



Violències a la Mediterrània

Sílvia Morgades Gil (coord.)



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

VIOLÈNCIES A LA MEDITERRÀNIA.

MIGRACIONS, SEGURETAT, DRETS

HUMANS, TECNIFICACIÓ I

DIGITALITZACIÓ DEL CONTROL

© 2024, S. Morgades i autors

TÍTOL

Violències a la Mediterrània. Migracions, seguretat, Drets Humans, tecnificació i digitalització del control

COORDINACIÓ

Sílvia Morgades Gil


ISBN: 978-84-09-67402-2

DIPÒSIT LEGAL: DL B 22391-2024


FOTOGRAFIA DE LA PORTADA


Odilon Redon, "The Beasts of the Sea", Art Institute of Chicago, The Stickney Collection.


Vostè és lliure de:

 Copiar, distribuir i comunicar públicament la obra.

Sota las condicions següents:

 **RECONeixEMENT (*attribution*):** En qualsevol explotació de l'obra autoritzada per la llicència caldrà reconèixer-ne l'autoria.

 **NO COMERCIAL (*non commercial*):** L'explotació de l'obra queda limitada a usos no comercials.

 **SENSE OBRES DERIVADES (*no derivative works*):** L'autorització per explotar l'obra no n'inclou la transformació per crear una obra derivada.

- **Compartir sota la mateixa llicència:** Si transforma o modifica aquesta obra per crear-ne una obra derivada, només pot distribuir l'obra resultant sota la mateixa llicència, una de similar o una de compatible.
- En reutilitzar o distribuir l'obra, ha de deixar ben clars els termes de la llicència d'aquesta obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si s'obté el permís del titular dels drets d'autor.
- En aquesta llicència res no menyscaba o restringeix els drets morals dels autors. Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no es veuen afectats per l'anterior.

Aquesta publicació és resultat del projecte de recerca "Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control", amb núm. d'expedient ICI023/23/000012, convocatòria R-ICIP 2023, finançat per l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP).

ÍNDIX

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓ | 9 |
|-------------------|---|

I^{era} PART –

| | |
|---|-----------|
| VIOLENCIES A LA MEDITERRÀNIA DES DE LA PERSPECTIVA DE LES RELACIONS INTERNACIONALS | 13 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| EL CONCEPTO DE VIOLENCIA EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: LA OPORTUNIDAD DE UNA DEFINICIÓN AMPLIADA .. | 15 |
|--|----|

Caterina García Segura

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN. | 15 |
| 2. LAS DEFINICIONES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA..... | 18 |
| 3. LAS VIOLENCIAS O LAS DIFERENTES MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA | 23 |
| 4. REFLEXIONES FINALES..... | 25 |

| | |
|---|----|
| ¿ES LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA EL FACTOR EXPLICATIVO CENTRAL DE LAS MIGRACIONES EN EL MEDITERRÁNEO? | 27 |
|---|----|

Jordi Quero Arias

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 27 |
| 2. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES Y LOS DATOS UTILIZADOS | 28 |
| 3. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO | 30 |
| 4. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO | 33 |
| 4.1. Primer paso: sobredimensión del “modelo libio”..... | 33 |
| 4.2. Segundo paso: casos que invierten la relación estadística..... | 34 |
| 4.3. Tercer paso: la instrumentalización de las migraciones | 36 |

| | |
|---|----|
| LA EVOLUCIÓN DE LAS VIOLENCIAS DE ESTADO ISLÁMICO HASTA HOY | 39 |
|---|----|

Marta Ruiz

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 39 |
| 2. ESTADO ISLÁMICO BAJO EL PRISMA REGIONAL: EVOLUCIÓN DE SUS AVANCES..... | 40 |
| 2.1. Captura y defensa del territorio | 41 |
| 2.2. Obtención de ingresos para financiar instituciones | 42 |
| 2.3. Construir sistemas de gobierno | 42 |
| 3. LA VIOLENCIA DE ESTADO ISLÁMICO: ELEMENTO CENTRAL EN SU CONSTRUCCIÓN ESTATAL..... | 43 |
| 4. CONCLUSIONES | 44 |

| | |
|--|----|
| AN EU RESPONSE TO AUTHORITARIAN CONFLICT MANAGEMENT IN THE MIDDLE EAST? NAVIGATING THE REHABILITATION-RECONSTRUCTION-RETURN CYCLE IN SYRIA | 45 |
|--|----|

Gabriel Garroum

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCTION: THE EU'S APPROACH TO THE SYRIAN CIVIL WAR POST-2015 | 45 |
| 2. AUTHORITARIAN CONFLICT MANAGEMENT AND LIBERAL LIMITATIONS IN THE MIDDLE EAST | 46 |
| 3. THE REHABILITATION-RETURN-RECONSTRUCTION CONUNDRUM IN SYRIA | 48 |
| 4. CONCLUSION: EMBRACING MULTIPLEXITY? TOWARDS A RENEWED EU CONFLICT MANAGEMENT STRATEGY IN THE MIDDLE EAST | 52 |

II^{ona} PART –

| | |
|--|-----------|
| MIGRACIONES I DRETS HUMANS EN TRÀNSIT A LA MEDITERRÀNIA : RESPOSTES DES DE LA UE..... | 53 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| LA UE I LA IMMIGRACIÓ A TRAVÉS DE LA MEDITERRÀNIA: SEGURETAT O PROTECCIÓ? | 55 |
|---|----|

Sílvia Morgades Gil

| | |
|----------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓ | 55 |
|----------------------|----|

| | | |
|------|--|----|
| 2. | LES OPERACIONS MARÍTIMES ORGANITZADES PER LA UE: LLUITA CONTRA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR I RESCAT MARÍTIM..... | 58 |
| 2.1. | La tecnificació i la digitalització del control | 61 |
| 2.2. | Instruments europeus de gestió de dades disponibles sobre emigració irregular, tràfic d'immigrants i tràfic de persones..... | 65 |
| 3. | LA <i>GESTIÓ INTEGRADA DE FRONTERES</i> I LES OPERACIONS MARÍTIMES QUE REALITZEN ELS ESTAT MEMBRES EN EL MARC D'AQUESTA COMPETÈNCIA.. | 69 |
| 3.1. | Els riscos lligats a la creixent digitalització del control fronterer | 69 |
| 3.2. | El marc jurídic de la protecció dels Drets Humans en les operacions SAR dels estats membres | 74 |
| 4. | REFLEXIONS FINALS: QUÈ CAL FER PER ACARAR LA INSEGURETAT HUMANA A LES FRONTERES MARÍTIMES EUROPEES?..... | 80 |

| | | |
|--|---|----|
| | MAR MEDITERRÀNIA, MIGRACIONS I DRETS HUMANS: FRAGMENTACIÓ NORMATIVA O ABSÈNCIA D'UN ENFOCAMENT INTEGRAL? | 83 |
|--|---|----|

