



# MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL. EN ESPECIAL, LA COMPLEJA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA<sup>1</sup>

JORGE URBANEJA CILLÁN

## I. INTRODUCCIÓN

Al abordar un actualizado análisis de los retos globales en materia de seguridad y defensa, necesariamente debe ocupar un papel protagonista el estudio del fenómeno migratorio. Ciertamente, resulta habitual encontrar referencias puntuales a las complejas relaciones que pueden plantear los movimientos migratorios, entendidos en sentido amplio, con las cuestiones de seguridad y defensa. Sin embargo, esta realidad ha adquirido una renovada y reforzada dimensión con la actual crisis migratoria, que encuentra su origen en un amplio número de conflictos que se desarrollan en Estados de Oriente Medio y del norte de África (principalmente Siria<sup>2</sup>, pero también: Libia, Afganistán, Irak, Eritrea, Somalia, Túnez, Ghana, Malí, Nigeria, entre otros)<sup>3</sup>. Además, a esta circunstancia debe añadirse el auge de grupos terroristas de carácter deslocalizado, principalmente *Al-Qaeda* y el conocido como *Estado Islámico (Dáesh)*<sup>4</sup>. Aunque estos grupos cuentan con ramificaciones en diversos Estados, precisamente la pervivencia de graves conflictos, ante los que la Comunidad Internacional ha ofrecido una insuficiente respuesta, ha permitido que estos grupos terroristas se hayan asentado en amplios lugares de

Irak y Siria, dominando enclaves estratégicos y ejerciendo un control directo sobre el territorio y la población<sup>5</sup>.

Ante esta situación, se ha producido un exponencial auge de desplazamientos de la población civil, que en no pocas ocasiones presentan un alcance estatal o regional<sup>6</sup>. Sin embargo, la dimensión de esta problemática se ha visto sustancialmente transformada como consecuencia de los flujos migratorios que, por diferentes vías, especialmente marítima<sup>7</sup>, llegan a la Unión Europea<sup>8</sup>, hasta tal punto que se ha producido el mayor desplazamiento de personas desde la II Guerra Mundial; situación que se ha venido denominando como “*crisis de los refugiados*”<sup>9</sup>.

La Unión Europea ha tenido que articular una serie de medidas ante esta problemática, que en no pocas ocasiones se han demostrado ineficaces y en otras se han visto comprometidos algunos de los valores y principios sobre los que se ha construido el proceso de integración europeo<sup>10</sup>. De esta forma, aun partiendo de los elementos de improvisación que están presentes en la respuesta a cualquier crisis, la Unión Europea ha gestionado con relevantes deficiencias la actual crisis migrato-

ria. Así, además de la ya clásica dialéctica entre las iniciativas de las Instituciones de la Unión y las posturas de los Estados, la presente crisis ha evidenciado una limitada respuesta de la Unión Europea ante los conflictos internacionales, una insuficiente gestión de las fronteras exteriores y una controvertida aplicación de las políticas europeas en materia de asilo y refugio.

En estos términos, junto a las cuestiones de primera magnitud, referidas esencialmente a los aspectos humanitarios de la crisis migratoria, resulta indubitado que un desplazamiento migratorio de la magnitud del que se está experimentando actualmente en la Unión Europea presenta repercusiones profundas para las políticas de seguridad europeas. Los retos que plantea esta situación sólo podrán ser abordados eficazmente a través de respuestas coordinadas e integrales, lideradas por la Instituciones de la Unión y en las que se comprometan la totalidad de los Estados europeos y que, necesariamente, aborden los problemas que se encuentran en el origen de los desplazamientos masivos de personas.

## II. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA RENOVADA DIMENSIÓN. LA PARTICULAR POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las complejas relaciones que conectan los flujos migratorios, en sus diferentes manifestaciones, con las cuestiones relativas a la seguridad y defensa representan, en la actualidad, una realidad para Estados y organismos internacionales, así como un ámbito de reflexión para diversos foros internacionales<sup>11</sup>.

En primer lugar, puede observarse como en las últimas décadas se ha produ-

cido un debilitamiento de las posiciones del Estados en cuestiones que hace unos decenios estaban integradas en las competencias soberanas del Estado. Esta “*crisis del Estado*” ha determinado su incapacidad, o al menos dificultad, para ejercer plenamente algunos derechos que se derivan de su condición soberana. En algunos supuestos, esta realidad viene determinada por la sujeción a normas internacionales (de carácter convencional o consuetudinario) o por la conformación de mecanismos de cooperación institucionalizada, a través de organizaciones internacionales, con diversos grados de funciones y competencias. Sin embargo, en otras ocasiones, las limitaciones de las atribuciones soberanas del Estado encuentran sus orígenes, mediatos o inmediatos, por el devenir de acontecimientos internacionales, que por su magnitud reflejan las incapacidad del Estado para abordarlos de forma eficiente<sup>12</sup>. Incluso, hasta los procesos de integración regional que han alcanzado un mayor grado de desarrollo y reproducido parcialmente estructuras estatales, han demostrado importantes limitaciones para gestionar de forma eficiente algunos de los principales acontecimientos de la realidad internacional. Sin ningún lugar, estas reflexiones son plenamente aplicables a la Unión Europea, que ha demostrado deficiencias estructurales para aportar soluciones efectivas a fenómenos, como la crisis financiera y económica (iniciada en el año 2007) y la actual crisis migratoria<sup>13</sup>. Por tanto, “en realidad ningún Estado aisladamente, pero tampoco la UE sin la coparticipación estatal, puede afrontar estas dos problemáticas de la emigración en el mar Mediterráneo, y de las repentinas llegadas masivas o avalanchas de decenas o cientos de personas”<sup>14</sup>.

