



## El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa

### The New European Pact on Migration and Asylum and its impact on the common security and defence policy

Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ

Universidad de Cádiz

[miguelangel.acosta@uca.es](mailto:miguelangel.acosta@uca.es)

<https://orcid.org/0000-0003-3976-3171>

Recibido 15/10/2021. Aceptado 07/04/2022

**Para citar este artículo:** Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ (2022): “El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa” en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 32, pp. 94-117.

**Para acceder a este artículo:** <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.007>

#### Resumen

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea, aprobado en septiembre de 2020, presenta una serie de propuestas legislativas en la consecución de un enfoque integrado ante la realidad migratoria. No obstante, no parece que exista a fecha de hoy un auténtico consenso entre los Estados miembros a fin de lograr una verdadera política migratoria común. Por otra parte, la posible incidencia del Nuevo Pacto en la Política Común de Seguridad y Defensa demuestra, en nuestra opinión, un claro reconocimiento a su labor de control fronterizo y lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes.

**Palabras Clave:** Migración y Asilo, Nuevo Pacto, Política Común de Seguridad y Defensa, operaciones civiles y militares



## Abstract

The New European Pact on Migration and Asylum, adopted in September 2020, presents a series of legislative proposals in pursuit of an integrated approach to the reality of migration. However, to date there does not seem to be a real consensus among Member States to achieve a genuine common migration policy. On the other hand, the possible impact of the New Pact on the Common Security and Defense Policy demonstrates, in our opinion, a clear recognition of its work in border control and the fight against immigrant smuggling.

**Keywords:** Migration and Asylum, New Pact, Common Security and Defense Policy, Civilian and Military Operations

## Introducción

El pasado 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea lanzó su ambicioso Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, en un claro intento de dar un espaldarazo a la reforma integral del paquete legislativo en esta materia. Las propuestas recogidas en dicho Plan, así como las Recomendaciones que han surgido del mismo, no parecen alcanzar los objetivos perseguidos inicialmente. Y ello se observa en el hecho de que los Estados miembros ribereños del mar Mediterráneo – España, Italia, Chipre y Malta – que reciben mayor cantidad de inmigrantes por vía marítima en sus costas, siguen sin aprobar el Pacto en sus términos originales<sup>1</sup>. Nos referimos en concreto a los denominados *Frontline States*, aquellos países que están recibiendo la mayor parte de la inmigración vía marítima y que según las normas de aplicación en materia de asilo y refugio son, además, los responsables de atender los miles de solicitudes de protección internacional presentadas en frontera. La falta de solidaridad demostrada entre los Estados miembros desde la crisis de refugiados del periodo 2015-2016, añadido al surgimiento de un bloque de Estados de Europa Central y Oriental – especialmente el llamado *Grupo de Visegrad* – que promueven unas políticas migratorias claramente proteccionistas y nacionalistas, no parece que hayan encontrado remedio en la propuesta de la Comisión de septiembre de 2020.

Por otra parte, y a partir del enfoque integral que pretende dar la Comisión Europea a la gestión del asilo y la migración, conviene entonces determinar el papel que pudieran jugar los medios disponibles en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD). Y es que la práctica está demostrando cada vez más que frente a las amenazas y riesgos a la seguridad internacional, se debe hacer uso de todos los medios disponibles, y a través de mecanismos integrados de ejecución.

---

<sup>1</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, “España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria”, nota de prensa de 20 de marzo de 2021, accesible en [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13064451](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13064451) [consulta: el 28 de abril de 2022]

A ello se añade que, en el propio Nuevo Pacto, la referencia a la PCSD se circunscribe a tres áreas bien definidas: participación en el mecanismo para la preparación y gestión de crisis migratorias previsto en una Recomendación de la Comisión adoptada en paralelo al Nuevo Pacto; la consecución de una gestión integrada de fronteras exteriores; y finalmente, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y crimen organizado, el cual mueve más del 90% de la inmigración irregular Sur-Norte.

En el presente estudio pretendemos destacar, en primer lugar, las principales características del Nuevo Pacto para, posteriormente, en segundo lugar, ir desgranando las posibles repercusiones de su contenido sobre la PCSD. Todo ello nos permitirá vislumbrar las aportaciones de futuro de las cuestiones de seguridad y defensa frente a la compleja realidad de las migraciones en el contexto internacional y específicamente mediterráneo.

## **El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: luces y sombras**

El extraordinario fenómeno de los flujos migratorios en la zona mediterránea en los últimos años está poniendo en riesgo los valores esenciales del proceso de construcción europea (Del Valle, 2020a: 194). Conceptos como solidaridad, derechos humanos o estado de derecho, están siendo socavados por una realidad que está superando enormemente las propias infraestructuras de los Estados. Y ello, además, está colocando en un dilema nacional el frágil equilibrio entre interés nacional y acción solidaria exterior. Aun cuando la actual crisis de inmigrantes pudiera encontrar su origen más cercano en el impacto de las Primaveras Árabes en 2010-2011 (Blanc Altemir, 2012) y el consiguiente desplazamiento masivo de personas huyendo de territorios en conflicto, conviene recordar siempre que, en el caso específico de España, las primeras embarcaciones con inmigrantes irregulares llegaron a las costas canarias y andaluzas ya en el lejano 1988<sup>2</sup>. En aquella época, eran en su mayoría marroquíes de las zonas más empobrecidas del sur del país.

El perfil del inmigrante que llega a las costas españolas, en cualquier caso, ha ido cambiando con los años y especialmente con el desarrollo económico y social de nuestro vecino alauita. Así, a inicios del nuevo milenio comenzaron los desplazamientos de nacionales subsaharianos, que abonan enormes cantidades de dinero a las organizaciones de criminalidad internacional para garantizar un periplo terrestre y marítimo que, en algunas ocasiones, acaba en la muerte o desaparición del inmigrante. Y sin olvidar la constante y real existencia de tratos inhumanos y degradantes e incluso explotación sexual (Carrera y Guild, 2016). Pero, por otra parte, en época más reciente, y con ocasión del impacto de la pandemia mundial provocada por el COVID-19, estamos siendo testigos de una “recuperación” de la ruta canaria, en el segundo semestre de 2020, y con inmigrantes procedentes en su mayoría, de Marruecos, Mali y Senegal (CEAR, 2020). Igualmente, el agravamiento de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes con el trasfondo del futuro del Sáhara, ha potenciado la llegada de inmigrantes a las ciudades de Ceuta y Melilla, especialmente en el segundo trimestre de 2021, y con un número de llegadas imposible de atender con unos mínimos servicios esenciales.

Y es que la pandemia ha tenido un impacto enorme en el ámbito socioeconómico en todo el mundo, incluido el norte de África. Así, en Marruecos los sectores más afectados han sido los vinculados al turismo y al transporte público, lo que prueba que la mayor parte de los marroquíes que han alcanzado las costas canarias proceden de estos sectores. Entonces, ya no estamos ante una

---

<sup>2</sup> “Se cumplen 30 años de la primera muerte de un migrante en patera”, *El País*, de 1 de noviembre de 2018; “30 años de inmigración y hundimientos en el Estrecho”, *El Mundo*, de 30 de diciembre de 2018.

afluencia masiva provocada, en su mayoría, por un conflicto armado, como el caso de Siria, o por las condiciones climáticas o amenazas terroristas, como el caso de buena parte de los inmigrantes del Sahel. A todos ellos debemos añadir ahora un componente económico, social y sanitario procedente, especialmente, del Magreb.

La acción de la UE tuvo un primer elemento de calado con la adopción de la Agenda Europea de Migración en mayo de 2015 (Comisión Europea, 2015a), con una batería de medidas a corto, medio y largo plazo. Entre ellas podemos destacar el refuerzo de las operaciones conjuntas en el Mediterráneo a través de las operaciones *Tritón* y *Poseidón* de la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (en adelante, Frontex), y que tenían una marcada finalidad de control y vigilancia fronteriza; el esfuerzo sistemático para capturar y destruir las embarcaciones usadas por los contrabandistas y traficantes; una cooperación más estrecha entre Europol, Frontex, la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y Eurojust; el despliegue de equipos de la EASO en Grecia e Italia para el tratamiento conjunto de solicitudes de asilo y evitar un colapso en los servicios nacionales de protección internacional; planteamiento de opciones de reubicación y reasentamiento a partir de cuotas establecidas por el Consejo en dos Decisiones de 2015 (Decisión del Consejo, 2015b, Decisión del Consejo, 2015c); y establecer un nuevo programa de retorno rápido de inmigrantes irregulares a partir de la Directiva de 2008 (Directiva del Parlamento y Consejo, 2008).