Júlia Pastor Díaz de Mera

| | | |
|----|--|----|
| 1. | INTRODUCCIÓ | 83 |
| 2. | UN SISTEMA DE PROTECCIÓ DE LA VIDA A LA MAR AMBIGU I DIVERGENT | 85 |
| 3. | MARC JURÍDIC APLICABLE A LA MIGRACIÓ A TRAVÉS DE LA MAR MEDITERRÀNIA: FRAGMENTACIÓ NORMATIVA O ABSÈNCIA D'UN ENFOCAMENT INTEGRAL?..... | 87 |

| | | |
|--|--|----|
| | LES PERSONES COM A ARMES VIVES: SOLUCIONA LA UNIÓ EUROPEA LA SEVA INSTRUMENTALITZACIÓ?..... | 91 |
|--|--|----|

Mariona Illamola Dausà

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | INTRODUCCIÓ: LA INSTRUMENTALITZACIÓ NO ÉS UNA ANOMALIA | 91 |
| 2. | LES RESPOSTES DE LA UNIÓ EUROPEA | 93 |
| 3. | LA SOLUCIÓ AL NOU PACTE EUROPEU DE MIGRACIONS I ASIL?..... | 96 |
| 4. | CONCLUSIONS | 100 |

EL TRÀFIC DE PERSONES I EL TRÀFIC D'IMMIGRANTS A LA UNIÓ EUROPEA:
INTERSECCIONS CONCEPTUALS I PROTECCIÓ DE LES VÍCTIMES 103

Georgina Rodríguez

1. QÜESTIONS INTRODUCTÒRIES. 103
2. TRÀFIC DE PERSONES I TRÀFIC D'IMMIGRANTS: DISTINCIONS CLAU
ENTRE FIGURES JURÍDIQUES. 105
3. GARANTIES DE PROTECCIÓ PER A VÍCTIMES NACIONALS DE TERCERS
ESTATS EN SITUACIÓ IRREGULAR A LA UNIÓ EUROPEA. 108
4. CONSIDERACIONS FINALS. 112

III^a PART –

**LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL I LA PROTECCIÓ DELS DRETS HUMANS
DELS IMMIGRANTS A LES FRONTERES DE LA UE 115**

MORE THAN JUST “ASYLUM”: THE INTERNATIONAL PROTECTION OBLIGATIONS
OF EUROPEAN STATES 117

Gábor Gyulai

1. INTRODUCTION: LABELS AND THE ORIGINS OF VIOLENCE 117
2. THE PREDICAMENT OF OVERSIMPLIFIED LABELLING 118
3. THE CURRENT CONTOURS OF PROTECTION OBLIGATIONS 122
4. BRIEF CONCLUSION 125

BLURRED BOUNDARIES: SMUGGLING, TRAFFICKING, AND SECURITISATION IN
THE MEDITERRANEAN MIGRATION CRISIS 127

Indira Boutier and Leah Owen

1. INTRODUCTION 127
2. LEGAL FRAMEWORK 128
3. THE HARRAGA PHENOMENON: A REAL-WORLD INTERSECTION OF
SMUGGLING AND TRAFFICKING 130
4. BALANCING BORDER SECURITY AND HUMAN RIGHTS IN COMBATING
HUMAN TRAFFICKING 132
5. CONCLUSION 136

NOTAS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LA PRÁCTICA RECIENTE DE
SALVAMENTO MARÍTIMO ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS 137

Maria de los Ángeles Bellido

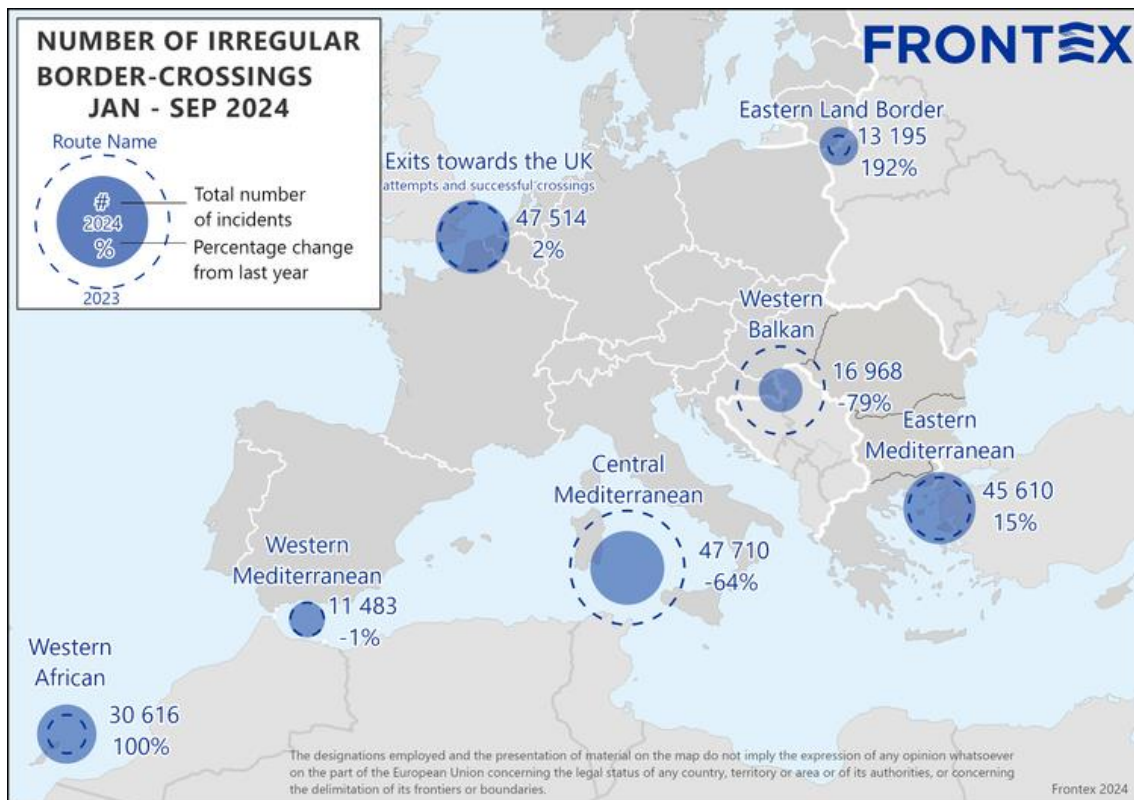
| | |
|---|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 137 |
| 2. LA ACTUACIÓN SAR EN LAS ZONAS DE RESPONSABILIDAD SOLPADAS ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS..... | 139 |
| 3. BREVE ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS HUMANITARIOS AFECTADOS EN EL DESARROLLO DE UNA OPERACIÓN DE BÚSQUEDA Y RESCATE EN EL MAR.. | 142 |
| 3.1. El deber de prestar auxilio: Un compromiso con la protección de la vida en el mar | 143 |
| 3.2. El desembarco en lugar seguro: Implicaciones humanitarias tras una operación de rescate | 145 |
| 4. IDEAS FINALES..... | 146 |

| | |
|--------------------------|------------|
| BIBLIOGRAFIA..... | 149 |
|--------------------------|------------|

INTRODUCCIÓ

El 14 de juny de 2023 va naufragar davant de les costes de Grècia un vaixell de pesca que havia sortit de les costes de Líbia amb més de set-centes cinquanta persones a bord que intentaven arribar a Itàlia. Poc més d'un centenar de persones va sobreviure a aquest naufragi. El *Missing Migrants Project* de l'Organització Internacional de les Migracions ha recopilat dades que revelen que més de trenta mil persones han desaparegut a la Mediterrània en els darrers deu anys i escaig (entre gener del 2014 i octubre de 2024), la majoria de les quals haurien mort ofegades tot intentant arribar a un estat segur europeu. En paral·lel, des de la Unió Europea (UE) es treballa per tal d'avançar cap a una reforma de les polítiques associades al funcionament de l'espai Schengen, és a dir, l'espai de lliure circulació de persones que es troba col·lapsat arran de: (1) la crisi migratòria i de gestió dels fluxos de 2015, amb l'arribada de més d'un milió de persones, majoritàriament síries; i (2) l'aplicació d'excepcions al lliure pas per les fronteres interiors per part d'un gran nombre d'estats que es manté en el temps, més enllà de qualsevol límit temporal establert al Codi de fronteres Schengen.