De esta forma, se encuentra consolidado que al abordar la problemática de las migraciones, “la pretensión de cerrar absolutamente las fronteras para conseguir un control absoluto y unilateral del tránsito

por ellas en un desiderátum tan inalcanzable como la pretensión opuesta, la de abolirlas por completo. La realidad internacional demuestra que, a pesar de cualesquiera políticas migratorias consagran la necesidad de un control absoluto de las fronteras, ningún Estado que permanezca completamente al margen de los flujos migratorios, ya sea como Estado de origen, de tránsito o de destino”<sup>15</sup>.

A su vez, la gestión de las fronteras adquiere unas dimensiones específicas en la Unión Europea debido a la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la eliminación de las fronteras interiores y la consecuente conformación de una única frontera exterior. Así, el modelo europeo de fronteras, “sin desnaturalizar los caracteres jurídicos esenciales del concepto de frontera del Derecho Internacional Público, altera sin embargo sustantivamente las funciones que cumplen las fronteras europeas, alteración que principalmente radica en una diferente organización de las competencias de los Estados de la UE sobre el desempeño de las funciones estatales de la frontera como lugar de control fronterizo”<sup>16</sup>.

De esta forma, como consecuencia directa de la conformación del ELSJ, la gestión de las fronteras exteriores de la UE se ha convertido en una *competencia compartida* entre la UE y sus Estados miembros. Sin embargo, las actuaciones de la Unión en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores han sido ciertamente limitadas; debiendo asumir los Estados, especialmente los Estados del Sur de Europa, las responsabilidades de gestionar la frontera común del conjunto de la Unión. Así, el art. 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su apartado 1, establece que: “la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, así

como la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”. Asimismo, en este ámbito, debe tenerse presente que las cuestiones de seguridad nacional continúan siendo competencia exclusiva de los Estados y, sin duda alguna, como se analizará seguidamente, ésta puede verse comprometida si existen movimientos demográficos masivos que intentan entrar de forma incontrolada en el territorio de un Estado.

El principal resultado de las iniciativas europeas, fue la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores (FRONTEX)<sup>17</sup>, creada en el año 2004. Si bien la puesta en marcha de FRONTEX supuso un avance y, sobre todo, un cierto cambio de actitud entre los Estados del norte y del sur de Europa, sus actuaciones han tenido un alcance excesivamente limitado y centrado, exclusivamente, en asistencias operativas puntuales a los Estados del Sur de Europa<sup>18</sup>. Como se analizará, seguidamente esta circunstancia ha determinado que la sustitución de FRONTEX, sea una de las principales medidas adoptadas por la Unión en la respuesta, desde el punto de vista operativo, a la actual crisis migratoria.

Sin embargo, se ha apuntado que las reacciones de la Unión Europea a la actual crisis migratoria deben enmarcarse en un contexto más general de modificaciones en el concepto, las funciones y la gestión de las fronteras. Fundamentalmente, estos cambios se asientan sobre “la separación de las funciones de control respecto a la frontera-línea exterior, que implica el desplazamiento extraterritorial de ciertas funciones de control fronterizo en los márgenes de Europa”<sup>19</sup>. Esto es, la frontera ya no puede entenderse como una línea donde se ejercen las funciones de control fronterizo, sino que la frontera es un amplio espacio fronterizo (terrestre, pero sobre todo ma-

rítimo) en el que pueden llevarse las funciones de control y acceso al territorio de la Unión<sup>20</sup>. Así, el resultado final de este proceso es que los instrumentos de control fronterizo se adelantan antes del acceso al territorio europeo. Inevitablemente, esta nueva realidad deberá articularse en mecanismos de cooperación con terceros Estados y llevar aparejado el establecimiento de instrumentos que garanticen el respeto a los Derechos Humanos. Esta nueva tendencia es a la que parece responder el controvertido *Acuerdo de la Unión Europea y Turquía, de 18 marzo de 2016*<sup>21</sup>, que tiene como objetivo fundamental establecer el control de los flujos migratorios en Turquía antes de su entrada en el territorio de la Unión Europea.

El segundo condicionante que determina la realidad descrita viene determinado por el componente evolutivo que ha experimentado el concepto de seguridad, que articulándose sobre fundamentos estructurales se ve condicionado por factores novedosos. De esta forma, en su conformación actual, el concepto de seguridad se ha abierto a nuevos ámbitos, como pueden ser: la economía, la energía, el medioambiente, la salud o las migraciones, entre otros factores. Esto es, en nuestros días, no se cuestiona la ampliación de la seguridad y se ha consolidado la proliferación de nuevas facetas y actores en la seguridad<sup>22</sup>. De esta forma, resulta indubitado que el concepto de seguridad reaparece con una dimensión renovada, ampliándose a dimensiones que tienden a englobar el conjunto de riesgos a los que se ven cometidas las sociedades, y que desbordan el estricto concepto de agresión exterior que se limitaba exclusivamente a las funciones de la defensa<sup>23</sup>; entre este conjunto de riesgos encuentran un lugar protagonistas los movimientos migratorios<sup>24</sup>.

Como reflejo de esta realidad, durante las últimas dos décadas, se han generaliza-

do variados instrumentos nacionales e internacionales, ya sean de carácter normativo o programático, que abordan la relación directa entre los movimientos migratorios y las cuestiones de seguridad; si bien, mayoritariamente, los resultados en este ámbito han sido ciertamente limitados<sup>25</sup>. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya en su *Concepto Estratégico* de 1989<sup>26</sup> contenía una mención expresa a los posibles riesgos que podrían plantear los movimientos migratorios para la seguridad internacional. En términos similares, en la revisión del Concepto Estratégico de 2010<sup>27</sup>, dentro del catálogo de nuevas amenazas, se contiene una referencia expresa a las migraciones masivas. Aunque las amenazas mencionadas no pueden ser entendidas como novedosas en sentido estricto, ya que no lo son el terrorismo, la delincuencia organizada, los flujos migratorios incontrolados; el carácter novedoso radica en la interacción e interconexión entre estos factores de riesgo.