Sin duda alguna, una de las propuestas más atrevidas y que provocó gran discusión doctrinal (Arteaga y González Enríquez, 2015) fue la opción de recurrir a instrumentos de la PCSD a fin de alcanzar los objetivos marcados. Ello fue el origen de la operación naval militar *EUNAVFOR MED Sophia* en el Mediterráneo (Decisión del Consejo, 2015a; Acosta, 2018b), actualmente sustituida desde marzo de 2020 por la operación *EUNAVFOR MED Irini*. No obstante, y a pesar de las medidas adoptadas, la crisis de refugiados vía marítima no parece frenarse y todo ello se deriva de la dificultad manifiesta de controlar las fronteras marítimas exteriores, en el Mediterráneo especialmente (Del Valle, 2020b: 181). Y es aquí donde encontramos zonas SAR, amplias zonas de Alta Mar, falta de apoyo de algunos Estados miembros y especialmente graves crisis internas en los territorios de la orilla sur del Mediterráneo, además de las propias consecuencias de la pandemia provocada por el COVID-19. Esta situación ha provocado el lanzamiento en septiembre de 2020 del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (Comisión Europea, 2020c). Realmente no estamos ante un Pacto como tal, además de que aún está pendiente su ratificación por parte de todos los Estados miembros. El Nuevo Pacto lo que hace es recoger una serie de propuestas a presentar en un excesivo corto periodo de tiempo, en nuestra opinión. Así en el Anexo del Nuevo Pacto se establecen hasta 41 medidas con un plazo de presentación final en el cuarto trimestre de 2021 y que tratan sobre materias tan diversas como: un marco europeo común para la gestión de la migración y el asilo; un sistema de preparación y respuesta ante las crisis robusto; gestión integrada de fronteras; refuerzo de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes; más cooperación con los socios internacionales; atraer capacidades y talento a la UE; y apoyo a la integración para unas sociedades más inclusivas.

En nuestra opinión, el Nuevo Pacto representa un intento claro de incipiente integración en materia migratoria, esencialmente a golpe de norma jurídica (Del Valle, 2020a: 152-154; Manchón, 2020; Pardo, 2020; Thym, 2021; Abrisketa, 2021). Por otra parte, aboga por un enfoque integral de la migración, acudiendo a todos los medios disponibles para ello, no solamente en el ámbito civil, económico, político o diplomático, sino a través de los instrumentos de la PCSD. Especial referencia se indica, además, a las relaciones con terceros Estados, particularmente a los Estados de origen y

tránsito de la migración. No obstante, ha sido muy criticado, especialmente en lo que respecta a la creación de un sistema de evaluación previo en frontera o la incapacidad de establecer un sistema de reubicación y reasentamiento que sea obligatorio para los Estados miembros (Thym, 2021).

En función de sus finalidades y ámbitos materiales identificados, el Nuevo Pacto propone esencialmente una serie de modificaciones en las políticas actuales a fin de alcanzar unos objetivos estratégicos, en nuestra opinión, difusos por falta de compromiso de los Estados miembros. En concreto, se pretende lograr un marco legal común para la gestión de la migración y asilo; un instrumento eficaz de actuación ante una crisis migratoria; el fortalecimiento de la gestión integrada de fronteras y la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes; potenciar la colaboración con terceros Estados y, finalmente, atraer capacidades y talento a la UE. Pasemos a analizar estas propuestas, así como sus luces y sombras.

### **La consecución de un marco europeo común para la gestión de la migración y asilo**

En el espíritu del Nuevo Pacto se observa en líneas generales un claro intento de dar un paso importante en la consecución de una auténtica política migratoria común. Prueba de ello es la voluntad de sustituir el actual paquete legislativo en materia de asilo y protección internacional basado, casi en su totalidad, en Directivas, por otro que encuentra su base jurídica en Reglamentos comunitarios. Se pasaría entonces de un marco de aproximación legal a otro bien distinto de armonización legislativa. De este modo, la Comisión propone un nuevo Reglamento (Comisión Europea, 2020e) que aglutine el procedimiento de gestión de protección internacional, hasta ahora regulado por la Directiva 2013/32/UE (Directiva del Parlamento y Consejo, 2013); reformar el actual Reglamento de Dublín (Comisión Europea, 2020d), la normativa en materia de retorno y el sistema EURODAC de control por medio de huellas dactilares (Comisión Europea, 2020h). Además, prevé un sistema de control previo de los inmigrantes antes de procederse al cruce de fronteras (Comisión Europea, 2020f). Esto último podría entenderse con la idea extendida de crear en terceros Estados centros de recepción o acogida de inmigrantes que deseen entrar en territorio europeo y que iría en línea con el concepto de externalización del control fronterizo (Calvo Mariscal, 2020; Del Valle, 2020b: 162). Ello va además en paralelo al claro apoyo de securitización en la gestión de fronteras a través del reforzamiento de Frontex.

Por otra parte, como piedra angular de la propuesta, se prevé el reforzamiento de la solidaridad entre los Estados miembros. Ello se ve reflejado en el mecanismo de la reubicación, esto es el traslado desde Grecia e Italia de demandantes de protección internacional a otro Estado miembro para que sea este último quien se haga responsable de la tramitación, y como excepción al sistema de Dublín. Con esta finalidad se acudirá a la solidaridad flexible de los Estados miembros sin llegar a ser obligatorio, así como al denominado “patrocinio de retornos”<sup>3</sup>.

En cuanto a la nueva propuesta de reforma del Reglamento Dublín III, aun cuando establece un mecanismo de solidaridad, este no tiene carácter obligatorio, sino que queda en última instancia a la buena voluntad de los Estados miembros. La Comisión entonces ha fracasado en su intento de asentar la solidaridad de todos los Estados frente al fenómeno migratorio, en detrimento de los Estados europeos ribereños del Mediterráneo y en primera línea (*Firstline States*) en la llegada de inmigrantes vía marítima. Por otro lado, respecto a la determinación del Estado responsable de la

---

<sup>3</sup> Con el patrocinio de retornos, los Estados miembros ofrecerían todo el apoyo necesario al Estado miembro que esté bajo presión para retornar con celeridad a los que no cuenten con derecho a quedarse, asumiendo el Estado miembro que ofrece el apoyo la plena responsabilidad si el retorno no se lleva a cabo en un plazo determinado.

solicitud de protección internacional, la propuesta no modifica en esencia lo ya previsto actualmente, haciendo oídos sordos a las continuas peticiones de reforma por parte de la doctrina más especializada (Di Filippo, 2018). Y, lo que resulta más significativo, prestando atención únicamente al Estado miembro y no a los propios deseos e intereses del inmigrante peticionario de protección. En nuestra opinión ello obedece a una clara apuesta por parte de la Comisión de contentar a los Estados miembros más reacios con estas medidas de solidaridad, convirtiendo entonces el mecanismo en un modelo deshumanizado y que obedezca únicamente a criterios políticos y de interés nacional.

Finalmente, sobre la propuesta de reforma del procedimiento en materia de protección internacional, se busca crear un procedimiento común para todos los Estados miembros, unificándolos a través de un Reglamento. Si bien se establece de forma clara todo el proceso con garantías para el solicitante, se observa la ausencia de una modificación en el régimen del concepto de país seguro (Soler García, 2020). Esto último, además de la falta de establecimiento de listados de países seguros a partir de criterios objetivos, comunes y respetuosos con los derechos humanos y principios democráticos, seguirá siendo, en nuestra opinión, un elemento de clara distorsión entre los Estados miembros. Y todo ello por cuanto que cada Estado podrá establecer su propio listado de países seguros, sin que se haya alcanzado un consenso a nivel europeo para listas comunes (Acosta, 2018a). Esta situación tiene un claro efecto negativo sobre los propios peticionarios de protección internacional, además de crear una inseguridad jurídica que pudiera poner en riesgo los derechos fundamentales de los inmigrantes. A ello debemos añadir, debido a este régimen dispar de listas nacionales, el retorno del fenómeno de “refugiado en órbita”, acudiendo a aquel Estado con el listado más restringido.

## **Un sólido sistema de preparación y respuesta ante las crisis**

Otro de los objetivos que parecen vislumbrarse del nuevo Pacto, es la necesidad de crear una estructura cooperativa capaz de actuar de forma urgente y especialmente preparada frente a una crisis migratoria sobrevenida. Ello se alcanzaría por medio de dos instrumentos. En primer lugar, un Reglamento para dar protección internacional temporal en caso de afluencia masiva de inmigrantes en las fronteras exteriores europeas (Comisión Europea, 2020g); y en segundo lugar por medio de la creación de un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis migratorias y que se ha visto reflejado en una Recomendación de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 (Recomendación de la Comisión, 2020c). Este Plan Rector facilitaría la preparación previa ante una crisis determinada y la respuesta integrada de todos los medios disponibles, incluidos los de la PCSD como veremos posteriormente.

