parece disponer de mayores perspectivas que en el caso español. Así, las posibilidades de actuaciones conjuntas y la cooperación con la OTAN deberían actuar como elemento vehicular para facilitar una mayor integración española en el contexto internacional y desde un punto de vista bilateral. No obstante, la creación a nivel español de todo un entramado orgánico alrededor del Consejo de Seguridad Nacional, pudiera ser un perfecto modelo a seguir en las instancias europeas e internacionales, y combinando unidades de todos los sectores. En segundo lugar, respecto al intercambio de información, las perspectivas en materia de PESCO en el seno de la UE<sup>87</sup>, pudieran conllevar, finalmente, una estructura fiable entre los Estados miembros a la hora de compartir información delicada y que afecte a la seguridad europea. Ello, además, permitiría mejorar los cauces a nivel nacional desde el momento en el cual la información sensible estuviera disponible para agentes

---

<sup>85</sup> Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz:...”, *op. et loc. cit.*

<sup>86</sup> Relaciones y compromisos con terceros países que han sido criticados por su naturaleza de *Soft Law* eludiendo el control democrático. Ver, SANTOS VARA, J., “Soft International agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU”, en, CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (Eds.), *Constitutionalising the External Dimension of EU Migration Policies in Times of Crises*, E. Elgar, Cheltenham, 2019, pp. 21-38. En cualquier caso, en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, parece reforzarse esta idea de combinación de medios y políticas, si bien se deja claro que predominará el ámbito securitario. Ver, Doc. COM (2020) 609 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23.09.2020.

<sup>87</sup> La *Escuela Común de Inteligencia de la UE* permitirá la cooperación entre Estados miembros, la OTAN y los servicios de inteligencia nacionales.

transfronterizos. Igualmente, en lo que se refiere la constitución de la Red de preparación y gestión de crisis migratoria, recogida en la Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión citada. En cualquier caso, en el ámbito europeo son materias sujetas a la voluntad y solidaridad de los Estados miembros, e incluso de sus propios intereses políticos y de seguridad nacional.

Finalmente, en el ámbito de la Unión Africana, en la Estrategia Marítima Integrada Africana (AIMS 2050), de enero de 2014, frente a los riesgos y amenazas a la seguridad, entre ellas la inmigración irregular, se mantiene una línea de actuación similar que en los casos español y europeo. Así, se plantean como objetivos la identificación de los recursos nacionales disponibles, tanto del ámbito civil como militar<sup>88</sup>; la acción conjunta y coordinada a nivel regional para mejorar las condiciones marítimas; una guía común para mejorar los recursos disponibles; y una planificación a fin de identificar objetivos de desarrollo de capacidades y requisitos de aplicación, incluido el apoyo técnico y financiero. Se busca, por tanto, potenciar los medios ya existentes con la finalidad de activar acciones y protocolos conjuntos, así como planificaciones integradas. En cualquier caso, nos encontramos en el ámbito africano una situación previa en comparación con el contexto español y europeo, donde ya están perfectamente identificados los medios, así como lanzados interesantísimos proyectos de actuación conjunta y con integración de medios civiles y militares, como hemos podido observar.

Más concretamente, y respecto a las estrategias previstas por la Unión Africana, destacan las siguientes en el contexto de la lucha contra la inmigración irregular vía marítima:

i.- La instauración de una *Zona Marítima Exclusiva Combinada de África (Combined Exclusive Maritime Zone of Africa - CEMZA)*. Se trataría de una zona sin fronteras, que permitiría la cooperación entre agencias nacionales de seguridad marítima, y tendente al desarrollo de una capacidad naval conjunta en el marco de la *Fuerza de Estabilización Africana (African Standby Force - ASF<sup>89</sup>)*. Su principal objetivo sería la protección y control de las fronteras marítimas exteriores.

ii.- El establecimiento de un Grupo de Trabajo formado por los Jefes navales y/o de guarda costas africanos (*Chiefs of African Navies and/or Coast Guards - CHANS*)<sup>90</sup>, sin distinguir su naturaleza civil o militar. Sus funciones pasarían por representar un foro de debate institucionalizado en materia de seguridad marítima, reforzar las capacidades, armonizar las estructuras, o crear operaciones marítimas conjuntas en el ámbito regional. Por otra parte, debemos destacar cómo en muchos países africanos las unidades con competencias en la vigilancia fronteriza marítima tienen una naturaleza militar, creando

---

<sup>88</sup> En cuanto a los interlocutores, se incluye los Estados miembros de la UA, las comunidades locales, las asociaciones e instituciones regionales especializadas, el sector privado marítimo africano, los socios estratégicos y la comunidad internacional en su conjunto.