En esta misma línea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al analizar los diversos instrumentos de política pública a disposición de las autoridades nacionales para la gestión de los flujos migratorios, se mencionan las complejas relaciones entre migraciones y seguridad. En especial, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, esta relación está marcada por los mayores controles estatales sobre las fronteras, insertados en las medidas destinadas a prevenir el terrorismo internacional<sup>28</sup>.

En términos similares, los instrumentos españoles identifican los flujos migratorios dentro del catálogo de los riesgos para la seguridad del Estado español, en el ámbito de la cooperación europea en la Política Común de Seguridad y Defensa. Así, en la *Estrategia de Seguridad Nacional de España*, aprobada en 2013, se consideran directamente “los flujos migratorios irregulares”

entre las amenazas a la seguridad nacional y entre las líneas de acción estratégicas “la ordenación de esos flujos”<sup>29</sup>. Por el contrario, en la muy reciente *Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional*<sup>30</sup>, no se hace referencia expresamente a las cuestiones migratorias. Resulta especialmente llamativa esta omisión, especialmente en las disposiciones adicionales en las que se menciona la necesaria colaboración en la gestión de las crisis internacionales; y en las que destaca la ausencia (como incomprensiblemente, en toda la Ley) de referencia al sistema europeo de política de seguridad y defensa<sup>31</sup>.

Como puede observarse hasta fechas recientes la preocupación por los flujos migratorios incontrolados se centraba en una inmigración, esencialmente, de carácter económico<sup>32</sup>. Esta circunstancia adquiere una identidad propia en la frontera sur de la Unión Europea, ya que la frontera entre Europa y el continente africano representa la separación de mayor intensidad de las existentes en cuanto al desarrollo económico y en el ámbito demográfico; incluso con diferencias mayores a la frontera entre Estados Unidos y México. Sin embargo, los masivos flujos migratorios que se vienen produciendo desde el año 2011 presentan un origen sustancialmente diferente. Así, junto a movimientos migratorios de carácter económico, los actuales desplazamientos masivos de personas encuentran su principal motivación en factores políticos; esto es, personas que huyen los conflictos internacionales, que encuentran en peligro su vida o integridad física y son perseguidas por su *raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas*<sup>33</sup>.

Esta diferencia ha llevado a señalar que “se ha convertido en urgente una reflexión y un esfuerzo conceptual de diferenciación entre los conceptos de refugiado y de inmigrante”<sup>34</sup>. En la actualidad, sobre todo

en el marco de la reciente crisis migratoria, las diferencias entre las situaciones jurídicas determinadas por ambas situaciones se han visto diluidas, hasta el punto de difuminarse las diferencias entre ambos conceptos. Esta realidad responde, parcialmente, a la propia naturaleza “mixta” del fenómeno migratorio actual. Así, en “la actual oleada se mezclan personas que, de acuerdo con las normas de los Estados europeos, tienen derecho a recibir asilo (concepto equivalente al de refugio), como los sirios por huir de un territorio en guerra, y otras que no tienen ese derecho, como la mayoría de los kosovares o muchos de los procedentes de países subsaharianos en busca de mejores condiciones de vida. En el flujo que sigue llegando a través del Mediterráneo hacia Italia dominan los segundos”<sup>35</sup>. Por ello, sin embargo, junto a este componente fáctico de vital relevancia, como señala DÍAZ BARRADO, esta realidad se enmarca dentro de una tendencia general del ordenamiento internacional, como es el progresivo debilitamiento de conceptos y categorías jurídicos, sustituidos por conceptos de carácter político; lo cual puede comprometer la eficacia protectora de las normas jurídico-internacionales<sup>36</sup>.

Más de la diferenciación situada en el plano estrictamente conceptual, la diferenciación entre migrante y refugiado resulta de esencial relevancia, ya que la existencia de esta segunda categoría determinará la obligación de los Estados de cumplir con las obligaciones internacionales de protección aplicables exclusivamente a los refugiados<sup>37</sup>, contenidas en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*<sup>38</sup>. Por estos motivos, se entiende que “ha de reflexionarse y legislar sobre esta línea de diferenciación conceptual entre inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados”, ya que “hay margen conceptual para precisar mejor y por tanto regular y proteger mejor”<sup>39</sup>.

Esta evaluación en el desarrollo de los flujos migratorios actuales y su relación directa con conflictos de primera magnitud en la esfera internacional, añadida al fenómeno terrorista, ha obligado a la Unión Europea a replantearse una reconfiguración de los vínculos entre movimientos migratorios y seguridad. De esta forma, indudablemente, la crisis de los refugiados, especialmente desde el verano del 2015, se ha transformado en un desafío para la seguridad europea, en la medida en que ha evidenciado la incapacidad de la Unión y de sus Estados miembros para llevar a cabo una gestión eficaz de sus fronteras exteriores; además de demostrar las carencias del sistema *Schengen* de fronteras interiores.

En esta línea, resulta especialmente clarificadora la *Agenda Europea de Seguridad*, que señala como “Uno de los principales problemas que afronta la UE actualmente es que las redes delictivas explotan la necesidad de los individuos de protección o su deseo de venir a Europa. Cuanto antes pueda detenerse este tráfico, menor será el riesgo de tragedias humanas como las observadas recientemente en el Mediterráneo”<sup>40</sup>.