Concretamente, respecto a la reforma legislativa en materia de protección temporal y que vendría a derogar la actual Directiva 2001/55/CE, debemos indicar que esta última no ha sido aplicada desde su adopción, por lo que ya desde 2016, la Comisión considerada necesaria su sustitución (European Commission, 2016). La nueva propuesta, en forma de Reglamento, se refiere concretamente a situaciones de crisis y fuerza mayor por la llegada de un flujo masivo de inmigrantes. La crítica surge, tanto en la normativa actualmente vigente como en la propuesta de modificación, en la ausencia clara de determinación sobre qué podemos entender por “afluencia masiva” desde un punto

objetivo, cualitativo y cuantitativo. Más bien parece dejar en manos del órgano ejecutivo (Consejo en la normativa de 2001, y Comisión en la propuesta actual), la decisión de cuándo estamos ante una afluencia masiva. De este modo podemos presumir la posible influencia o impacto político, de interés nacional e incluso de oportunidad.

Por otra parte, cabría la opción de considerar aplicable esta legislación en materia de protección temporal en caso de afluencia masiva que hemos visto en la crisis canaria de 2020 pero igualmente la de mayo de 2021 en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Sin embargo, el Estado miembro afectado, en este caso España, en ningún momento se ha planteado esta posibilidad, acudiendo más bien a la petición a las instituciones comunitarias de ayuda especialmente económica. Consideramos entonces que esta normativa debería potenciarse y hacerse más flexible, de tal forma que pudiera significar un interesante instrumento de solidaridad europea, atendiendo además a la naturaleza improvisada de las crisis migratorias actuales.

## Gestión integrada de fronteras

La denominada Gestión Integrada de Fronteras Exteriores viene recogida como objetivo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE en el artículo 77.1c) TFUE. Si bien inicialmente partía de una faceta multidimensional cubriendo un amplio espectro de cuestiones<sup>4</sup>, finalmente se ha limitado a cuestiones securitarias de control fronterizo. Y ello se ha traducido en un reforzamiento de Frontex frente a la inmigración irregular (Reglamento del Parlamento y Consejo, 2019; Acosta, 2019b), tal y como confirma el Nuevo Pacto, así como un reforzamiento del Código de Fronteras Schengen (Reglamento del Parlamento y Consejo, 2016) por medio de la creación de un Foro Schengen que facilite la cooperación entre los responsables del control de fronteras. Podemos definir la Gestión Integrada de Fronteras Exteriores como un instrumento que busca integrar de acuerdo con parámetros comunes y coordinados, el conjunto de actividades en materia de control y vigilancia de los poderes públicos de los Estados miembros y a fin de garantizar la seguridad fronteriza exterior en pleno respeto de la legislación comunitaria e internacional (Acosta, 2020a). Ello, inevitablemente, avoca por la consecución de protocolos y mecanismos de coordinación de todos los medios disponibles por parte de la UE; y en este punto debemos resaltar la implicación de los mecanismos y agencias tanto de seguridad interior – Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia – como de seguridad exterior – PCSD -, así como la necesidad de una sinergia conjunta entre todos ellos.

Por otra parte, en materia de búsqueda y salvamento marítimo, el Nuevo Pacto propone la adopción de una Recomendación relativa a las embarcaciones privadas, aprobada por la Comisión el mismo 23 de septiembre de 2020 (Recomendación de la Comisión, 2020b). En esta Recomendación, se recuerda que la acción de búsqueda y salvamento de embarcaciones en situación de peligro en el mar deriva de una norma de naturaleza consuetudinaria. En general, la Recomendación trata la situación de las embarcaciones privadas dedicadas al salvamento de inmigrantes, especialmente aquellas fletadas por las ONG (Smith, 2017). De este modo, se aboga por evitar la criminalización de las mismas en los ordenamientos estatales, en especial en Grecia e Italia. La Comisión, basándose en la afección en el orden público en la actuación de las ONG, busca que se establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre todas las partes afectadas – Estados y personas jurídicas -, si bien en nuestra opinión, dificultando las labores de estas últimas. Y es que, en definitiva, se apuesta por una mayor transparencia en las matriculaciones de las embarcaciones privadas, así como en los

---

<sup>4</sup> Véase art. 3 del Reglamento Frontex (Reglamento 2019/1896/UE) y nota *infra* 9.

requisitos necesarios para navegar, en connivencia con los Estados ribereños y de abanderamiento. En la práctica, parece una invitación a un endurecimiento de la legislación nacional en estos ámbitos para dificultar que estas embarcaciones salgan al mar a desarrollar actividades de naturaleza humanitaria.

## **Intensificación de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes**

En nuestra opinión, la verdadera amenaza a la seguridad no viene representada por la inmigración irregular estricto senso, sino por la criminalidad internacional organizada, la cual es responsable de más del 90% de los flujos migratorios irregulares hacia Europa, según informes de Frontex y Europol (Frontex, 2021; Europol, 2021). Para hacer frente a esta realidad, se acaba de adoptar un nuevo Plan de Acción de la UE contra el Tráfico ilícito de Migrantes para el período 2021-2025 (Comisión Europea, 2021), y que sustituye al anterior (Comisión Europea, 2015b). El nuevo Plan se basa en el trabajo realizado por Europol y su Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (*European Migrant Smuggling Centre – EMSC*), Frontex, Eurojust y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL). Así como en la Estrategia de Seguridad interior de la UE (Comisión Europea, 2020b).

En el nuevo Plan, a partir de los logros alcanzados durante el periodo 2015-2020, se busca un claro enfoque integrado de lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilícito, en claro apoyo al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. De esta forma, no se limitan las acciones desde un punto de vista competencial, si bien debemos indicar que parece centralizar en exceso en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por medio del fortalecimiento de la cooperación judicial y policial a través de Europol, Eurojust, Frontex y CEPOL. Igualmente, se propone potenciar estrategias nacionales compatibles de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, así como aumentar la “base de conocimientos” que pasaría, indudablemente, por el intercambio eficaz y fiable de información entre todos los actores europeos y nacionales afectados.

Por otra parte, será esencial la cooperación y coordinación a escala internacional, especialmente con los países de origen y tránsito de la inmigración, concretamente aquellos del continente africano, y como se ha podido ver en la reciente Estrategia Global para África de 2020 (Comisión Europea y Alto Representante, 2020). Y ello a través de las denominadas *asociaciones operativas*. No obstante, y a tenor del texto del Nuevo Pacto, se observa una clara apuesta por una descentralización del control de migrantes, buscando de este modo medios económicos y de infraestructura para que sean los Estados terceros quienes ejerzan las funciones de control fronterizo más allá de los límites europeos, esto la externalización de los controles fronterizos sin presencia ni participación de agentes públicos de los Estados miembros (Del Valle, 2020b: 162).

## **Colaboración con socios internacionales, por medio de la inserción clara de las políticas migratorias en las relaciones exteriores de la UE**

Vemos entonces que uno de los ejes esenciales en el Nuevo Pacto, es la mejora y refuerzo de la cooperación con terceros Estados, especialmente aquellos de origen y tránsito de la inmigración.



Esta clara intención de conexión y sinergia entre políticas migratorias y acción exterior ya venía promoviéndose desde 2013 (Comisión Europea, 2013, 2017). Así se ha abogado por una colaboración estrecha entre el Alto Representante y el Presidente de la Comisión para garantizar la coherencia estratégica y operativa de las relaciones exteriores; hacer uso de todos los medios diplomáticos y de las relaciones exteriores a disposición de la UE y defender sus intereses en relación con las políticas internas y las cuestiones internacionales; potenciar el conocimiento y dimensión de las políticas y los instrumentos que tienen una dimensión interna y externa; y, finalmente, que las políticas internas formen parte de la estrategia de acción exterior siempre que sea posible y pertinente. Estas iniciales propuestas han tenido una clara continuidad en la Comunicación conjunta “Hacia una estrategia global con África” (Comisión Europea y Alto Representante, 2020), y con perspectivas de ampliar su enfoque a Asia y América Latina. La Estrategia para África se centra especialmente en potenciar la cooperación a fin de luchar contra el crimen organizado. Del mismo modo, esta cooperación debe conllevar un refuerzo en los países africanos para un mayor y mejor control de sus fronteras, a través especialmente del Fondo Fiduciario de la UE para África, así como la conclusión de acuerdos de readmisión<sup>5</sup>. En definitiva, la UE busca exportar a los países africanos su idea de gestión integrada, centrada en el control y vigilancia de sus fronteras y con una marcada naturaleza securitaria. Ello, a medio y largo plazo pudiera afectar a los derechos fundamentales de las personas necesitadas de protección internacional, al acrecentarse los requisitos establecidos a nivel nacional y regional para optar a estas figuras.