La presidència espanyola de la UE va treballar, especialment, per tal de reformar les normes de les polítiques d'immigració i per tal d'avançar en acords en relació a les normes que ja estant començant a configurar la tercera fase del Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA), fase que es consolidarà l'any 2026 quan la majoria de les normes adoptades comencin a ser aplicades. Un dels factors que caracteritzen transversalment totes aquestes perspectives de canvis normatius i polítics de la gestió de les migracions a Europa és l'augment de la tecnificació del control i la digitalització creixent dels processos migratoris. El perfeccionament del control fronterer, exercit a les fronteres físiques europees però també a les fronteres virtuals, a través de la tecnologia, l'extraterritorialització i (sovint) la privatització del control ha comportat un davallada de les entrades il·legals de la Unió Europea en el darrer any. En els primers deu mesos de 2024, el nombre d'emigrants que han travessat irregularment una frontera exterior de la UE ha caigut per primer cop des de la pandèmia. El nombre ha estat un 42% menor i destaca el Mediterrani Central com a ruta en què hi ha hagut un 64% menys d'encreuaments il·legals. La ruta africana de l'Oest, és a dir, la ruta Canària és l'única que ha augmentat, en un 100% (amb 30.616 entrades).



1

En aquest context, el projecte de recerca “Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, tecnificació i digitalització del control”, finançat per l’Institut Català Internacional per la Pau (ICIP-2023) es plantejava com a objectius identificar i estudiar els diferents tipus de violències estructurals d’una banda i l’altra del Mediterrani que ajudessin a explicar perquè, amb la infraestructura tècnica i jurídica relativa a la gestió de les migracions forçoses Europa, gairebé deu anys després de la crisi migratòria i de gestió de fluxos de 2015, encara es continuen produint tràgics esdeveniments en els que centenars de persones que cerquen arribar a les costes europees com a immigrants moren en vaixells precaris en zones de cerca i rescat (SAR) que són responsabilitat d’estats membres.

Es parteix de la constatació de que no es tracta de fets puntuals, aïllats en el temps i en espai, ja que també es produeixen altres situacions de naufragis, rescats de persones que viatgen en vaixells insegurs per a la navegació, dificultats per al desembarcament de persones rescatades a ports segurs, procediments judicials a capitans de vaixells privats (ONG) que fan tasques de salvament i rescat, etc. També es parteix de la idea que

¹ Frontex-News, 15 d’octubre del 2024. Disponible a: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-detections-down-42-in-first-9-months-of-2024-xETgIg?etrans=es>

participen en aquestes violències una miríada d'actors en diferents espais i amb diferents formes de responsabilitat.

Per tal de poder presentar els primers resultats de la recerca es va organitzar una conferència científica que va tenir lloc a Barcelona el 13 de juny del 2024 a la Universitat Pompeu Fabra, amb el títol “Violències a la Mediterrània” on hi van exposar les seves investigacions membres participants del projecte així com també altres professors i investigadors de la Universitat Pompeu i d'altres universitats, que hi van presentar comunicacions. En la jornada es van estudiar i analitzar les violències estructurals o presents a una banda i altra de la Mediterrània per intentar identificar els actors implicats i les institucions polítiques i normatives que és necessari revisar per combatre-les o, idealment, fer-les desaparèixer. Així: (a) les violències que impliquen que grans quantitats de persones busquin una alternativa de vida en un altre país, a l'altra banda de la Mediterrània; o bé (b) que suposen un fre a la mobilitat d'aquestes persones, al seu dret de sortir dels seus propis països, al dret de cercar asil o protecció internacional arreu, que suposen un aprimament dels Drets humans universals en determinats col·lectius, o espais no territorials respecte dels quals es planteja la responsabilitat dels estats i l'aplicació extraterritorial dels drets; i (c) aquelles violències en les que participen actors públics i privats i que tenen lloc en espais territorials tant a una banda com a l'altra de la Mediterrània, com també en espais marítims i virtuals. La jornada va comptar també amb una taula de *stakeholders* que va aportar un punt de vista pràctic partint d'experiències viscudes que va permetre un debat fructífer amb l'audiència.

Aquest volum recull les intervencions que van tenir lloc a les tres taules rodones de caràcter científic en forma de capítols de llibre. El recull es divideix en tres apartats. El primer duu per títol “Violències a la Mediterrània des de la perspectiva de les Relacions internacionals” i s'hi inclouen tres treballs: na Caterina Garcia examina el concepte de “violència” en les Relacions Internacionals des de diferents perspectives; en Jordi Quero dedica un capítol a analitzar l'evolució de la seguretat a l'Orient Mitjà i a considerar fins a quin punt és o no un factor clau en l'augment de les migracions a través de la Mediterrània; na Marta Ruiz desenvolupa quina ha estat l'evolució de les violències d'un actor important en regions de la ribera sud de la Mediterrània com és Estat islàmic; i en Gabriel Garroum explica la resposta de la UE al conflicte autoritari de l'Orient Mitjà a partir del cicle que anomena “rehabilitació-construcció-retorn” en el cas particular de Síria.

La segona part es titula “Migracions i Drets humans en trànsit a la Mediterrània: respostes des de la UE” i en ella s’examina la tensió entre el Dret marítim i Dret dels drets humans, així com la seguitització de les migracions a les fronteres europees que implica que la majoria d’estats del Sud d’Europa, en major o menor mesura, exerceixen de forma deficient la seva responsabilitat de vigilància i salvament. Na Sílvia Morgades analitza els processos de digitalització i tecnificació del control a la UE i fins a quin punt principis i normes del Dret internacional marítim i dels Drets Humans són aplicables a les estratègies de la UE i els seus estats membres pel que fa al control de les fronteres i la gestió de la migració en espais marítims; na Júlia Pastor examina si el Dret de les migracions i el Dret dels Drets humans comporten una fragmentació normativa per a l’acarament del fenomen de les migracions a la Mediterrània o, en canvi, cal plantejar que manca un enfocament integral; na Mariona Illamola planteja com de forma creixent s’ha produït una instrumentalització de les persones emigrants i s’empra sovint un llenguatge bèl·lic per referir-se a situacions de pressió migratòria que condiciona l’orientació de les respostes; i na Georgina Rodríguez examina el tràfic de persones i d’immigrants a la Unió Europea des del punt de vista de les interseccions conceptuals i de les mancances jurídiques en la protecció de les víctimes.