Igualmente, resulta particularmente destacable que el G-20, en la Cumbre celebrada en Hangzhou (China) en septiembre de 2016, a iniciativa del Presidente del Consejo Europeo, mencionara expresamente la necesidad de coordinar respuestas globales ante la crisis migratoria internacional, así como sus repercusiones en los más diferentes ámbitos, incluida la seguridad internacional<sup>41</sup>. Aunque es cierto que el G-20 es un foro de cooperación al más alto nivel y que ha alcanzado su máximo protagonismo en el marco de la respuesta regulatoria a la crisis financiera internacional, sí resulta de cierta importancia que un foro de estas características y con la relevancia política de sus decisiones, resalte los víncu-

los entre los flujos migratorios masivos y la seguridad internacional.

En definitiva, como ha quedado acreditado los flujos migratorios masivos tienen vitales repercusiones no sólo en materia humanitaria, sino que también pueden constituir un factor de riesgo para la seguridad internacional; en especial, al coincidir los Estados de origen de los flujos migratorios con los lugares donde se han asentado grupos terroristas. Así, “muchas han sido las voces que han relacionado esta avalancha migratoria con el fenómeno terrorista, a la vez que otras lo desvinculan de forma absoluta. Que los flujos migratorios tienen como causa el estado de necesidad de muchos miles de individuos parece evidente, pero que este flujo masivo supone una oportunidad para que las organizaciones terroristas introduzcan a sus miembros en suelo europeo, por más que sean casos aislados, también lo es”<sup>42</sup>. De acuerdo con el *Informe de Situación y Tendencia de Terrorismo de EUROPOL* del año 2016<sup>43</sup>, no se han detectado evidencias de que los flujos migratorios se hayan utilizado sistemáticamente para introducir terroristas en los Estados europeos, pero sí se han detectado actuaciones terroristas en los que sus autores han recurrido puntualmente a los flujos migratorios.

### III. LAS CONTROVERTIDAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA. LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE INICIATIVAS EUROPEAS Y LOS INTERESES ESTATALES.

Expuesto en estos términos, la crisis migratoria a la que debe hacer frente la Unión Europea es ciertamente compleja y se han debido plantear soluciones en un complejo equilibrio entre el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes y el establecimiento de medidas destinadas a controlar las fronteras. Ciertamente, son diversas

las iniciativas que desde la Unión Europea se han impulsado para gestionar la crisis migratoria, sin embargo, se analizarán principalmente aquellas actuaciones que implican medidas de carácter *securitario*, destinadas a controlar los flujos migratorios ilegales.

**i) Actuaciones en materia de gestión de fronteras.** En primer lugar, la Unión Europea ha realizado cambios cualitativos en su sistema de fronteras, tanto interiores como exteriores. Así, los Estados de la Unión Europea más afectados por la llegada masiva de migrantes han reaccionado con el establecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores entre Estados miembros de la Unión, al amparo de las posibilidades que ofrecen los arts. 23 a 25 del conocido como *Código de Fronteras de Schengen*<sup>44</sup>. Aunque, esta medida, inicialmente, estaba prevista para un plazo de ocho meses, el Consejo, mediante Recomendación de 12 de mayo de 2016<sup>45</sup>, ha permitido mantener los controles temporales en las fronteras entre los Estados de la Unión si existen circunstancias excepcionales que así lo exijan. En esta misma línea, se han introducido controles sistemáticos a los ciudadanos de la Unión Europea, lo que lleva aparejado la posibilidad de consultar las bases de datos de todas las personas que entren o salgan del Espacio *Schengen*<sup>46</sup>. Esta medida ha adquirido especial relevancia, ya que se ha demostrado que ciudadanos europeos han acudido a las zonas controladas por el *Dáesh* y han regresado a Estados europeos y participado en algunos de los atentados más graves cometidos durante los últimos años; por tanto, en su condición de ciudadanos europeos pueden beneficiarse de la libre circulación por el Espacio *Schengen*<sup>47</sup>.

En segundo lugar, la Unión Europea ha impulsado nuevos mecanismos de control sobre las fronteras exteriores de la Unión, a través de la sustitución de FRONTEX por la *Guardia Europea de Fronteras y Cos-*

*tas*<sup>48</sup>. Esta nueva Agencia de la Unión engloba a FRONTEX, con funciones añadidas, junto con las autoridades responsables de la gestión de las fronteras de los Estados miembros. El objetivo esencial no es la creación de un cuerpo propio de la Unión, de la naturaleza militar o policial; sino que los Estados dispongan dentro de un cuerpo dentro de sus autoridades de gestión de fronteras con capacidad para ser movilizados en situaciones de emergencia y acudir a misiones temporales<sup>49</sup>. De acuerdo su Reglamento constitutivo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas a petición de un Estado miembro, podrá: poner en marcha operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores enviar equipos de apoyo para la gestión de la migración a puntos críticos de las fronteras exteriores, en el caso de la existencia de retos migratorios desproporcionados<sup>50</sup>.