Por otra parte, se ha promovido un plan ad hoc de reasentamiento a través de la Recomendación 2020/1364/UE adoptada por la Comisión el 23 de septiembre de 2020 (Recomendación de la Comisión, 2020a). En esta Recomendación, la Comisión busca sinergias para crear un marco estable de reasentamiento entre los Estados miembros, de mejor calidad y favoreciendo la integridad e inclusión social. Y todo ello, a través de más solidaridad entre los Estados. Incluso indica aquellos países de origen de las personas sujetas a dicho reasentamiento<sup>6</sup>. Igualmente, por lo que refiere a la admisión humanitaria, incluida la agrupación familiar y la figura del patrocinio comunitario. Finalmente, se prevé la creación de una Red de Reasentamiento y Admisión Humanitaria en el seno de la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Ante esta Recomendación, debemos observar la ausencia de cualquier medida coactiva respecto a las cuotas o reparto de personas necesitadas de protección entre los Estados miembros. Si bien estamos ante una competencia compartida, debemos tener en cuenta la gravedad de la situación y la enorme afección a los derechos fundamentales de las actuales crisis migratorias. Es por ello que se aboga por la necesidad de medidas obligatorias entre los Estados a fin de garantizar inicialmente la solidaridad efectiva entre todos ellos, además de asumir que estamos ante una situación que requiere una respuesta integrada y global a nivel regional.

## **Atraer capacidades y talento a la UE**

Finalmente, como último punto a destacar del Nuevo Pacto, se prevé una estrategia para atraer capacidades y talento a la UE (Comisión Europea, 2020a). Inicialmente ello podría parecer discriminatorio y selectivo en el sentido de poder entender que la UE únicamente favorecería la inmigración de personas altamente cualificadas o con una cualificación previamente requerida; así, se dejaría en un segundo plano las cuestiones personales y humanas de aquellos que huyen de un

---

<sup>5</sup> Y es que, a fecha de hoy, la UE únicamente tiene acuerdos de readmisión con Albania, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania.

<sup>6</sup> En concreto, Chad, Egipto, Etiopía, Jordania, Líbano, Libia, Níger, Ruanda, Siria, Sudán y Turquía.

conflicto armado o una situación de riesgo para su vida o integridad y que requieren protección internacional. Y con independencia de su formación académica y/o profesional. En el Nuevo Pacto se prevé, con esta finalidad, un paquete legislativo sobre capacidades y talentos que incluya una revisión de la Directiva 2003/109/CE sobre residentes de larga duración, y de la Directiva 2011/98/UE sobre el permiso único, así como la adopción de un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2027 (Comisión Europea, 2020i).

En conclusión, pasado más de un año desde la presentación del Nuevo Plan por parte de la Comisión Europea y sin lograrse aún un acuerdo entre los Estados miembros sobre su adopción y puesta en funcionamiento, podemos considerar que este Nuevo Pacto representa un intento, con escaso éxito por otra parte, de potenciar la integración en políticas migratorias. Se ha priorizado la asunción de normas de clara integración y unificación a través de Reglamentos (*una de arena - luces*), pero no se ha logrado un consenso entre los Estados miembros a fin de hacer obligatorias algunas medidas muy discutidas – como las cuotas de solicitantes de protección internacional entre los Estados –, lo que hace que estemos ante una propuesta que parece quedarse a medias (*y otra de cal - sombras*). Por otra parte, se observa en todo el texto un claro espíritu securitario, de fortalecimiento de las fronteras exteriores y su control; ello unido a la exigencia de más y mejores acuerdos con terceros Estados, especialmente de origen y tránsito de la inmigración y en el contexto de la denominada externalización del control de fronteras. Esta realidad europea, que no parece retroceder en los planes de la Comisión Europea, está poniendo en claro jaque a los valores europeos base del proceso de integración, especialmente por lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos, la solidaridad y la promoción y respeto de las normas de derecho internacional, entre otros. Conviene ahora ver la posible afección del Nuevo Pacto en el progreso y desarrollo de la PCSD. Así, al plantearse un nuevo panorama integrado de actuación en política migratoria, debemos atender a la posibilidad de acudir a los instrumentos en la política de seguridad y defensa. Y esta afección se va a centrar en tres ámbitos concretos: la capacidad de responder de forma urgente ante una situación de crisis sobrevenida; la implicación en el control y vigilancia de las fronteras exteriores europeas; y, finalmente, la lucha contra la criminalidad organizada.

## **Repercusión del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**

A efectos de determinar el impacto del Nuevo Pacto sobre la PCSD, conviene en primer lugar identificar la inmigración irregular como una amenaza a la seguridad, y en el contexto de considerar a esta inmigración como una consecuencia o resultado de la actuación del crimen organizado (Naciones Unidas, 2004: 165-177; Naciones Unidas, 2015). Está demostrado que el crimen organizado se nutre de los tráficó ilícitos, como drogas y personas, 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 irregulares y la necesidad de una cooperación multilateral (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019: 157-159; Asamblea General de Naciones Unidas, 2020). Así viene reconocido, además, por la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España de 2017, que lo considera como un “Desafío” para la seguridad (Gobierno de España, 2017: 60-61 y 72), y en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional

de 2013 (Gobierno de España, 2013), centrándose, esta última, en la inmigración irregular por vía marítima y tráfico de migrantes. De hecho, se ha creado 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, unificándose posteriormente con la existente para la zona canaria, y en el seno del Mando de Fronteras y Policía Marítima de la Guardia Civil (Consejo de Ministros, 2019; Real Decreto, 2020: 4.6).

Por su parte, en el marco de la UE, la actual Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, de junio de 2016 (Consejo de la UE, 2016a), identifica como amenazas, entre otros, la 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”, frente a la inmigración irregular. Más concretamente, en la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE) y en su Plan de Acción (Consejo de la UE, 2014a, 2014b), se considera de forma expresa como amenaza a la seguridad marítima la delincuencia organizada transfronteriza, que incluiría la piratería, el robo a mano armada y los tráfico ilegales de todo tipo incluido el tráfico de seres humanos y la trata de migrantes (Acosta, 2020b: 8-15). Y es que, en nuestra opinión, 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 canaria de 2020 o la de Ceuta en mayo de 2021. Y debería requerir, además, la respuesta multilateral del conjunto de Estados miembros de la UE, en aplicación de los propios valores europeos del proceso de integración, entre ellos la solidaridad y respeto y protección de los derechos fundamentales.

Pasemos entonces ahora a analizar la repercusión del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en los tres ámbitos indicados: la capacidad de responder de forma urgente ante una situación de crisis sobrevenida; la implicación en el control y vigilancia de las fronteras exteriores europeas, y, finalmente, la lucha contra la criminalidad organizada.

## **La PCSD en la creación de un sistema de preparación y respuesta ante las crisis**

En la Recomendación 2020/1366/UE, citada anteriormente (Recomendación de la Comisión, 2020c), la Comisión ha propuesto la creación de un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias, el denominado Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias. 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 (EASO), Frontex, Europol, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia (eu-LISA) y la Agencia de los Derechos Fundamentales. Esta Red debe tender a facilitar la creación de un Plan para el intercambio de información y a través de puntos de contacto de los diversos agentes participantes, especialmente las misiones y operaciones sobre el terreno. Vemos entonces un claro intento de dar una respuesta global, coordinada e integrada a las situaciones de crisis, recurriendo a todos los instrumentos disponibles. Concretamente, la experiencia e información recopilada por las operaciones PCSD en vigor posee una elevada importancia, teniendo en cuenta los continuos contactos desarrollados por estas misiones con entidades locales y regionales en los terceros países.

Por otra parte, actuando de forma anticipada, coordinada, flexible y solidaria ante una crisis migratoria, la Red que deberá desarrollar el Plan rector permitiría el seguimiento, preparación,

gestión y respuesta ante una crisis migratoria en un Estado miembro y en las fronteras exteriores europeas. Igualmente, se prevé la participación, previa invitación, de terceros Estados, así como medidas en los países de origen, tránsito y destino de la inmigración. Esto último debe ser enormemente valorado, dado que ello implica a todas luces una coordinación y cooperación interregional que debería permitir el control de la inmigración desde su origen. No obstante, y por otra parte, esta proyección de relaciones exteriores no debería disminuir en ningún caso un nivel mínimo de protección y respeto de los derechos humanos, especialmente en aquellos territorios donde los inmigrantes se hallan más expuestos a posibles riesgos y amenazas a su vida e integridad. Tal es el caso de Libia y las continuas denuncias de violaciones masivas de los derechos humanos sobre los inmigrantes que pretenden salir de sus costas hacia Europa. Violaciones que, en la mayor parte de los casos, proceden de las propias autoridades nacionales libias (Amnistía Internacional, 2021; Statement, 2021).