Finalment, el recull acaba amb l’apartat titulat “La protecció internacional i la protecció dels Drets humans dels immigrants a les fronteres de la UE”. En ell, en Gábor Gyulai examina les obligacions internacionals de protecció dels estats europeus que van més enllà de l’asil; na Indira Boutier examina l’increment de la trata de persones a la Mediterrània i el rol de Frontex; i, finalment María de los Ángeles Bellido examina el respecte dels Drets Humans a les fronteres marítimes i els desafiaments de la cooperació en matèria de cerca i rescat marítim entre Espanya i el Marroc en les rutes atlàntica i de la Mediterrània occidental.

I^{era} PART –

**VIOLÈNCIES A LA MEDITERRÀNIA DES DE LA
PERSPECTIVA DE LES RELACIONS INTERNACIONALS**

EL CONCEPTO DE VIOLENCIA EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: LA OPORTUNIDAD DE UNA DEFINICIÓN AMPLIADA

Caterina GARCIA SEGURA*

Sumario: 1. Introducción. 2. Las definiciones y las características de la violencia. 3. Las violencias o las diferentes manifestaciones de la violencia. 4. Reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN.

Este trabajo surge del interés por la conceptualización como parte de la función de teorización y de la consideración de la importancia que tiene la teoría en la comprensión de la práctica política internacional. Se enmarca en la disciplina de las Relaciones Internacionales y es deudora de sus características y límites. Nuestro punto de partida es que las palabras que utilizamos son extremadamente importantes en tanto que construyen y transmiten ideas y significados. Los conceptos y la teoría son mutuamente constituyentes: los conceptos constituyen la teoría y la teoría se hace sobre ellos; son los instrumentos para teorizar a la vez que teorizar es redefinirlos. Redefinir significa perfilar, ampliar o reducir, en definitiva, adaptar los conceptos al contexto en el que se utilizan para que sigan resultando explicativos porque si bien concepto es una construcción, no cualquier construcción funciona ya que conceptualizar no es estipular significados de forma arbitraria sino asignar significados a partir de los contextos históricos y semánticos y del uso pragmático de los términos en esos contextos¹. Como afirma Gary Goertz, “conceptualizar es más que dar una definición: es decidir lo que es importante”².

Los contornos disciplinarios condicionan el proceso de teorización. No es lo mismo definir la violencia desde la filosofía, desde la criminología o desde las Relaciones Internacionales. En el caso de las Relaciones Internacionales los límites están muy bien

* Catedrática de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto “Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control” financiado por el ICIP (R-ICIP 2023).

¹ GUZZINI, Stefano, “The ends of International Relations theory: Stages of reflexivity and modes of theorizing”, *European Journal of International Relations*, Vol. 3, núm. 3, 2013, pp. 521-541 (536).

² GOERTZ, Gary, *Social Science concepts: A user's guide*, Princeton: Princeton University Press, 2006. Citado en Guzzini, Stefano, *Op. cit.*, 2013, p. 534.

identificados. Siguiendo a Stefano Guzzini nuestra disciplina se enfrenta a un doble problema: su carácter de “policy science” y la tendencia extendida, compartida por otras muchas disciplinas, a reducir la teorización al empiricismo. En base al primero, se da una relación entre mundo académico (implícitamente subordinado) y el práctico (implícitamente superior) en la que los profesionales de la política (*practitioners*) consideran engañosa la teoría cuando no se corresponde con el conocimiento práctico, o a sus intereses, y cuando sí lo hace, la tildan de redundante. A esto se añade que la relación con el mundo político impone una urgencia que es contraria al distanciamiento temporal necesario para el análisis teórico³. En base al segundo límite, se subestima la función constitutiva de la teoría y el rol de los conceptos. La narración de los hechos (conflictos armados y no armados, transformaciones económicas, desarrollos tecnológicos, amenazas y retos a la seguridad, migraciones, etc.) se convierte en central (datos y cuantificación: cuándo, dónde, cuánto,) y se acompaña de interpretaciones (por ejemplo: “vuelta a la geopolítica”, “la inmigración como problema o como amenaza a la seguridad”) que se presentan como verdades incuestionables desde el ámbito político y que generan choques de interpretaciones ideológicas bajo la supuesta cobertura de los “ismos” teóricos (realismo, liberalismo, constructivismo...). La teoría debe proveer de conocimientos factuales, pero también de capacidad de reflexión y de auto-reflexión. Como afirma Stefano Guzzini, los especialistas deben ser “bilingües, capaces de dominar el lenguaje de la práctica y de la ciencia”⁴. Para huir de la supuesta subordinación a la política, en la actualidad hay que “volver a la teoría”.⁵ En línea con Anna Leander cuando afirma que hacer teoría no es hacer libros de cocina, libros de recetas, sino contribuir a revisar las entradas de diccionarios inacabados en los que los conceptos deben adaptarse continuamente⁶, esta aportación no pretende dar una nueva definición de violencia sino que se plantea revisar la entrada “violencia” del diccionario en constante reconstrucción de las Relaciones Internacionales.

³ GUZZINI, Stefano, *Op. cit.*

⁴ GUZZINI, Stefano, *Op. cit.* p. 538.

⁵ CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, “La vuelta a la teoría”, en Pérez González, Manuel (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp.179-193.

⁶ LEANDER, Anna, “Methodologies in International Relations: Of cookbooks and unfinished dictionaries”, *Paper presentado en la ABRI Annual Convention*, São Paulo, Brazil, 20–22 julio, 2011. Citado en Guzzini, Stefano, *Op. cit.*, 2013, p. 523.

Este trabajo se inserta en un proyecto de investigación que presupone la asunción de la existencia de una pluralidad de violencias, es decir, de múltiples manifestaciones o formas de un único fenómeno, endémico de la vida política, la violencia. La cuestión no es baladí desde la perspectiva de las diferentes disciplinas desde las que trabaja el grupo de investigación: las Relaciones Internacionales, el Derecho internacional público y el Derecho de la Unión Europea. Desde ellas, con una perspectiva crítica, postcolonial y de género, se buscan respuestas de gobernanza global para gestionar el interés público global.