<sup>89</sup> Fuerza multinacional, de composición híbrida (civil y militar) creada por el art. 13 del Protocolo relativo al establecimiento de un Consejo de Seguridad sobre Paz y Seguridad de la Unión Africana, de 09.07.2002.

<sup>90</sup> Esta iniciativa africana tomaría como modelo el CHENS (*Chiefs of European Navies*) siendo éste un fórum informal, independiente y no político que incluiría a los Jefes de las Fuerzas Armadas Navales de los Estados europeos que fueran a la vez miembros de la UE y de la OTAN.

entonces un conglomerado, a nivel africano, de unidades civiles y militares muy heterogéneas y con gran complejidad a la hora de elaborar protocolos de actuación conjuntos<sup>91</sup>.

iii.- La creación de Centros de operaciones marítimos regionales<sup>92</sup>. Ello incluiría la creación de Cuarteles Marítimos Regionales con Centros de Coordinación Operacional Marítima. Su objetivo sería fundamentalmente potenciar la eficacia naval de la *Fuerza de Estabilización Africana*, así como mejorar su capacidad de respuesta rápida.

iv.- Finalmente, se prevé la creación de un Departamento de Asuntos Marítimos en la UA<sup>93</sup> para desarrollar las políticas de la Estrategia Marítima. Se buscará aumentar la seguridad marítima global, favoreciendo la adaptación de la legislación nacional de los Estados africanos a la realidad mundial, particularmente en cuanto a la adhesión al Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 y su Protocolo de 31 de enero de 1967 y al Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 27 de abril de 1979 (Convenio SAR).

Por último, en la Carta de Lomé, su art. 9 indica que cada Estado adoptará las medidas nacionales necesarias para disponer de recursos suficientes a fin de garantizar la seguridad marítima<sup>94</sup>. Más concretamente, el art. 16 indica que cada Estado adoptará medidas migratorias para acabar con el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, así como de inmigrantes<sup>95</sup>. Para hacer frente a estas amenazas, prevé la cooperación y la coordinación por parte de los Estados (art. 32), especialmente a través del intercambio de información y datos (art. 33) e información en el ámbito de la inteligencia (art. 34). No obstante, se observa un escaso desarrollo de estas cuestiones a nivel del continente africano, a pesar de acudir a medios públicos y privados, además que no se deja claro los medios disponibles. Se regula que estas cuestiones quedarán sujetas a la buena voluntad de los Estados, los cuales poseen intereses y estructuras propias, sin elementos comunes, con escasa capacidad de inversión, y sujetos en muchos casos a la ayuda internacional<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Ver, VOGEL, A., “Navies versus Coast Guards: Defining the Roles of African Maritime Security Forces”, *Africa Security Brief*, 2009, nº 2.

<sup>92</sup> Centros que ya existen a nivel nacional de los Estados europeos, básicamente en aplicación de la normativa SAR. En el contexto de la UE esta figura viene representada por el Centro de Fronteras Marítimas para el Mediterráneo Occidental (*Western Sea Borders Centre – WSBC*), con sede en Madrid, y Centro de Fronteras Marítimas para el Mediterráneo Oriental (*Eastern Sea Borders Centre – ESBC*), con sede en El Pireo (Grecia), y con competencias en materia de inmigración irregular y lucha contra el terrorismo. En el ámbito español tendríamos el Centro de Coordinación para las zonas de Canarias y el Estrecho de Gibraltar.

<sup>93</sup> En el contexto europeo tenemos en el seno de la Comisión Europea una DG sobre asuntos marítimos y pesca, además de la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Y en el ámbito español, el nuevo organigrama creado en torno al Consejo Nacional de Seguridad, con el Consejo Nacional de Seguridad Marítima.

<sup>94</sup> “Each State shall adopt policies that guarantee the availability of resources either by public funds or by forging public-private partnerships, needed for investment in equipment, operations and training in the field of maritime security and safety in accordance with their domestic procedures”.

<sup>95</sup> “Each State Party shall develop and implement sound migration policies aimed at eliminating trafficking in human beings, especially women and children, as well as smuggling of migrants by sea”.

<sup>96</sup> Ver, BRITS, P., NEL, M., “African Maritime Security and the Lomé Charter: Reality or Dream?”, *African Security Review*, 2018, nº 27, pp. 226-244, en pp. 230-232.

A nivel español, no hay referencia alguna en la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima al continente africano; y por su parte, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se indica únicamente como zonas de interés estratégico África Occidental y África Subsahariana. Con todo, en marzo de 2019 se ha aprobado el III Plan África<sup>97</sup>. Su objetivo es impulsar el acercamiento entre España y África hacia cuatro objetivos estratégicos: paz y seguridad; crecimiento inclusivo para el desarrollo sostenible; fortalecimiento institucional, y movilidad ordenada. Además, en el ámbito del fenómeno migratorio se busca un enfoque global que integre migración, seguridad y crecimiento económico, de acuerdo con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018<sup>98</sup>.