En esta línea, en la Recomendación de la Comisión se indica expresamente que, como parte del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), se incluyen las delegaciones de la UE y las misiones y operaciones pertinentes de la PCSD. Pero no es la única referencia que encontramos. Así, en la Fase I de seguimiento y preparación, la Comisión, en cooperación con el SEAE, recurrirá a todos los medios y recursos, de conformidad con sus respectivos mandatos, objetivos y procedimientos. El SEAE, especialmente, contribuirá a los aspectos externos de la migración y a sus acciones de cooperación con terceros países de origen, tránsito o destino, jugando un importante papel las misiones y operaciones PCSD a través de su red de contactos y coordinación sobre el terreno. Vemos entonces el reconocimiento a estas operaciones PCSD como una extensión del *brazo* político y diplomático de la SEAE en determinados países. La labor de estas acciones operativas y su propia naturaleza y alcance, permiten en numerosas ocasiones facilitar la sinergia con las autoridades locales y regionales, incluso en sectores estatales con un tratamiento directo con los inmigrantes. Véase, por ejemplo, las misiones UE destinadas a la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad en terceros Estados de acuerdo con estándares mínimos democráticos europeos e internacionales.

Continuando con la Recomendación de la Comisión, en la Fase II, de gestión de crisis migratorias, en relación con los terceros países de origen, tránsito y destino, el SEAE podrá movilizar la Dirección del Enfoque Integrado para la Seguridad y la Paz, la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución y las misiones de la PCSD, con el objeto de actualizar la plataforma de coordinación que resulte adecuada como parte de las funciones de conocimiento de la situación y preparación. Este recurso a medios específicos y especializados de la PCSD denota evidentemente la importancia de esta política y la necesidad de desarrollar las misiones con más medios e infraestructuras. El objetivo claro es crear redes de confianza a nivel local y regional que permitan una detección precoz de las estructuras delictivas dedicadas a los tráficos ilícitos. Igualmente, conviene destacar la necesidad, dentro de la Red propuesta por la Comisión, de cauces comunicativos eficaces y realistas entre las distintas agencias y órganos de la UE, superando las anteriores reticencias en estos ámbitos y demostrando la importancia de compartir la información para un objetivo común. Pero es necesario ir más allá, de tal modo que la confianza y la necesidad de circulación de la información debe igualmente afectar a los propios Estados miembros y sus órganos nacionales competentes. Y es que la política migratoria, como competencia compartida

europaea, debe involucrar a todos los agentes y de acuerdo con parámetros de actuación perfectamente definidos y compartidos<sup>7</sup>.

Vemos entonces un importante rol a jugar por parte de las operaciones de paz de la UE, las denominadas operaciones *Petersberg*, concretamente en la dimensión exterior de la política europea migratoria. En efecto, atendiendo a las misiones de la UE desarrolladas en países de origen o tránsito de la inmigración, podemos citar las operaciones en Níger (*EUCAP Sahel Níger*), Libia (*EUNAVFOR MED Irini*, *EUBAM Libia*), República Centroafricana (*EUTM RCA*, *EUAM RCA*), Iraq (*EUAM Iraq*), y Malí (*EUTM Malí*, *EUCAP Sahel Malí*)<sup>8</sup>. Estas, deben ejercer su mandato en toda su amplitud, especialmente en cuanto a las labores de cooperación y coordinación con los entes locales y regionales. Ello debe permitir además el análisis e intercambio de información con las agencias en Bruselas, tanto de política exterior – SEAE- como de política interior en el contexto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Y en el contexto de la Red que facilite la preparación y gestión antes crisis migratorias. En esta línea, se observa esencial la adopción de protocolos de actuación y gestión conjunta entre las agencias y órganos de la PCSD y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. De este modo, la coordinación entre las operaciones PCSD y las agencias europeas tales como Europol, Eurojust, Frontex, EASO o la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales, se intuye esencial, y en línea y con antecedente en los mecanismos de coordinación llevados a cabo en Libia (Acosta, 2019a; Fernández-Rojo, 2021). Con todo, el objetivo último es dotar de un enfoque integral a toda la política migratoria europea, haciendo uso de todos los medios disponibles.

Por último, conviene indicar que este ámbito de actuación de la PCSD tendría, en nuestra opinión, una naturaleza transversal, de tal forma que se aplicaría en cualquier contexto y con la finalidad de disponer de información y conocimientos suficientes para actuar de la forma más integrada ante cualquier crisis migratoria. Los otros dos ámbitos que veremos a continuación vienen a ser más específicos y en ellos se acoplaría y actuaría como soporte de inteligencia la Red de información lanzada por esta Recomendación de la Comisión de septiembre de 2020, que acabamos de comentar.

## **La Gestión Integrada de las fronteras exteriores y las operaciones con impacto en el rescate y salvamento marítimo**

Tal y como indicado anteriormente, el contenido material de la Gestión integrada de fronteras lo encontramos en el actual Reglamento Frontex, Reglamento 2019/1896/UE en su art. 3, donde se enumeran hasta doce elementos que componen dicha Gestión<sup>9</sup>. No obstante, en la práctica esta Gestión Integrada ha ido poco a poco centrándose en la seguridad de tal modo que su elemento esencial de desarrollo ha sido la puesta en funcionamiento de Frontex, limitando su campo de

---

<sup>7</sup> Destacar que en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente se ha lanzado un proyecto sobre *Joint EU Intelligence School* (JEIS), donde sin embargo únicamente participan Grecia y Chipre.

<sup>8</sup> Sobre las actuales operaciones sobre el terreno, véase [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en) [consulta: el 28 de abril de 2022].

<sup>9</sup> A saber: a) control fronterizo, b) operaciones de búsqueda y salvamento en el mar, c) análisis de riesgos para la seguridad interior y las fronteras exteriores de los flujos migratorios, d) cooperación entre los Estados Miembros a través de Frontex y por medio del intercambio de información, formación conjunta y lanzamiento de operaciones, e) cooperación interorgánica entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro responsables del control fronterizo, f) cooperación con otras agencias afectadas, g) cooperación con terceros países, h) medidas técnicas y operativas en el espacio *Schengen*, i) retorno de nacionales de terceros países, j) empleo de tecnología punta, incluidos sistemas de información a gran escala, k) un mecanismo de control de calidad, l) mecanismos de solidaridad.

actuación al control fronterizo y evitando la entrada de flujos de inmigración irregular (Naciones Unidas, 2013), en una clara apuesta por una criticada *Europa Fortaleza*.

Debemos destacar, inicialmente, que las operaciones PCSD tienen un mandato definido en el art. 43.1 TUE, donde se recoge la tipología de las mismas. Así en este artículo se incluye misiones en las que se podrá recurrir a medios tanto civiles como militares para actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. A todas ellas se incluye misiones de lucha contra el terrorismo.

No obstante, este listado hay que completarlo con la clarificación realizada por el Consejo en sus Conclusiones de 14 de noviembre de 2016 (Consejo de la UE, 2016b). Sin ser exhaustivos, se citan las siguientes:

- Operaciones conjuntas de gestión de crisis en situaciones de alto riesgo para la seguridad en las regiones que rodean la UE;
- Operaciones conjuntas de estabilización, incluidas operaciones aéreas y operaciones de las fuerzas especiales;
- Respuesta rápida civil y militar, incluidas las operaciones de respuesta rápida militar que, entre otras cosas, recurran a los grupos de combate de la UE (*Battle Groups*), ya sea en su conjunto o dentro de un cúmulo de fuerzas adaptado a la misión;
- Misiones civiles de sustitución o ejecutivas;
- Operaciones de seguridad aérea, incluyendo el apoyo aéreo próximo y la vigilancia aérea;
- Creación de capacidades civiles y misiones de reforma del sector de la seguridad (supervisión, tutoría y asesoramiento, formación), entre otras cosas en relación con la policía, el Estado de Derecho, la gestión de fronteras, la lucha antiterrorista, la resiliencia, la respuesta a las amenazas híbridas y la administración civil, así como las misiones de supervisión civil;
- Creación de capacidades militares a través de misiones de asesoramiento, formación y tutoría, incluida la protección contundente de las fuerzas en caso necesario, así como misiones de supervisión/observación;
- *Operaciones de seguridad o vigilancia marítima*, también a largo plazo en zonas cercanas a Europa (la cursiva es nuestra).

Centrándonos en este listado de 2016, conviene destacar las operaciones de seguridad o vigilancia marítima. Así, cabe destacar que las funciones de vigilancia marítima han estado vinculadas a la dimensión interna de la seguridad, esto es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Esto último debemos además ponerlo en conexión con dos de los elementos constitutivos de la Gestión Integrada de Fronteras citados anteriormente: i) el control fronterizo, a través de la vigilancia y control de fronteras, lo cual incluiría la prevención de la inmigración irregular, los tráfico ilícitos, lucha contra el terrorismo y mecanismos para acoger a solicitantes de protección internacional; ii) operaciones de búsqueda y salvamento en el mar, de acuerdo con el Reglamento 2014/656/UE (Moreno-Lax, 2021: 70).