Este trabajo responde a dos objetivos. El primero es poner de manifiesto una paradoja disciplinar: y es que, si bien la disciplina de la Relaciones Internacionales nace vinculada a la cuestión de la guerra, manifestación extrema de la violencia, la conceptualización de la violencia no es un tema recurrente en la misma. Muchos estudios sobre la violencia provienen de otras disciplinas como la teoría política, la filosofía, la ética, la antropología, la sociología o la criminología, entre otras. En Relaciones Internacionales el concepto se da por supuesto o se elude. El resultado es que se utiliza de forma dispar: algunos autores optan por un concepto limitado⁷ y otros por ampliarlo⁸. El primer grupo de autores limita la violencia a sinónimo de uso de la fuerza, mayoritariamente equiparada a la fuerza militar, y los segundos lo identifican, lo entremezclan, o lo solapan con los conceptos de seguridad y de justicia social. Estas opciones teóricas están vinculadas a cuestiones normativas, tales como la legitimidad de los actores que ejercen la violencia (Estados, grupos insurgentes), de las causas que la motivan (contra qué se ejerce -dominio imperial, autoritarismo, terrorismo...- o de contra quién se dirige -terroristas, inmigrantes...). Las consecuencias teórico-prácticas de una u otra opción son claras. Por esta razón, el posicionamiento teórico nos parece necesario y útil y de ello deriva el segundo objetivo del trabajo: optar por una definición de violencia que nos permita estudiar y extraer conclusiones que puedan orientar políticas para hacer frente a fenómenos como la muerte de más de 28.000 personas en el Mediterráneo, entre 2015 y 2023, en pleno siglo XXI. La mayoría de estas personas no han sido víctimas de actos de violencia directa, entendidos como actos en los que se haya utilizado la fuerza física contra ellas. Sin

⁷ THOMAS, Claire, "Why don't we talk about 'violence' in International Relations?", *Review of International Studies*, (2011), 37, pp. 1815-1836

⁸ GALTUNG, Johan, "Violence, Peace, and Peace" *Research Journal of Peace Research*, (1969), Vol. 6, No. 3 pp. 167-191.

embargo, nos parece obvio que son víctimas de otras formas de violencia que no podemos ignorar.

Partimos de la premisa que la violencia es un término multifacético, construido y ambivalente. Es multifacético porque la violencia adopta muchas formas diferentes. Es construido porque es imposible de desvincular del contexto socio-cultural e histórico en que se utiliza. En definitiva, imposible entenderlo al margen de la política y del poder. Es ambivalente porque está social e institucionalmente legitimado y culturalmente transmitido. Estas características hacen que sea un concepto controvertido⁹ y por ello resulta imprescindible posicionarnos al respecto a efectos de superar lo que algunos autores denominan la violencia epistémica -construcción de un conocimiento que reproduce la violencia estructural o sistémica y que ignora u oculta las alternativas- característica de la Teoría de las Relaciones Internacionales.¹⁰

2. LAS DEFINICIONES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA

El objetivo de este apartado no es realizar un recorrido exhaustivo a través de todas las definiciones de violencia, ni ofrecer una nueva definición de violencia. Lo que pretendemos es ofrecer una panorámica de las dos grandes aproximaciones al fenómeno de la violencia que nos permita entender sus límites y posibilidades y justificar nuestra posición.

El primer grupo de definiciones son las llamadas “restringidas”, que también podríamos denominar “clásicas”, y que se caracterizan por la concepción limitada del fenómeno. Se identifican con las concepciones realistas y liberales de la violencia.¹¹

La violencia se define de forma muy general como cualquier conducta intencional que causa o puede causar daño;¹² o como el uso directo de la fuerza física orientada a

⁹ DE HAAN, Wille, “Violence as an Essentially Contested Concept” en BODY-GENDROT, Sophie y SPIERENBURG, Pieter (eds.), *Violence in Europe. A Historical and Contemporary Perspectives*, Nueva York, Springer, 2008, pp. 27-40

¹⁰ BRUNNER, Claire, “Conceptualizing epistemic violence: an interdisciplinary assemblage for IR”, *International Politics Review*, 2021, 9, pp. 193-212; VAN MILDER, Lucas y TOROS, Harmonic, “Violent International Relations”, *European Journal of International Relations*, 2020, vol 26 (1), pp. 116-139.

¹¹ WILCOX, Lauren, B, *Bodies, Subjects, and Violence in International Relations*, 2015, Nueva York, Oxford (edición en línea, 2014).

¹² SANMARTÍN ESPLUGUES, José, “¿Qué es violencia? Una aproximación al concepto y a la clasificación de la violencia”, *Revista de filosofía*, 2007, nº42, pp. 21 (9)

herir, maltratar, dañar o destruir algo o a alguien.¹³ De forma más precisa, como un acto intencionado y orientado a causar daño.¹⁴ Algunos autores introducen el matiz del “daño severo” y del carácter psicológico del daño: “[la violencia supone] la causación intencional de daños (graves) por parte de agentes humanos a otros, que suele traducirse en lesiones corporales o daños físicos en los casos paradigmáticos, pero (en algunos casos) también incluye daños psicológicos.”¹⁵

En los trabajos que se basan en esta concepción directa y limitada es recurrente la sustitución del término violencia por el de fuerza y/o guerra para describirla, si quién la ejerce es el estado. El término violencia, por el contrario, se reserva para los grupos insurgentes en conflictos civiles o para los actores violentos no estatales¹⁶. Así se habla de la “guerra contra el terror” como un mecanismo para acabar con la “violencia del terrorismo”, ocultando la violencia que se usa en la “guerra contra el terror” y legitimándola cuando no se puede ocultar.¹⁷ Estas interpretaciones legalistas o criminalistas reducen la violencia al uso de la fuerza que ha sido prohibido por la ley.¹⁸ El uso legal de la fuerza estaría excluido de la definición de violencia.¹⁹ No obstante, cuando es el estado quien usa la fuerza de forma ilegal la política y la práctica discursiva que la acompaña recurre a los falsos sinónimos o a los eufemismos y, la violencia ejercida políticamente, con el pretexto de la seguridad -sea cual sea su definición- se diluye conceptualmente y se tolera socialmente cuando no se defiende “patrióticamente”. Las versiones legalistas se convierten así en “legitimistas”. Ambas son versiones extremas, muy politizadas, de la comprensión limitada de la violencia: ponen el énfasis en la legalidad o en la legitimación o sanción social de la fuerza física.

La identificación con la guerra también resulta artificial especialmente si tenemos en cuenta que, salvo excepciones puntuales, la mayor parte de la violencia, incluso la

¹³ WIGHT, Colin, “Violence in international relations: The first and the last word”, *International Relations*, 2019, 33 (2) pp.172-194 (179).

¹⁴ THOMAS, Claire, *Op. cit.* p. 1817 i 1834.

¹⁵ HARRIS, John, *Violence and Responsibility*, Londres, Routledge, 1980, p. 15

¹⁶ NIZZERO, Maria, *Geopolitics of Violent Non-State Actors. Exploring manifestations of statehood by violent governors*. Tesis Doctoral UPF, 2024.

¹⁷ THOMAS, Claire, *Op.cit.*, p. 1825

¹⁸ RIEDEL, Marc y WELSH, Wayne, *Criminal Violence. Patterns, Causes, and Prevention*, 2015, Oxford, Oxford University Press, p. 3.