Sin embargo, el aspecto más problemático y destacado de la nueva regulación consiste en la posibilidad de intervención de la Agencia, incluso en contra de la voluntad de un Estado, en aquellos casos en los que exista una situación en las fronteras exteriores que requiera una actuación urgente<sup>51</sup>. Esta intervención de la Agencia podrá producirse cuando se considera que el Estado miembro haya llevado una gestión de las fronteras exteriores ineficaz, hasta el punto de comprometer el funcionamiento del *Espacio Schengen*; tomando como base dos causas: que el Estado miembro no aplique una Recomendación formulada por la propia Agencia; o bien que exista una situación concreta y desproporcionada en la que el Estado no haya solicitado asistencia a la Agencia para la gestión de las fronteras exteriores. En estos supuesto, se ha propuesto que el Consejo, a propuesta de la Comisión y mediante un acto de ejecución, por adoptar una decisión en la que se fijen cuáles son las actuaciones que puede desarrollar la Agencia con la finalidad de

paliar los riesgos que implique la situación. A estos efectos, se han previsto unos plazos reducidos, en los que la participación de las instituciones comunitarias y del Estado afectado, se despliegan los equipos de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* que resulten necesarios<sup>52</sup>. Ciertamente, al tratarse de una actuación en la que se compromete directamente la soberanía de los Estados, es el Consejo el que tiene la capacidad de adoptar la decisión necesaria para la intervención de la Guardia de Fronteras y Costas en contra de la voluntad de un Estado miembro. A pesar de que ello supone un refuerzo de la vía intergubernamental, en línea con las tendencias actuales del proceso de integración, la existencia de estos mecanismos puede considerarse como un avance hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores, que, sin embargo, sigue siendo una competencia en la que los Estados continúan teniendo la auténtica capacidad decisoria.

#### ii) Actuaciones de naturaleza militar.

Las respuestas basadas en las actuaciones de las Fuerzas Armadas han sido una respuesta controvertida en la gestión de la crisis migratoria, pero que se han demostrado como una realidad desde el año 2013, con el objetivo de responder a algunos de los retos que plantea el desplazamiento masivo e incontrolado de personas, en especial por el Mar Mediterráneo.

Así, tras la tragedia de Lampedusa (3 de octubre de 2013), fue el Estado italiano el que decidió, el 18 de octubre de 2013, la denominada operación *Mare Nostrum*, que tenía como objetivo primordial controlar los flujos migratorios provenientes esencialmente de Libia. Italia, a través de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, propuso la adopción por parte de la Unión Europea de una misión naval y aérea destinada a destruir las embarcaciones de las redes de la migración ilegal<sup>53</sup>. El

Consejo Europeo decidió descartar la intervención militar y autorizar una misión mixta de gestión de fronteras (al amparo de FRONTEX) y una operación de apoyo humanitario (conocida como TRITON), cuyo objetivo era sustituir a la misión italiana, aunque con menos presupuestos, medios y un menor radio de acción. Si bien, con la nueva tragedia ocurrida el 19 de abril de 2015 y la adopción de la Agenda Europea de la Migración, se acude a la posibilidad de iniciar operaciones al amparo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con el objetivo de proceder a la identificación, captura y destrucción sistemática de las embarcaciones utilizadas por los traficantes; de conformidad con el Derecho internacional y con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>54</sup>.

De esta forma, mediante la Decisión PESC 2015/778, del Consejo de 18 de mayo de 2015<sup>55</sup>, se activa una operación militar de gestión de crisis, (EUNAVFOR MED, posteriormente denominada EUNAVFOR MED SOPHIA). El objetivo esencial de esta operación es actuar directamente contra las redes de tráfico ilícito y trata de personas que actúan en el Mar Mediterráneo central y meridional; detectando, capturando y eliminando los buques y los medios utilizados por las redes de tráfico ilegal de personas, respetando la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El desarrollo de esta operación se articula en torno a tres fases, siendo las dos primeras: en primer lugar, detectar y seguir la redes de migrantes a través de la recopilación de información y las actuaciones en alta mar; en segundo lugar, visitar, registrar, apresar y desviar los buques sospechosos, en alta mar e, incluso, en las aguas interiores del Estado ribereño, ya sea con su consentimiento o con autorización por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por último, una ter-

cera fase extenderá estas actividades hasta incluir medidas operativas contra las embarcaciones y elementos relacionados sospechosos de ser utilizados para el contrabando o el tráfico de seres humanos dentro del territorio de los estados ribereños, sujeta a consentimiento del Estado ribereño o la autorización del Consejo de Naciones Unidas<sup>57</sup>.

Con la finalidad de suministrar cobertura la segunda fase de esta operación, el 5 de octubre de 2015, bajo las previsiones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2240 (2015)<sup>58</sup> autorizando a los Estados Miembros a incautar las embarcaciones que fueran utilizadas en el contrabando y tráfico ilegal de personas humanas desde Libia. La situación de conflicto prolongado en Libia y la ausencia de Gobierno con capacidad para controlar el territorio, ha determinado que Libia se convierta en el principal punto de salida de la inmigración regular hacia Italia, tanto de los flujos migratorios de razones económicas, como de aquellas personas que huyen de guerras civiles, conflictos armados o dictaduras de otros Estados africanos y asiáticos<sup>59</sup>. Mediante la Decisión PESC 2016/993 del Consejo, de 20 de junio<sup>60</sup>, se acordó extender el mandato de la misión EUNAVFOR MED durante un año más añadiendo dos nuevas tareas de apoyo: adiestramiento y construcción de capacidades de los Guarda Costas y de la Marina de Libia y la contribución a la implementación del embargo de armas decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU. Ciertamente, la introducción de estas nuevas funciones, deben considerarse como un elemento positivo, en la medida que representa el establecimiento de medidas en el Estado de origen.