Por una parte, entendemos por “Seguridad Marítima” los ámbitos en los cuales el Derecho Internacional y el nacional se aplican, garantizando la seguridad de la navegación y los ciudadanos,

las infraestructuras y los recursos están protegidos, y los intereses legítimos nacionales e internacionales salvaguardados (Acosta, 2020b: 3-5). Y una “Operación de Seguridad Marítima” sería aquella llevada a cabo por fuerzas navales de los Estados miembros en el marco de la PCSD, pudiendo hacerlo en coordinación con otros medios especializados de la UE, y a fin de hacer frente a las amenazas y riesgos como los tráfico ilícitos por vía marítima, incluyendo la inmigración irregular.

Por otra parte, “Vigilancia Marítima” o “Vigilancia de Fronteras Marítimas”, incluiría, según la normativa europea en el contexto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Reglamento, 2014, 2016), los siguientes aspectos:

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».

A partir de estos datos, tomamos entonces como modelo la operación *Sophia*, teniendo en cuenta su compleja naturaleza como operación militar, de carácter naval y desarrollando labores de control fronterizo marítimo, pero igualmente cumpliendo labores de salvamento y rescate. Esta operación naval militar de la UE fue creada en 2015 por Decisión 2015/778/PESC y estuvo en vigor hasta marzo de 2020, cuando ha sido sustituida por la operación naval *EUNAVFOR MED Irini*, creada por Decisión 2020/472/PESC. El mandato de *Sophia* era: detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas; proporcionar formación a la guardia costera y a la Armada libias; y contribuir a garantizar el embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad contra Libia. Este mandato multidimensional nos lleva a considerar que la operación *Sophia* entraba en la categoría de operación para la “Vigilancia y Seguridad Marítima”, recogida en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016, además de disponer de características propias de una operación de gestión de crisis tradicional. Pero, además, debemos indicar la falta de claridad en las competencias asumidas, más allá de las inicialmente previstas en derecho originario, además de asumir competencias derivadas del derecho internacional consuetudinario, como son las propias de búsqueda y salvamento de embarcaciones en peligro. De hecho, en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se indica que, en materia de búsqueda y salvamento marítimo, la operación naval *EUNAVFOR MED SOPHIA*, junto con las operaciones navales de Frontex, han contribuido a realizar más de 600.000 salvamentos desde 2015.

En nuestra opinión, la operación *Sophia* es un claro ejemplo de enfoque integral en la gestión de crisis, aunando ámbitos competenciales diversos, tanto de seguridad interior como exterior, y en el marco de la Estrategia de Seguridad Marítima (Consejo de la UE, 2014a). De hecho, entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Marítima están contribuir a la seguridad en el mar y a la seguridad de las fronteras marítimas exteriores de la UE. Y entre sus intereses, la gestión efectiva de las fronteras marítimas exteriores de la Unión y de las zonas marítimas de interés para la UE, con objeto de prevenir e impedir las actividades ilegales transfronterizas.

En cuanto a las funciones de búsqueda y salvamento, además de estar cubiertas por el paraguas que representa la costumbre internacional, podríamos vislumbrar, por otra parte, la necesidad de

una modificación y ampliación formal del Reglamento 2014/656/UE, el cual regula la interceptación, detención, abordaje y registro del buque, además de su apresamiento, y junto a las situaciones de búsqueda y salvamento y el desembarco en el contexto exclusivamente de operaciones Frontex (Acosta, 2019c). De tal forma que se pudiera aplicar igualmente por parte de operaciones navales militares. Ello clarificaría, aún más, el ámbito competencial de estas misiones además de favorecer la posible sinergia e incluso coordinación entre operaciones navales Frontex y de la PCSD.

Por otra parte, desde el 1 de abril de 2020 opera en las aguas frente a las costas libias y como relevo de la operación *Sophia*, la operación naval militar *EUNAVFOR MED Irini*. Se ha buscado en esta misión una delimitación más clara del mandato, a fin de evitar equiparar a la acción de la UE como una herramienta de salvamento de vidas humanas, estricto senso. Así, según su articulado, *Irini* se centra en contribuir al embargo de armas y las exportaciones ilegales de petróleo establecidas por Naciones Unidas contra Libia; la formación de la guardia costera y la armada libias; y, finalmente, contribuir a la desarticulación de las redes de tráfico ilícito y trata de personas. Para esta última finalidad, se apuesta por la detección y el seguimiento de las redes de tráfico ilícito mediante la recopilación de información y las patrullas con medios aéreos en alta mar, dentro de la zona de operaciones acordada. No parece entonces que se prevea una intervención marítima, sino simple y llanamente la transmisión de información de medios aéreos, de embarcaciones que pudieran dedicarse al tráfico ilícito y, por supuesto y en aplicación de la norma internacional general, otras embarcaciones que estuvieran en serio peligro. Con todo, en nuestra opinión, la operación *Irini*, como acción naval militar, no podrá eludir su obligación universal de búsqueda y salvamento de personas en peligro, al igual como ya hacía anteriormente la operación *Sophia*.

Finalmente, debemos señalar, que el desarrollo de capacidades militares en el ámbito de la vigilancia marítima está siendo gestionado igualmente en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO) (Decisión del Consejo, 2018), y con clara 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, caben destacar dos: *Protección y Vigilancia Marítima y Portuaria*, coordinado por Italia, y *Mejora de la Vigilancia Marítima*, coordinado por Grecia y en donde participa España. En ambos se persigue la mejora del control y vigilancia de los espacios marítimos bajo jurisdicción estatal y ello a través de sistemas de vigilancia terrestres, marítimos y aéreos, que impliquen, además el intercambio de información y datos entre los Estados. En nuestra opinión, debe ser esencial la coordinación y el recurso a mecanismos ya existentes de control y detección de las fronteras, como pudiera ser el sistema Eurosur, integrado actualmente en Frontex, o incluso en Centro de Satélites de la UE con sede en Torrejón de Ardoz. Pero, igualmente y en aras del principio de solidaridad, acudir a los medios e instrumentos nacionales de los Estados miembros, especialmente aquellos destinados a la detección de riesgos y amenazas en fronteras.

Vemos entonces que la UE apuesta claramente por una futura capacidad naval integrada, además de que se incluye como elementos *ratione materiae*, la seguridad y la vigilancia marítimas, y de acuerdo con una gestión integrada de fronteras, en línea con lo establecido en el Nuevo Pacto. Ello hace imprescindible claros protocolos de actuación y coordinación entre los medios disponibles en la PCSD con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. No obstante, en nuestra opinión, se sigue observando una clara securitización, potenciada por los elementos militares y policiales, en la gestión de las fronteras exteriores, con difícil encaje en el respeto de los valores europeos.



## La lucha contra el tráfico ilícito de migrantes en las operaciones PCSD

En el anterior Plan de Acción contra el tráfico ilícito correspondiente al periodo 2015-2020 (Comisión Europea, 2015b) ya se anunciaba la necesidad de protocolos de actuación conjunta entre las operaciones Frontex y la futura operación naval militar *Sophia*. Por otra parte, se incidía notablemente en el apoyo a estrategias nacionales y regionales contra el tráfico ilícito, especialmente en países de origen y tránsito de la inmigración, potenciando el intercambio de información y datos entre todas las agencias y unidades de la UE disponibles, tanto en el ámbito de la seguridad interior como de la PCSD. Y en este último ámbito se citaba expresamente las operaciones militares de gestión de fronteras *EUCAP Sahel Níger* (Decisión del Consejo, 2012) y *EUCAP Sahel Mali* (Decisión del Consejo, 2014), las cuales poseían competencias en materia de lucha contra el tráfico de migrantes. Por su parte, en el nuevo Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes para el periodo 2021-2025 (Comisión Europea, 2021) se destaca expresamente el alcance de las medidas adoptadas en el ámbito de la PCSD, que han ido desde el apoyo a las autoridades nacionales para fortalecer sus mecanismos de control y prevención de la inmigración irregular (*EUCAP Sahel Níger* y *EUBAM Libia*), garantizar la gestión de fronteras y la lucha contra el tráfico ilícito tanto de personas como de migrantes (*EUCAP Sahel Malí* y *EUBAM Rafah*), y hasta la asistencia a la germinación de un Estado de Derecho capacitado para controlar los flujos migratorios (*EUAM Ucrania*, *EULEX Kosovo*, *EUAM Iraq*, *EUCAP Somalia*, *EUPOL COPPS* en los Territorios palestinos y *EUAM República Centroafricana*). A todas estas operaciones, hay que añadir las operaciones navales *Irini* en Libia y *Atalanta* en Somalia, en cuanto a la información facilitada a Interpol y Europol respecto a las actividades delictivas, incluido el tráfico de migrantes.