Por otra parte, desde la UE, el Fondo de Apoyo a la Paz para África, está facilitando el enfoque integral en materia de paz y seguridad, si bien se requerirá establecer metas claras a medio y largo plazo. En materia de inmigración, además, el Fondo Fiduciario de la UE para África debe favorecer la creación de una capacidad de gestión eficaz a nivel africano, incluida la gestión fronteriza tanto civil como militar. Con este objetivo, se ha decidido seguir apostando por la cooperación trilateral UA-UE-Naciones Unidas; a nivel regional, aplicar el Plan de Acción Conjunto de La Valeta y los Procesos de Jartum y de Rabat junto con la UA, las Naciones Unidas, los Estados miembros de la UE y las organizaciones regionales; el Memorándum de Entendimiento de 2018 entre la UA y la UE en materia de Paz, Seguridad y Gobernanza<sup>99</sup>; y finalmente, a nivel bilateral, diseñar diálogos y asociaciones específicos como parte de sus relaciones generales con los países africanos<sup>100</sup>.

#### IV. IDEAS FINALES

Tras el análisis de las Estrategias marítimas a nivel español, de la UE y de la Unión Africana, y su repercusión sobre la lucha contra la inmigración irregular reconocida como un riesgo o amenaza, podemos obtener una serie de ideas finales.

En primer lugar, sobre el concepto de Seguridad Marítima en las Estrategias, hemos observado que se acude a una definición funcional, destacando, en todo caso, los bienes a proteger. A efectos de obtener una respuesta integrada, en nuestra opinión, una definición más completa y coherente pasaría por incluir a los sujetos implicados, tanto a nivel nacional como internacional, y la necesidad de una cooperación y/o coordinación

---

<sup>97</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNION EUROPEA Y COOPERACIÓN, *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*, Madrid, 2019. Ver, un análisis crítico en, GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS (GEA), *¿Más allá del “interés nacional” y la seguridad?: propuestas para otra política exterior española en África*, Universidad Autónoma de Madrid, de 05.06.2020.

<sup>98</sup> *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Marrakech, december 2018.

<sup>99</sup> *Memorandum of Understanding between the African Union and the European Union on Peace, Security and Governance*, de 23.05.2018, *cit. supra*.

<sup>100</sup> Ver, Doc. JOIN (2020) 4 final, Comunicación Conjunta de la Comisión y del Alto Representante al Parlamento y al Consejo, Hacia una Estrategia Global con África, de 09.03.2020. Ver, CHANÉ, A-L., KILLANDER, M., “The Joint Africa-EU Strategy as a turning point”, en, WESSEL, R., ODERMATT, J., (Eds.), *European Union and International Organizations*, E. Elgar, Cheltenham, 2019, pp. 587-608.

entre todos ellos. Y todo ante la perspectiva de imposibilidad de actuar de forma unilateral exclusivamente.

En segundo lugar, ha quedado patente el reconocimiento de la inmigración irregular, íntimamente vinculada a la criminalidad organizada, como un riesgo o amenaza a la seguridad. En cualquier caso, y como hemos podido comprobar, las medidas adoptadas tienden a actuar en el contexto de la securitarización, esto es el control y vigilancia de las fronteras marítimas exteriores, evitando la llegada de dicha inmigración irregular. En el contexto europeo esta situación se observa claramente con el refuerzo de Frontex en 2019. Con todo, abogamos por una humanización en el control de fronteras, una mayor incidencia, más allá de lo previsto en la Recomendación de la Comisión 2020/1366/UE, en materia de protección internacional y, especialmente, un compromiso o solidaridad efectiva entre los Estados miembros a la hora de acoger y reubicar a las personas que llegan a nuestras fronteras<sup>101</sup>.

En tercer lugar, cabe destacar los avances en materia de respuesta integrada o global por parte de España y, posteriormente, la UE. En efecto, el impacto de la crisis migratoria en nuestro país y la necesidad de una acción conjunta por parte de todos los agentes con competencia en el control y vigilancia fronteriza ha conllevado al surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Marítima y de un Centro de Coordinación en materia migratoria que actualmente centraliza las zonas de Canarias y el Estrecho de Gibraltar. Hay que destacar que la existencia de numerosas unidades con competencias similares no es algo propio de nuestro país. Ello provoca una importante deficiencia en cuanto al intercambio de información y la capacidad de una respuesta única. Las estructuras creadas a nivel español, así como la Red prevista en la Recomendación de la Comisión 2020/1366/UE, parecen establecer un mecanismo eficaz, integrado y especialmente global, a efectos de facilitar una respuesta adecuada ante la crisis migratoria. En cualquier caso, y en el ámbito europeo, habrá que atender a la voluntad política de los Estados a efectos de conocer el alcance de la solidaridad y compartición de información entre las autoridades nacionales.