¹⁹ HOOK, Sidney, citado en ARÓSTEGUI, Julio, “Violencia, sociedad y política: la definición de violencia”, Ayer, (1994), 13, pp .17-55 (28)

violencia letal, no ocurre precisamente en zonas de conflicto armado.²⁰ En el siglo XX murieron entre 60 y 80 millones de personas en conflictos armados mientras que 100 millones de personas murieron víctimas de otras formas de violencia estatal.²¹

Este uso político intencional de supuestos sinónimos (fuerza versus violencia) que no son tales es un reflejo de la carga normativa consustancial al concepto de violencia. Al introducir la cuestión de la legitimidad este se convierte automáticamente en susceptible de contestación.²² También desde la teoría de las Relaciones Internacionales la violencia se contrapone a paz, y a veces a orden, y siempre tiene una carga semántica negativa. Ambas contraposiciones son problemáticas, primero porque si se adopta un concepto de paz positiva, la paz es más que ausencia de guerra; segundo porque el orden puede ser tremendamente injusto y generar otros tipos de violencia. La mayoría de las críticas a las definiciones restrictivas se centran precisamente en que omiten muchas formas de daño (incluso severo); se focalizan en el daño visible e intencional entre individuos (relación víctima-ofensor) obviando que la violencia a menudo opera por vías indirectas y excluyendo el daño contra individuos ocasionado por instituciones; ignoran la violencia de los procesos sociales que producen daños sociales tales como el racismo o el sexismo institucionalizados; y excluyen la violencia simbólica de la dominación.²³

Las definiciones del segundo grupo que analizaremos a continuación pueden ayudar a salvar algunos de estos obstáculos. Son las definiciones ampliadas o expansivas de la violencia, también llamadas revisionistas,²⁴ entre las que destaca, desde el campo de la Investigación por la Paz, la concepción de violencia estructural de Johan Galtung. Esta concepción supera la idea de que la violencia es un fenómeno exclusivamente estatal (o contra el estado). La violencia estructural está constituida por aquellas situaciones en las que el daño afecta a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad). El daño es resultado de procesos sociales que generan desigualdad, estratificación social y exclusión del acceso a los recursos necesarios para la supervivencia, sin necesidad de aplicar para ello la violencia directa. Es una propuesta

²⁰ Global Violent Deaths. <https://www.smallarmssurvey.org>

²¹ KRAUSSE, Keith, “On (Political) Violence”, *Global Challenges*, 2019, n°5, <https://globalchallenges.ch/issue/5/>

²² HAAN, W., *Op. cit.* p 30.

²³ BORDIEU, P., *Outline of a Theory of Practice*, Nueva York, Cambridge University Press, 1977, citado en HAAN, W., *Op. cit.*, p. 31; BUFACCHI, Vittorio, “Violence”, en BROWN, Garrett W., MC LEAN, Ian y MCMILLAN, Alistair, *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2018 (versión en línea).

²⁴ FINLAY, Christopher, *Op. cit.*, p. 71.

realizada desde los estudios de Investigación por la Paz en los que la paz no solo se entiende como la ausencia de guerra (paz negativa) sino de cualquier elemento de injusticia social (paz positiva). Una tal definición supone una concepción holística de la violencia y de la paz, un precedente de la dirección holística que en décadas posteriores se extendería a la conceptualización de términos claves de las Relaciones Internacionales como, por ejemplo, el de seguridad humana que imbrica seguridad y desarrollo o el de desarrollo sostenible que conjuga desarrollo y protección del medio ambiente. Son conceptos que ponen de manifiesto la artificialidad de las parcelaciones teóricas estancas en un mundo global e interconectado y también la imposibilidad política de alcanzar determinados objetivos o atender a determinadas necesidades si se desatienden otros. La violencia estructural vincula violencia, injusticia y subdesarrollo. La paz (negativa) es ausencia de violencia directa pero también es justicia social y es acceso al desarrollo (paz positiva). Otra definición ampliada sería de la violencia tranquila o silenciosa de Newton Garver que es la que se produce sin que medie una acción directa de agresión y que se traduce en denegación de acceso a opciones sociales abiertas a otros, o en la prohibición implícita de ejercer derechos.²⁵

En la concepción ampliada de la violencia se plantea el debate sobre si la violencia incluye, además de la comisión de actos que causan daños de manera intencionada, los actos de omisión que derivan en daños. Atendiendo a la característica de la intencionalidad de la agencia, si los actos de omisión son conscientes e intencionales, es decir, si quien deja de actuar sabe que con esta omisión causa un daño, deben ser considerados violentos. Jonh Harris sostiene que hay una “violencia-no violenta” que consiste en aquellos “actos negativos” de personas que no reaccionan ante la injusticia ni ayudan a otras en situación desesperada.²⁶ Sin embargo su definición de violencia es más estrecha que la de Galtung ya que descarta los daños estructurales de los que nadie tiene una responsabilidad personal. Galtung, por su parte, admite la causación de daños (estructurales) sin intencionalidad e insiste en separar la lucha contra la violencia de la búsqueda del “culpable” en términos de intencionalidad porque puede llevar a ignorar la fuerza de formas estructurales, no intencionadas.²⁷

²⁵ GARVER, Newton. "What Violence Is" en MAPPES, Thomas A. y ZEMBATY, JanesS, *Social Ethics, Morality and Social Policy*, Nueva York. N.Y.: McGraw Hill, 1977, p. 272.

²⁶ HARRIS, Jonh, *Op. cit.*

²⁷ MURPHY, Michael P.A. “Violent Interference: Structural Violence, Quantum International Relations, and the Ethics of Entanglement”, *Global Studies Quarterly*, 2022, 2, pp. 1-12 (6).

También en esta línea se sitúan las definiciones de algunas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que proponemos adoptar como referentes de nuestros trabajos sobre las violencias en el Mediterráneo dado que son compatibles con nuestra concepción de una teoría crítica e inclusiva, postcolonial y con perspectiva de género, y nos permiten analizar las diferentes manifestaciones de la violencia.

La OMS, la UNODOC y el PNUD definen la violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.²⁸ La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja la define como “el uso de la fuerza o el poder, ya sea como acción u omisión en cualquier entorno, amenazado, percibido o real contra uno mismo, otra persona, un grupo, una comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar la muerte, lesiones físicas, daños psicológicos o emocionales, trastornos del desarrollo o privaciones”.²⁹ La principal diferencia entre estas dos definiciones y la de violencia estructural, y lo que constituye su principal aportación y ventaja explicativa, está en el hecho de que al hablar del poder y no de la estructura permite focalizar la atención en quienes detentan el poder, en establecer vínculos más directos entre actos y decisiones u omisiones y no decisiones, que si nos referimos a la estructura de poder en general, o a la del sistema capitalista en particular. En definitiva, permite vincular violencia y política, violencia y poder.

De esta rápida revisión de las definiciones de violencia podemos extraer las siguientes características de la violencia:

- puede ser relacional y directa (se establece una relación ofensor-víctima) o estructural e indirecta
- la violencia directa es intencional
- también puede derivar de actos de omisión

²⁸ *Report of the WHO global consultation on violence and health*, Ginebra, 2–3 December 1996. (Informe no publicado, citado en *Global status report on violence prevention 2014*, WHO/UNODOC/UNDP, Ginebra 2014.) p. 2.

²⁹ IFRC, *Strategy on violence prevention, mitigation and response 2011-2020*, High-level meeting on violence, Ginebra, 2008.