Siguiendo las iniciativas de la Unión Europea, la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autoriza tres tipos de operaciones. En primer lugar, se

permite el abordaje, incautación y el desvío de las embarcaciones de traficantes en alta mar, cuando están siendo o existen motivos fundados para creer que han sido o van ser utilizadas para el tráfico ilícito de inmigrantes desde Libia; aun sin el consentimiento del Estado de pabellón. Asimismo, se contempla la obligación de haber intentado obtener de buena fe el consentimiento de los Estados y la obligación de informar a los Estados de pabellón. En segundo lugar, esta actividad se podrá extender al interior de las aguas territoriales bajo resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y con el consentimiento del Estado ribereño. En tercer lugar, se autoriza a *“emplear todas las medidas que dicten las circunstancias”*<sup>61</sup> para hacer frente a los traficantes y tratantes al llevar a cabo la inspección y apresamiento de los buques que estén siendo utilizados para el tráfico de migrantes o la trata de personas. Se entiende, que esta autorización de Naciones Unidas puede llegar incluso al uso de la fuerza, pero sólo en alta mar frente a las costas de Libia y no en el sus aguas interiores o territorio, como pretendía la Decisión PESC.

Ciertamente, se plantean bastantes dudas de que una operación militar, como la EUNAVFOR MED SOPHIA, represente un cauce eficaz para la gestión de la crisis migratoria, ya que *“el problema del tráfico de personas es mucho más complejo que y difícilmente una operación militar de estas características puede enfrentarlo”*<sup>62</sup>. Esto es, la operación militar de gestión de crisis y la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas *“parten de la base de que las tragedias que se producen en el Mediterráneo son consecuencia del tráfico ilícito (...) y no reconocen que la utilización de las mafias es sólo un síntoma más del problema”*<sup>63</sup>. Incluso, puede plantearse la situación paradójica de que los buques de la operación pueden acabar salvando a los mismos emigrantes cuyo traslado a Eu-

ropa por las redes trataban de evitar. Por tanto, puede concluirse que “en cualquier caso, por su naturaleza, estas redes no son destruibles con medios militares. Sólo un trabajo policial y judicial, complicado por su carácter transnacional, podría debilitarlas”<sup>64</sup>.

Además, debe tenerse presente que la misión impulsada por la Unión Europea debe ser respetuosa con los derechos de los migrantes, en especial aquellos que puedan ser solicitantes de asilo y, por ello, de forma particular con el derecho a solicitar protección internacional en un puerto seguro y la prohibición de devoluciones, de conformidad con lo previsto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, el *Reglamento (UE) N° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, establece que “ninguna persona será desembarcada en un país, forzada a entrar en él, conducida o entregada de algún otro modo a sus autoridades, incumpliendo el principio de no devolución cuando, entre otros supuestos, exista un riesgo grave de que se vea expuesta a sufrir pena de muerte, tortura, persecución o cualquier otra pena o trato inhumano o degradante o cuando su vida o su libertad estén amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, o cuando exista un riesgo grave de que sea expulsada, trasladada o extraditada a otro país incumpliendo el principio de no devolución” (art. 4). A este respecto, el TEDH en el asunto *Hirsi Jamaa y otros contra Italia*<sup>65</sup>, declaró que el retorno

a Libia acordado por las autoridades italianas violó el artículo 3 (non-refoulement o no devolución), el artículo 13 (falta de vías de remedio efectivas) del CEDH, así como el artículo 4 del Protocolo 4 (prohibición de expulsiones colectivas), exigiendo un examen independiente y riguroso de las solicitudes presentadas por los individuos. Esto es, “toda operación militar de lucha contra el tráfico de personas que haya interceptado una embarcación con personas migrantes debe ponerlas a salvo, proceder a la identificación de las personas y trasladarlas a un país seguro que, en la situación actual, sólo puede ser europeo”<sup>66</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La crisis migratoria actual ha puesto de manifiesto las repercusiones que los movimientos migratorios, masivos e incontrolados, pueden tener sobre la seguridad y estabilidad internacional. Ciertamente, esta realidad aparece condicionada, además, por la implantación de grupos terroristas en amplias zonas del Sur-Este de Asia y las consecuentes medidas de los Estados destinadas a prevenir el terrorismo internacional. Estas circunstancias han llevado a la Unión Europea a establecer un conjunto de medidas restrictivas a la entrada de personas en el territorio de sus Estados. Estas medidas deben moverse en un complejo equilibrio, ya que deben ser plenamente respetuosas con los derechos de los inmigrantes, especialmente aquellos que los solicitantes de asilo. Así, se han sucedido diversas iniciativas, de carácter operativo, destinadas a mejorar la gestión de las fronteras interiores y exteriores, incluso se ha llegado a activar una controvertida operación militar. A pesar de que algunas de estas medidas representan avances en la gestión de las fronteras de la Unión, debe tenerse presente que la problemática de los flujos migratorios no puede ser solucionada exclusivamente con medidas

restrictivas adoptadas en los Estados de destino. Solamente soluciones integrales, que tengan en cuenta el origen de los flujos migratorios, como la existencia de prolongados conflictos armados, que se añaden a las tradicionales migraciones de carácter económico, podrán contribuir a gestionar de manera más eficiente los masivos flujos migratorios.

## NOTAS

(1) Trabajo elaborado en el marco del Proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”, con referencia DER2015-63498-C2-2-P.

(2) Por la gravedad de los acontecimientos y las violaciones sistémicas de los Derechos Humanos y del Derecho internacional humanitario, ha adquirido especial relevancia el conflicto sirio. Vid., entre otros, FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior en el Mediterráneo”, *Revista General del Derecho europeo*, núm. 33, 2014, pp. 1-60; LÓPEZ-JACOISTE, E., “La Guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, 73-97.

(3) Así, de acuerdo con la Agencia de las Organizaciones de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de la mitad (el 54%) de los refugiados del mundo procedía de tres países: la República Árabe Siria (4,9 millones), Afganistán (2,7 millones) y Somalia (1,1 millones). ACNUR, *Tendencia Globales. Desplazamiento forzado en 2015*, (Disponible en <http://www.acnur.es/PDF/TendenciasGlobales2015.pdf>). Igualmente, casi nueve de cada diez personas llegadas a Grecia procedían de Siria, Afganistán e Irak, mientras que el 41% de los llegados a Italia venían de Eritrea, Somalia y Sudán, y un 6% de Siria.