En cuarto lugar, en el contexto de la cooperación internacional, la misma aparece como la piedra angular para hacer frente a las amenazas de la seguridad marítima, en general, y de la criminalidad organizada y la inmigración irregular, en particular. El proceso de integración europea, en el cual se encuentra inserto España, representa a todas luces un elemento de calidad en cuanto a posibilitar y/o facilitar esta cooperación, aprovechando además las infraestructuras y las unidades ya creadas al efecto. Sin embargo, a nivel africano, la escasa tradición política en una cooperación de estas dimensiones donde participan cuerpos y fuerzas de seguridad además de fuerzas armadas hace que se sitúe en una fase todavía embrionaria respecto al modelo europeo. En este caso, se va a requerir un importante cambio de agenda política en los países africanos si desean avanzar en este terreno. En este último aspecto, conviene destacar las recientes iniciativas adoptadas en el seno de la UE, especialmente el Memorándum firmado entre la UE y la UA en 2018

---

<sup>101</sup> Un primer paso parece haberse dado con la reciente Recomendación 2020/1364/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión, humanitaria y otras vías complementarias, *DO*, L 317, de 01.10.2020.

sobre Paz, Seguridad y Gobernanza, así como la Estrategia europea para África de 2020. En nuestra opinión, se debería apostar por una vinculación permanente en cuanto al apoyo en materia de infraestructura, aplicación estratégica y logística, a fin de buscar elementos comunes con las prácticas europeas, especialmente con respecto a los países de origen y tránsito de la inmigración. Por otra parte, agrupaciones intergubernamentales informales como la *Dimensión Mediterránea* de la PESC, el *Diálogo 5+5* o incluso la *Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmería Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar* (FIEP), pudieran constituir a nivel regional unos primeros pasos en un acercamiento en el diálogo político a fin de conciliar prácticas comunes frente a la inmigración irregular.

Finalmente, en quinto lugar, en todas las estrategias, como elemento a destacar, se incluye el uso de medios militares en el ámbito de la Seguridad Marítima, e incluso para hacer frente a la inmigración irregular. En efecto, conviene entonces destacar el papel que puede jugar los medios militares en la lucha contra la inmigración irregular, medios que presentan características más flexibles y con un elenco competencial más amplio que aquellos medios cívico-policiales, especialmente en lo que se refiere a la seguridad y vigilancia marítima. No obstante, ello no debe ser óbice para favorecer un enfoque integrado, que permita actuar en todos los ámbitos de la crisis existente a través de la combinación de un amplio elenco de medios. Los objetivos a alcanzar deberían ser la elaboración de protocolos de actuaciones conjuntas, a partir incluso de ejercicios conjuntos civiles y militares y que afectasen, particularmente a los países de la zona euromediterránea. Con todo, se destaca que únicamente con una acción colectiva, multilateral, con recurso a todos los medios disponibles a nivel nacional y regional, se podrá actuar de forma coherente e integrada frente a las amenazas a la Seguridad Marítima, especialmente frente a la criminalidad organizada, auténtico motor de los flujos de inmigración irregular por vía marítima.

**ANEXO  
CUADRO RESUMEN**

	<b>ESPAÑA</b>	<b>UE</b>	<b>UA</b>
<b>Concepto Seguridad Marítima</b>	Acción del Estado para defender los intereses nacionales, en un contexto internacional. Identificación de los intereses nacionales.	Una situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos.	Diferencia “Maritime Security” de “Maritime Safety”.
<b>Inmigración como amenaza</b>	Flujos migratorios irregulares como “Desafío” (ESN 2017) y como amenaza (ESMN, 2013). Conectado al crimen organizado.	Inmigración irregular como amenaza a la seguridad europea y la seguridad marítima, y vinculada a la delincuencia organizada transfronteriza.	Tráfico de personas, inmigrantes y crimen organizado.
<b>Medios disponibles (incluidos militares)</b>	Medios civiles y militares. Se incluye la vigilancia y control de fronteras exteriores. Creación de estructura integrada – Autoridad de Coordinación para Canarias y la zona del Estrecho de Gibraltar. Acción integrada. Cooperación internacional	PCSD + ELSJ. Desarrollo de capacidades militares (PESCO). Recomendación de la Comisión en Octubre 2020 para crear Red que facilite el intercambio de información y la respuesta ante crisis migratorias. Acción integrada. Cooperación internacional.	Recursos civiles y militares. Estructura integrada propuesta. Escasa cooperación internacional. Falta de medios.