- es un acto político, instrumental (un medio para conseguir un fin), vinculado al poder
- no implica necesariamente el uso de fuerza
- causa diferentes tipos de daños a personas o propiedades: daños directos -físicos y psicológicos- y daños indirectos -derivados de la privación de derechos y oportunidades de desarrollo.
- es un fenómeno multifacético que se manifiesta de formas muy diversas

3. LAS VIOLENCIAS O LAS DIFERENTES MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA

La violencia puede adoptar muchas formas. Las diferentes clasificaciones obedecen a diferentes criterios y no son excluyentes. Sin ánimo de exhaustividad y atendiendo a cinco criterios (naturaleza del daño, naturaleza de las víctimas, naturaleza de la agencia/ofensor, ámbitos en los que se lleva a cabo e instrumentos utilizados para causar daño) podemos hablar de:

- Según el tipo de daño causado: violencia física (o directa), psicológica, emocional, sexual, económica.
- Según las víctimas contra las que se ejerce: violencia de género, contra las mujeres, contra los niños, contra las personas mayores, contra los pueblos indígenas, contra determinados colectivos (étnicos, religiosos...).
- Según la agencia (quién ejerce la violencia): violencia personal, colectiva, institucional, estructural o sistémica.
- Según el ámbito en el que se produce: violencia social, familiar, callejera, escolar, laboral, cultural, académica, digital.
- Según los instrumentos utilizados: violencia física, psicológica, emocional, simbólica, política, jurídica, sexual, epistémica, ciberviolencia, violencia por omisión.

En la mayoría de contextos en los que se desarrollan las relaciones internacionales, las “violencias” aparecen solapadas y distintas formas de violencia se nutren y sustentan entre sí. Observar las intersecciones entre la pluralidad de violencias nos permite una mejor comprensión del fenómeno: por ejemplo, las guerras étnicas y la impunidad arraigada de los grupos étnicos dominantes puede conceptualizarse como una

forma de violencia estructural que permite la denigración y el odio hacia los “otros” – violencia cultural- y este odio puede manifestarse en el lenguaje y los símbolos –violencia simbólica- y servir de base para legitimar formas de privación de derechos (violencia de género) e incluso de violencia directa y/o sexual (asesinatos, mutilaciones y/o agresiones sexuales).³⁰ Existen otros ejemplos en los que conflictos armados u otros tipos de violencias se producen en espacios físicos más o menos delimitados y en los que participan diversos actores directa o indirectamente. Así, según el Abogado General de la Tour del TJUE, el régimen talibán reinstaurado en 2021 ejerce una violencia que alcanza el nivel de lo que se denomina persecución en el contexto de la protección internacional, en relación con las mujeres afganas entendidas como grupo (es decir independientemente de la afectación individual y personal a cada una de ellas que, en su caso, hayan podido huir y pedir asilo en un país seguro).³¹

En nuestro caso de estudio, estos solapamientos e intersecciones son claramente observables y se producen en distintos espacios físicos o digitales teniendo como punto de conexión el Mediterráneo: las migraciones forzosas son causadas por diferentes tipos de violencia (directa: guerra; cultural y de género: discriminación generalizada; estructural: privación extrema...), a la vez que los gobiernos e instituciones occidentales, con sus políticas y sus no-políticas (omisión de toma de decisiones)³² someten a otras formas de violencia a los migrantes (simbólica: al conceptualizar la migración como una amenaza a “nuestra” seguridad; institucional: al poner trabas políticas y jurídicas al derecho a migrar o al externalizar y privatizar determinados procesos como el control de las zonas SAR de la UE...), y mientras que otros actores (grupos del crimen internacional organizado) aprovechan la dejación de funciones de los gobiernos y organizaciones internacionales para obtener beneficios económicos a través de actividades ilegales como el tráfico de inmigrantes y la trata de personas que acaban causando aún más daños – físicos, psicológicos, emocionales, sexuales...- a los migrantes forzosos. Solo una comprensión holística de la violencia y el análisis preciso de la pluralidad de violencias puede ayudarnos a entender la dimensión del fenómeno de en el espacio mediterráneo y

³⁰ THAPAR-BJORKERT, Suruchi, “Pluralities of violence” en BROWN, Garrett W., MC LEAN, Ian y MCMILLAN, Alistair, *Op. cit.*

³¹ TJUE, Conclusiones del Abogado General, Sr. Jean Richard de la Tour, en los asuntos acumulados C-608/22 y C-609/22 | *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl y otros* (Mujeres afganas), ECLI:EU:C:2023:856.

³² STRANGE, Susan, *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996.

solo una buena comprensión puede inspirar la formulación de propuestas teórico-políticas orientadas a conseguir que el Mediterráneo recupere su condición de Mare Nostrum y deje de ser el Mare Mortuum en el que se ha convertido.

4. REFLEXIONES FINALES

A pesar de que la conceptualización de la violencia no es un tema central en las Relaciones Internacionales, los trabajos que hay al respecto se sitúan en posiciones opuestas respecto a la oportunidad de ampliar el concepto de violencia o de mantenerlo en su versión más restringida. Los partidarios de esta última opción argumentan, básicamente, que la ampliación induce a “hablar de todo y de nada.”³³ Identifican ampliación con introducción de mayor desorden conceptual y, por ello, prefieren mantener como separadas las cuestiones relativas a la fuerza, la injusticia, la privación de derechos y la limitación del desarrollo de capacidades. Más interesantes nos parecen las opciones teóricas críticas que apuestan por la ampliación del concepto, aunque puedan resultar más complejas. Entendemos que la complejidad no necesariamente introduce desorden y, sobre todo, no podemos renunciar a ella tan solo en aras de la simplicidad. La realidad es compleja y necesitamos de conceptos que permitan aprehender toda su diversidad y que puedan ofrecernos una mayor capacidad explicativa que, en definitiva, es lo que buscamos. Coincidimos también con las alertas sobre la intencionalidad política de las versiones restringidas de la violencia: son constructos teóricos basados en posicionamientos ideológicos no explícitos, que ocultan temas de alto significado moral, y que inducen a una actitud benévola hacia los órdenes sociales y políticos injustos.³⁴ Concluyendo, nos posicionamos a favor de las concepciones ampliadas de la violencia por diversos motivos: por responder a una visión global, holística de las relaciones internacionales; por centrarse en el daño en sentido amplio y no en el instrumento en sentido restrictivo (uso de la fuerza); por incluir el poder en la ecuación y por tanto por resaltar el carácter político del fenómeno; por ampliar la gama de actores internacionales a considerar (no solo estados o grupos terroristas o insurgentes, sino ONGs, empresas, grupos criminales organizados, por vincular violencia a justicia y a desarrollo; y por dar

³³ THOMAS, Claire, *Op. cit.*, p. 1836.

³⁴ FINLAY, Christopher J., “The concept of violence in International theory: a Double-Intent Account”, *International Theory*, (2017), 9: 1, pp. 67-100.

cabida a todas las manifestaciones de la violencia que requieren de acciones de gobernanza global.

¿ES LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA EL FACTOR EXPLICATIVO CENTRAL DE LAS MIGRACIONES EN EL MEDITERRÁNEO?

Jordi QUERO ARIAS *

Sumario: 1. Introducción.—2. Descripción de las variables y los datos utilizados.—3. Descripción de los resultados del análisis estadístico.—4. Interpretación de los resultados del análisis estadístico. 4.1. Primer paso: sobredimensión del “modelo libio”. 4.2. Segundo paso: casos que invierten la relación estadística. 4.3. Tercer paso: la instrumentalización de las migraciones.