(4) WINTER, C., *Islamic State: The Changing Face of Modern Jihadism*, Ed. Quilliam Foundation, Londres, 2014; CHINARRO LÁZARO, A., “Respuesta internacional al desafío de la estrategia mediática del estado islámico”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015, pp. 1-28; SALTMAN, E.M. y MARTINI, A., “El terrorismo global como amenaza para el orden internacional. El caso del Estado islámico”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 32, 2016, pp. 95-116.

(5) POZO SERRANO, M.P., “El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 32, 2016, pp. 141-188.

(6) Según ACNUR, durante 2015, los principales Estados de acogida fueron: Turquía (2.5 millones), Pakistán (1.6 millones), Líbano (1.1 millones), Irán (979.400), Etiopía (736.100), Jordania (664.100). ACNUR, *Tendencia Globales. Desplazamiento forzado en 2015*, op. cit. Asimismo lo demuestra que Líbano acogía al mayor número de refugiados en relación con su población nacional, con 183 refugiados por cada 1.000 habitantes.

(7) DI FILIPPO, M., “Irregular Migration Across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea”, *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 1, 2013, pp. 53-76. (Disponible en <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/numeros/PSI/psi-01-etudes-di-filippo-irregular-migration.pdf>).

(8) Según datos de la UE, el total de solicitantes de asilo llegados a la UE-28 en 2015 sería de 1,26 millones de personas, más del doble que en 2014. EUROSAT-EUROPEAN COMMISSION, *Asylum statistic*, Bruselas, 2 de marzo de 2016. (Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)).

(9) Según ACNUR, a finales de 2015, 65,3 millones de personas se encontraban desplazadas, de los cuales 12,4 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por los conflictos o la persecución durante 2015.

(10) FERRERO TURRIÓN, R., “Seguridad y Derechos Humanos, la crisis de los refugiados como crisis de valores de la UE”, *Documento de Opinión-Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 03/2016, 5 de enero de 2016. (Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEO03-2016\\_Seguridad\\_DDHH\\_Refugiados\\_RuthFerrero.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO03-2016_Seguridad_DDHH_Refugiados_RuthFerrero.pdf)).

(11) DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Control de fronteras y Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 2003, pp. 667-92, (disponible en <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/7/067-092.pdf>); HUYSMAN, J., “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Markets Studies*, vol. 38, núm. 5, 2000, pp. 751-777; DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Inmigración, seguridad y fronteras”, DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.), *Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Ed. Dykinson, Madrid, 2012, pp. 13-18.

- (12) RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., "Una Europea Federal de Estados Naciones: de nuevo sobre los Estados", *Pliegos de Yuste*, núm. 16, 2015, pp. 163-174. (Disponible en <http://www.pliegosdeyuste.eu/n16/Pliegos16.pdf>).
- (13) *Ibid.* pp. 164 y 165.
- (14) DEL VALLE GÁLVEZ, A., "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 55, 2016, pp. 759-777.
- (15) DE LUCAS MARTÍN, F. J., "Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad", *Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015, pp. 272-277. (Disponible en [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/008ES\\_DeathsMediterranean\\_JLucas.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/008ES_DeathsMediterranean_JLucas.pdf)).
- (16) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Las fronteras de la Unión. El modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 299-341.
- (17) *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.* (DOUE núm. 349, de 25 de noviembre de 2004).
- (18) Vid., entre otros, ARIAS FERNÁNDEZ, G., "Frontex and illegal immigration in the European Union", SOBIRNO HEREDIA, J.M. (Dir.), ED. Bruylant, Madrid, 2011, pp. 29-46; EKELUND, H., "The Establishment of FRONTEX. A New Institutional Approach", *Journal of European Integration*, vol. 36, núm. 2, 2014, pp. 99-116.
- (19) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Las fronteras de la Unión. El modelo europeo de fronteras", *op. cit.* p. 774.
- (20) ROLDÁN BARBERO, J., "La aplicación territorial del Derecho de la Unión Europea y del Derecho internacional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pp. 453-490.
- (21) Sorprendentemente, el anuncio de un acuerdo de esta relevancia se realizó mediante una nota de prensa del acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Europeo. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>). Sobre este acuerdo y su naturaleza jurídica como norma convencional, entre otros, PEERS, S., "The EU/Turkey refugee deal: a legal assessment", *EU Law Analysis*, 18 de marzo de 2016, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>); DEN HEIJER, M y SPIJKERBOER, T., "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?", *EU Law Analysis*, 7 de abril de 2016, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>).
- (22) DÍAZ, G. y ABAD, G., "Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de las fronteras. El caso de FRONTEX", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 17, mayo, 2008. (Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0808230135A/27716>).
- (23) LABORIE IGLESIAS, M. A., "La evolución del concepto de seguridad", *Documento Marco 05/2011-Instituto Español de Estudios Estratégicos*, mayo, 2011; (disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)); PÉREZ RAMÍREZ, E., "Defensa colectiva y seguridad compartida", *Documento de Opinión 71/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de octubre de 2011; (disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEO71-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO71-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf)); FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F., "La vinculación entre seguridad colectiva, desarrollo y protección de los derechos humanos: teorías y realidades", en HUESA VINAIXA, R. (Coord.), *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas. Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 31-100.
- (24) HUYSMANS, J. y SQUIRE, V., "Migration and Security", Dunn Cavelt, M. y Mauer, V. (Eds.), *Handbook of Security Studies*, Ed. Routledge, Londres, 2009.
- (25) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 36, 2016, pp. 339-372.
- (26) COLOM PIELLA, G., "La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 97-98, 2012, p. 287-304.
- (27) OTAN, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 2010. (Disponible en [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)). Vid., entre otros, AR-