En cuanto al Nuevo Pacto, y siguiendo en la línea de adoptar medidas para hacer frente a estos tráficos ilícitos, se ponen como modelo a las operaciones PCSD: *EUCAP Sahel Níger* (Decisión del Consejo, 2012), *EUBAM Libia* (Decisión del Consejo, 2013), y a la que se suma la operación *EUNAVFOR MED Irini* (Decisión del Consejo, 2020). Debemos aclarar, en cualquier caso, y tal y como hemos comentado anteriormente, que el riesgo o amenaza es realmente la criminalidad organizada. Y así aparece recogido en los mandatos de todas estas misiones. Cabe destacar, igualmente, que todas estas operaciones se despliegan en los principales países de origen y tránsito de la inmigración, por lo que la actuación de las misiones PCSD posee un elemento esencial a fin de detectar y neutralizar, a través de los cuerpos y fuerzas de seguridad locales, a las organizaciones criminales que operan en la zona.

En estas operaciones se observa un núcleo básico y común en el ámbito competencial, de tal forma que actúan todas ellas en colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del país donde se hallan desplegados, con funciones de asistencia y asesoramiento, y en pleno respeto de la soberanía del Estado. Estas tareas de apoyo se centrarían especialmente en la formación en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y la gestión integrada de sus propias fronteras. Podemos destacar dos ideas. La primera, la referencia expresa y el apoyo claro de la UE al G-5 Sahel, particularmente en las operaciones *EUCAP Sahel Mali* y *EUCAP Sahel Níger*. Así, el G-5 Sahel, validado por Resolución del Consejo de Seguridad 2359 (2017) de 21 de junio, constituye la primera organización africana que aporta un enfoque integral para solucionar problemas de seguridad combinándola con el desarrollo. Lo forman Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y Chad, con el apoyo expreso de la UE (Naciones Unidas, 2019; Consejo de la UE, 2021). En segundo lugar, podemos considerar como la misión más avanzada a la operación *EUNAVFOR MED Irini*, toda vez que añade en sus funciones, en el contexto de lucha contra el tráfico ilícito, la recopilación de información y las patrullas con medios aéreos en alta mar, dentro de la zona de operaciones acordada. Toda esta información podrá distribuirse entre los Estados miembros o a los organismos

competentes de la Unión, entendiéndose, en este último caso, las agencias adscritas tanto a la PCSD como al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, especialmente Frontex, Europol y Eurjust.

Con todo, observamos la apuesta clara de la UE de acudir a todos los medios disponibles para hacer frente a la amenaza que representa la criminalidad organizada. En el contexto de la PCSD, trabajando sobre el terreno con las entidades locales y regionales de países de origen y tránsito de la inmigración, la aportación de las operaciones de naturaleza militar debe ser positivamente valorada. Es más, las propuestas de mejora en cuanto a la coordinación entre estas operaciones con otras en el contexto de la seguridad interior, así como las nuevas aportaciones en materia de intercambio de información, reflejan la clara apuesta por una respuesta global e integrada ante las amenazas, tal y como refleja el Nuevo Pacto. No obstante, en nuestra opinión, esta labor operacional debería ir en paralelo a otras acciones en el ámbito económico, político e incluso diplomático, a través de estrategias claras de actuación y focalizado sobre el fenómeno de la lucha contra la criminalidad organizada, auténtico responsable de los flujos de inmigración irregular Sur-Norte (Comisión Europea y Alto Representante, 2020).

## **Ideas Finales**

A partir del análisis del Nuevo Pacto y su repercusión en la PCSD, podemos obtener una serie de ideas.

En primer lugar, consideramos que la Comisión Europea ha pretendido con el Nuevo Pacto un salto cualitativo en materia de asilo y migración, y a partir de una mayor integración normativa y un enfoque integrado. Sin embargo, la propuesta, que sigue negociándose entre los Estados miembros, no logra realmente los objetivos inicialmente marcados. Ello se puede observar especialmente en la ausencia de medidas coercitivas hacia los Estados miembros respecto de las cuotas de inmigrantes y que afectan directamente a los países que reciben mayor número por vía marítima. Por otra parte, diversos mecanismos relativos al control previo en frontera requieren de una mayor concertación con los países de origen y tránsito, por medio de todas las capacidades disponibles. Es en este último punto donde podemos considerar relevante el Nuevo Pacto, toda vez que la política migratoria entendemos es transversal igualmente desde un punto de vista geográfico, por lo que la respuesta debe ser regional.

En segundo lugar, debemos incidir, tal y como se desprende tanto del Nuevo Pacto como del Plan de Acción contra el tráfico ilícito para 2021-2025, en el enfoque integrado frente a la inmigración. El recurso a todos los medios disponibles debe llevarse a cabo de forma coordinada y para ello se requiere una importante sinergia de medios no solamente procedentes de la UE sino más especialmente de los propios Estados miembros. Cuestiones tan vitales como canales de comunicación fluidos y fiables, así como la propia calidad de dicha información debe ser la piedra angular de una auténtica política migratoria. Y en este punto, el Plan Rector de preparación y gestión de crisis migratorias, con amplia participación de todos los actores afectados además de una especial incidencia en las operaciones PCSD, parece ser un interesante punto de partida a tener en cuenta de cara al futuro.

En tercer lugar, a pesar de insistir el Nuevo Pacto en un enfoque integrado, es claro la naturaleza de la respuesta europea basada en una securitización del fenómeno migratorio. El fortalecimiento de Frontex así como los medios disponibles tendentes al control y protección de las fronteras exteriores, se alarga igualmente a la labor desarrollada por las operaciones PCSD. Especialmente las operaciones navales frente a las aguas libias (*Sophia* e *Irini*). Nos encontramos entonces con dos cuestiones relevantes. Una, la deshumanización del fenómeno migratorio desde la UE, considerando como amenaza la llegada de inmigrantes en situación irregular y procediendo a su rechazo en frontera o más allá de las mismas; en contraposición, debería reforzarse los mecanismos no solamente internos sino especialmente de coordinación con países de origen y tránsito de la inmigración, a fin de luchar contra la auténtica amenaza cual es la criminalidad organizada transnacional. Dos, se debería proceder, de forma paralela, a una clarificación de las operaciones PCSD con incidencia en las políticas migratorias, no únicamente en cuanto al control y vigilancia fronteriza marítima, sino igualmente respecto a la aplicación de las normas básicas en materia de rescate y salvamento marítimo.

En cuarto y último lugar, consideramos necesario la implicación de la PCSD en las políticas migratorias, especialmente por lo que respecta a la naturaleza instrumental y capacidades, más allá de las propias ubicadas en el ámbito de la seguridad interior y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. No obstante, esta implicación debería hacerse patente desde un punto de vista legal, a través de su reconocimiento en derecho originario para una mayor transparencia y eficacia. Igualmente, desde un punto de vista práctico y operativo, deberían promoverse protocolos de actuación conjuntos y mecanismos de coordinación – a partir de la experiencia, por ejemplo, de la operación *Sophia* - con otras agencias de la UE, en particular Frontex, Europol y Eurojust, pero igualmente la EASO. Y es que si realmente queremos promover un enfoque integrado en las políticas migratorias ello debe realizarse a partir de parámetros comunes de actuación y contando con todos los medios tanto europeos como nacionales a disposición.

## Referencias

- ABRISKETA, Joana (2021): “El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: hacia un marco jurídico aún más complejo”, en ABRISKETA, J. (dir.), *Políticas de asilo de la Unión Europea: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Pamplona, Aranzadi, pp. 307-335.
- ACOSTA SANCHEZ, Miguel Angel (2018a): “The Notions of Safe Country v. Prima Facie Presumption of Entitlement to International Protection. The Spanish practice”, *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 12 (2): 511-522.
- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2018b): “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*, 12: 15-48.
- ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel (2019a): “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*, 69: 859-895. DOI: 10.18042/cepc/rdce.64.03
- ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel (2019b): “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?”, *IEEE, Documento de Opinión 111/2019*, de 2 de diciembre de 2019.
- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2019c): "The European Border and Coast Guard Agency (FRONTEx) and the migration crisis: some notes on the Law of the Sea and Human Rights", en OANTA, G.A. (coord.), *Law of the Sea and vulnerable persons and groups*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 43-59.

- ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel (2020a): “An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union”, *Paix et Sécurité Internationales*, 8: 121-144.
- ACOSTA SANCHEZ, Miguel Ángel (2020b): “Estrategias de seguridad Marítimas y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 40.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2021): “*Nadie va a venir a buscarte*”. *Devoluciones desde el mar a centros de detención abusivos en Libia – resumen ejecutivo, conclusiones y recomendaciones*.
- ARTEAGA, Felipe y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2015): “La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo”, ARI 40/2015, de 22 de julio de 2015.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2019): Resolución A/RES/74/19, Los Océanos y el derecho del mar, de 20 de diciembre de 2019.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2020): Resolución A/RES/75/86, Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo, de 7 de diciembre de 2020.
- BLANC ALTERMIR (2012): *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos.
- CALVO MARISCAL, Lorena (2020): “Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco”, *Revista General de Derecho Europeo*, 50.
- CARRERA, Sergio y GUILD, Elspeth (eds.) (2016): “Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU”, *CEPS*, Bruselas.
- COMISION ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) (2020): “Siete claves sobre la ruta migratoria a Canarias”, de 30 de octubre de 2020, <https://www.cear.es/siete-claves-sobre-la-ruta-migratoria-hacia-las-islas-canarias/> (consultado el 28 de abril de 2022)
- COMISION EUROPEA (2013): 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 de diciembre de 2013.
- COMISION EUROPEA (2015a): Doc. COM (2015) 240 final, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración, de 13 de mayo de 2015.
- COMISION EUROPEA (2015b): Doc. COM (2015) 285 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020), de 27 de mayo de 2015.
- COMISION EUROPEA (2017): 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 de diciembre de 2017.
- COMISION EUROPEA (2020a): Doc. COM (2020) 274 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, de 1 de julio de 2020.

COMISION EUROPEA (2020b): 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 de julio de 2020.

COMISION EUROPEA (2020c): 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 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020d): Doc. COM (2020) 610 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE y la propuesta de Reglamento (UE) XXXXX (Fondo de Asilo y Migración), de 23 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020e): Doc. COM (2020) 611 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE y se deroga la Directiva 2013/32/UE, de 23 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020f): Doc. COM (2020) 612 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, de 23 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020g): Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020h): Doc. COM (2020) 614 final, Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, de 23 de septiembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2020i): Doc. COM (2020) 758 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea y al Comité de las Regiones, Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, de 24 de noviembre de 2020.

COMISION EUROPEA (2021): Doc. COM (2021) 591 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea y al Comité de las Regiones, Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025), de 29 de septiembre de 2021.

COMISION EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE (2020): 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 9 de marzo de 2020.

CONSEJO DE LA UE (2014a): Doc. 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de 24 de junio de 2014.

CONSEJO DE LA UE (2014b): Doc. 17002/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE): Plan de acción, de 16 de diciembre de 2014.

CONSEJO DE LA UE (2016a): Doc. 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28 de junio de 2016.

CONSEJO DE LA UE (2016b): Doc. 14149/16, Conclusiones del Consejo, sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa, de 14 de noviembre de 2016.

CONSEJO DE LA UE (2021): Doc. 7723/21, Conclusiones del Consejo, Estrategia Integrada de la Unión Europea en el Sahel, de 16 de abril de 2021.

CONSEJO DE MINISTROS (2019): de 1 de febrero, publicado por la Orden PCI/121/2019 de 11 de febrero, *B.O.E.*, núm. 37, de 12 de febrero de 2019.

Decisión del Consejo (2012): 2012/392/PESC, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger), *DO*, L 187, de 17 de julio de 2012.

Decisión del Consejo (2013): 2013/233/PESC, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia), *DO*, L 138, de 24 de mayo de 2013.

Decisión del Consejo (2014): 2014/219/PESC, de 15 de abril de 2014, relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali), *DO*, L 113, de 16 de abril de 2014.

Decisión del Consejo (2015a): 2015/778/PESC, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional, *DO*, L 122, de 19 de mayo de 2015.

Decisión del Consejo (2015b): 2015/1523/UE, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, *DO*, L 239, 15 de septiembre de 2015.

Decisión del Consejo (2015c): 2015/1601/UE, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, *DO*, L 248, de 24 de septiembre de 2015.

Decisión del Consejo (2018): 2018/340/PESC, 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 8 de marzo de 2018.

Decisión del Consejo (2020): 2020/472/PESC, de 31 de marzo de 2020 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI), *DO* L, 101 de 1 de abril de 2020.

DEL VALLE GALVEZ, Alejandro (2020a): Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el Mediterráneo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (1): 187-196.

DEL VALLE GALVEZ, Alejandro (2020b): “Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre "extraterritorialidad", "desterritorialidad" y "externalización" de controles y flujos migratorios”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2: 145-210.

DI FILIPPO, Marcello (2018): “The allocation of competence in asylum procedures under EU law. The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59: 41-95.

Directiva del Consejo (2001): 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO*, L 212, de 7 de agosto de 2001.

Directiva del Consejo (2003): 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO*, L 16, de 23 de enero de 2004.

Directiva Parlamento Europeo y del Consejo (2008): 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO*, L 348, de 24 de diciembre de 2008.

Directiva del Parlamento Europeo y Consejo (2011): 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, *DO*, L 343, de 23 de diciembre de 2011.

Directiva del Parlamento Europeo y Consejo (2013): 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DO*, L 180, de 29 de junio de 2013.

European Commission (2016): *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*, Bruselas.

EUROPOL (2021): *EU SOCTA 2021: Serious and Organised Crime Threat Assessment*. [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf) [consulta: el 28 de abril de 2022]

FERNANDEZ-ROJO, David (2021): *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Londres, Edgar, 2021.

FRONTEX (2021): *Frontex Release Risk Analysis for 2021*. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_2021.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf) [consulta: el 28 de abril de 2022]

GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2017): *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido de todos y para todos*, Madrid.

MANCHON, Felipe (2020): “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?”, *IEEE, Documento de Opinión 152/2020*, de 27 de noviembre de 2020.

MORENO-LAX, Violeta (coord.) (2021): “The EU Approach on Migration in the Mediterranean”, Study Requested by the LIBE committee, European Parliament, June 2021.

NACIONES UNIDAS (2004): *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, UN Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.

NACIONES UNIDAS (2013): *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Regional Study: Management of the External Borders of the European Union and its impact on the Human Rights of Migrants*, UN Doc. Rapp. A/HRC/23/46, de 24 de abril de 2013.

NACIONES UNIDAS (2015): Resolución del Consejo de Seguridad 2240 (2015) de 9 de octubre.

NACIONES UNIDAS (2019): *Informe del Secretario General sobre la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel*, UN Doc. S/2019/371, de 6 de mayo de 2019.

PARDO, José Luis (2020): “El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española”, *ARI 125/2020*, Real Instituto Elcano, de 5 de noviembre de 2020.

REAL DECRETO (2020): 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, *B.O.E.*, núm. 211, de 5 de agosto de 2020.

Recomendación de la Comisión (2020a): 2020/1364/UE, 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 1 de octubre de 2020.

Recomendación de la Comisión (2020b): 2020/1365/UE, 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas, *DO*, L 317, de 1 de octubre de 2020.

Recomendación de la Comisión (2020c): 2020/1366/UE, 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 1 de octubre de 2020.

Reglamento del Parlamento y Consejo (2014): 2014/656/UE, 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 de junio de 2014.

Reglamento del Parlamento y Consejo (2016): 2016/399/UE, 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 de abril de 2016.

Reglamento del Parlamento y Consejo (2019): 2019/1896/UE, 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 de noviembre de 2019.

SMITH, Adam (2017): "Uncertainty, Alert and Distress: The Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean", *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 5: 29-70. DOI: [10.25267/Paix\\_secur\\_int.2017.i5.02](https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2017.i5.02).

SOLER GARCIA, Carolina (2020): "¿La noción de «país seguro» es segura? Un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66: 559-600. DOI: [10.18042/cepc/rdce.66.09](https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.09)

Statement (2021) of the African Union, the European Union and the United Nations regarding the situation of migrants in Libya, de 14 de julio de 2021, [https://eeas.europa.eu/delegations/libya/101764/statement-african-union-european-union-and-united-nations-regarding-situation-migrants-libya\\_en?fbclid=IwAR17IILG-Y2TZSJs4KLT-gLQCLhF1mZMcou4zSBYiKo4V2\\_RTCuBmkgVs7c](https://eeas.europa.eu/delegations/libya/101764/statement-african-union-european-union-and-united-nations-regarding-situation-migrants-libya_en?fbclid=IwAR17IILG-Y2TZSJs4KLT-gLQCLhF1mZMcou4zSBYiKo4V2_RTCuBmkgVs7c) [consulta: el 28 de abril de 2022]

THYM, Daniel (2021): *Special Collection on the "New" Migration and Asylum Pact*, <https://eumigrationlawblog.eu/series-on-the-migration-pact-published-under-the-supervision-of-daniel-thym/> [consulta: el 28 de abril de 2022].