- TEAGA, F., "El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura", *Documento de Análisis Real Instituto Elcano*, ARI N/2010, 8 DE ENERO DE 2010. (Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e/ARI2-2010\\_Arteaga\\_OTAN\\_concepto\\_estrategico\\_seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e/ARI2-2010_Arteaga_OTAN_concepto_estrategico_seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e)).
- (28) Organización Internacional para las Migraciones, "Migración y Seguridad", en *Fundamentos de Gestión de la Migración-Volumen 2: Desarrollo de Políticas sobre Migración*. (Disponible en [http://www.crmsv.org/documentos/IOM\\_EMM\\_Es/v2/V2S08\\_CM.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/V2S08_CM.pdf)).
- (29) Disponible en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>.
- (30) *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015).
- (31) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *op. cit.* p. 347.
- (32) GONZÁLEZ PÉREZ, C., *Migraciones Internacionales y Derecho Internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.
- (33) RAMÓN CHORNET, C., "Sobre el impactote la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 241-264.
- (34) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii", *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 38, 2016, pp. 1-13.
- (35) PÉREZ GONZÁLEZ, C., "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015; (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c/ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c>).
- (36) DÍAZ BARRADO, C.M., "Refugiados y migraciones internacionales: Regulación y crisis migratorias", Conferencia Dictada en el *Curso Perspectivas, estrategias y desafíos de la Unión Europea ante los conflictos y amenazas para la seguridad en un contexto global*, Cuacos de Yuste-Cáceres, 29 de junio-1 de julio de 2016.
- (37) PÉREZ GONZÁLEZ, C., "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, *op. cit.*
- (38) *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (Instrumento de Adhesión de España, BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978).
- (39) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii", *op. cit.* p. 8.
- (40) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Agenda Europea De Seguridad*, COM(2015) 185 final, Estrasburgo, 28 de abril de 2015, p. 20.
- (41) Declaración Final de la Cumbre del G-20, celebrada en Hangzhou (China), 3 y 4 de septiembre de 2016. (Disponible en [https://www.g20.org/Content/DE/\\_Anlagen/G7\\_G20/2016-09-04-g20-kommunique-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-04-g20-kommunique-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6)).
- (42) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., "Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, p. 475-502.
- (43) EUROPOL, *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat)*, p. 7. (Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>).
- (44) *Reglamento (CE) No 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*. (DOUE núm. 105, de 13 de abril de 2006).
- (45) *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, Bruselas, 12 de mayo de 2016. (Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8835-2016-INIT/es/pdf>).
- Se ha planificado la progresiva reinstauración de la completa libertad de circulación, ya que la Comisión ha aprobado un plan para reestablecer la completa libertad de circulación, prevista para febrero de 2017. *Comunicación de a Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Restablecer Schengen - Hoja de ruta*, COM (2016) 120 final, Bruselas, 4 de marzo de 2016.

- (46) DEL VALLE GÁVEZ, A., “Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii”, *op. cit.* p. 6.
- (47) CABALLERO DIEZ, A., “Combatientes extranjeros europeos en Siria y en Irak”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 7, 2016, pp. 181-221.
- (48) *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.* (DOUE núm. 251, de 16 de septiembre de 2016).
- (49) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *op. cit.* p. 494.
- (50) CARRERA, S. y DEN HERTOOG, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a Name?”, *Centre for European Policy Studies-Paper in Liberty and Security in Europe*, núm. 88, 2016. (Disponible en <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>).
- (51) FERNÁNDEZ ROJO, D., “Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 41, pp. 1-28.
- (52) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *op. cit.* pp. 497 y 498.
- (53) TORI, M., “El fenómeno migratorio en Italia, una cuestión de seguridad”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 03/2014, 2 de enero de 2014. (Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO03-2014-FenomenoMigratorio\\_Italia\\_ManuelTori.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO03-2014-FenomenoMigratorio_Italia_ManuelTori.pdf)).
- (54) RAMÓN CHORNET, C., “Sobre el impactote la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea”, *op. cit.* pp. 43 y ss.
- (55) *Decisión PESC 2015/778, del Consejo de 18 de mayo de 2015, de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional* (EUNAVFOR MED. (DOUE de 19 de mayo de 2015).
- (56) RAMÓN CHORNET, C., “Sobre el impacto de la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea”, *op. cit.* pp. 253 y ss.
- (57) ARTEAGA, F. Y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo”, *Documento de Análisis Real Instituto Elcano*, ARI 40/2015, 22 de julio de 2015. (Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/79129600493270ea9940d96a5d27331d/ARI40-2015-Arteaga-GonzalezEnriquez-Respuesta-militar-crisis-migratoria-Mediterraneo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=79129600493270ea9940d96a5d27331d>).
- (58) Resolución 2240 (2015), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015.
- (59) FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis Libia: ¿Derecho Internacional, democracia y Derechos Humanos en las relaciones Euromediterráneas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 3-56.
- (60) *Decisión PESC 2016/993 del Consejo, de 20 de junio, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA).* (DOUE núm. 162, de 21 de junio de 2016).
- (61) Resolución 2240 (2015), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015, párrafo 10.
- (62) ARENAS-HIDALGO, N., “Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo”, *op. cit.* p. 351.
- (63) *Ibid.* p. 352.
- (64) ARTEAGA, F. Y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo”, *op. cit.*
- (65) *Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, Hirsi Jamaa y otros C. Italia, 23 de febrero de 2012.*
- (66) ARENAS-HIDALGO, N., “Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo”, *op. cit.* pp. 354 y 355.