1. INTRODUCCIÓN

1. Son muchas las voces que, especialmente desde Europa, trazaron un vínculo directo entre los procesos revolucionarios que afectaron a un grupo importante de países árabes a partir de finales de 2010 -llamados “Primaveras Árabes” o “Revoluciones Árabes”- y el aumento en el número de migrantes y refugiados que llegaban al continente europeo desde entonces, muy especialmente desde la crisis migratoria de 2015¹. El argumento, en su expresión más sencilla, vendría a decir que la región de Oriente Medio y el Norte de África ha visto como su seguridad y estabilidad iban en retroceso desde las revoluciones de 2010-2011, y que la dupla compuesta por nuevos conflictos armados de los que refugiados huían (Libia, Yemen, Siria) y el debilitamiento de los Estados árabes y sus capacidades de control fronterizo explica los picos de migrantes llegados a la UE en ese mismo periodo. Esta contribución se pregunta si dicho lugar común se sostiene

* Profesor *Tenure-Track* de Relaciones Internacionales en la *Universitat Pompeu Fabra* (jordi.queo@upf.edu). Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto “Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control” financiado por el ICIP (R-ICIP 2023). Todas las direcciones de Internet citadas han sido consultadas por última vez es 10 de octubre de 2024.

¹ VOHRA, Anchal, “The Arab Spring Changed Everything – in Europe”, *Foreign Policy*, 24/12/2020. Disponible online en: <https://foreignpolicy.com/2020/12/24/the-arab-spring-changed-everything-in-europe/>. CAMPESI, Giuseppe, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, No. 2011/59, 2011. BAJEKAL, Naina, “How the Arab Spring and Civil Wars Led to Europe’s Refugee Crisis”, *Time*, 08/10/2015. Disponible online en: <https://time.com/4065980/plotting-the-escape/>. KOSER, Khalid, “Migration, Displacement and the Arab Spring: Lessons to Learn”, *Brookings Op-Ed*, Washington D.C.: Brookings, 2012.

científicamente, si ambos fenómenos son reales y si existe un vínculo entre ellos. Para ello se ha llevado a cabo una investigación que a través de métodos cuantitativos ha examinado si existían correlaciones o relaciones causales entre los niveles de seguridad en la región en cuestión y el número de personas migrantes.

2. Esta contribución está estructurada en cuatro apartados. Tras esta introducción, se presenta una descripción de las variables y datos utilizados en el análisis estadístico de nuestra investigación para, en el tercero, ofrecer los resultados de dicho análisis. La contribución acaba con un cuarto apartado en el que se ofrece una interpretación en tres pasos de los resultados alcanzados.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES Y LOS DATOS UTILIZADOS

3. La región de Oriente Medio y el Norte de África ha sido conceptualizada para esta investigación tomando como punto de partida la membrecía de la Unión por el Mediterráneo (UpM) sin incluir los estados de la Unión Europea. Eso significa que las observaciones y el análisis se refieren a un total de 12 estados, la suma de los 10 ribereños -Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina (codificada en algunas de las bases de datos utilizadas como “Cisjordania”, excluyendo Gaza por las dificultades de encontrar datos verificables), Líbano, Siria y Turquía- más Mauritania y Jordania. El periodo de análisis es entre los años 2010 y 2023, empezando por tanto con el inicio de los procesos revolucionarios transregionales de finales de 2010 -las llamadas “Primaveras” o “Revoluciones Árabes”- y acabando con los últimos datos disponibles. El saldo de la combinación de países y años es un conjunto de 157 observaciones, suficientes para poder elaborar un análisis con significación estadística.

4. La variable independiente, etiquetada como “Seguridad Pública”, se refiere al nivel anual de (in)seguridad pública que sufren los ciudadanos de un determinado país y nos brinda datos estadísticos sobre la evolución año a año de la situación de las amenazas a la integridad física de los individuos en cada uno de los Estados de interés. La variable ha sido extraída de *Fragile States Index* elaborado anualmente por el *Fund for Peace*: específicamente, se refiere a su indicador *CI: Security Apparatus*, parte integral de uno de sus cuatro bloques de indicadores, aquel referido a *Cohesión*². Es esta una variable

² THE FUND FOR PEACE, “Fragile States Index”, Washington D.C.: The Fund for Peace, 2010-2023. Disponible online en: <https://fragilestatesindex.org/>.

agregada y en ella se incluye la operacionalización de cuatro grandes grupos de consideraciones: (a) el grado en el cual el ejército nacional está bajo control civil y en que las autoridades estatales son capaces de hacer efectivo su monopolio en el uso de la fuerza (evaluando la existencia y nivel de amenaza violenta de milicias, paramilitares, fuerzas privadas y guerrillas); (b) el estado de la relación entre los ciudadanos y el aparato de seguridad estatal (expresado en el grado de profesionalización de la policía, la existencia y el nivel de violencia política y policial, y la capacidad del gobierno de hacer frente a las amenazas de seguridad); (c) la evolución del uso de la fuerza (medido con el grado de proporcionalidad en su uso de la fuerza legítima de las fuerzas de seguridad y el ejército, y el número de acusaciones de brutalidad policial), y (d) el nivel de proliferación y accesibilidad de las armas en cualquier sociedad³. La variable se expresa en un número entre el 0 y el 10 con un solo decimal. Por su propia operacionalización -y quizás de una forma algo poco intuitiva teniendo en cuenta el nombre asignado-, los resultados más altos denotan mayores niveles de inseguridad o, dicho de otra forma, mayores dificultades por parte de las autoridades públicas para garantizar a sus ciudadanos unos niveles de seguridad pública aceptables.

5. Antes de saltar a la explicación de la variable dependiente parece razonable aclarar aquí que se sopesaron alternativas de variable dependiente ofrecidas por el propio *Fragile States Index*, que también fueron incluidas en el análisis estadístico, y que finalmente fueron descartadas o bien por su incapacidad para ofrecer una panorámica completa de la situación de (in)seguridad de cada uno de los países estudiados o bien por su insignificancia estadística (de forma individual o agregada) tras llevar a cabo las correlaciones y regresiones correspondientes. Así, otras opciones en principio interesantes incluían, entre otras, “Legitimidad Estatal” (*P1: State Legitimacy*, sobre la confianza de los ciudadanos en la autoridad pública, en su transparencia, en el respeto hacia la oposición pero, más importante para nuestra pregunta de investigación, sobre el nivel de violencia política calculada midiendo el número de asesinatos políticos, de ataques terroristas y de ataques insurgentes), o “Violencia Grupal” (*C3: Group Grievances*, sobre la existencia de violencia entre diferentes grupos sociales y el nivel de tolerancia entre ellos).

³ En casos de postconflicto, esta variable utiliza como aproximación la existencia de programas de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) de aquellos que participaron en las hostilidades.

6. La variable dependiente, etiquetada como “Número de migrantes irregulares detectados en trayecto”, se refiere al agregado de personas que migraron de forma irregular, con destino a países de la Unión Europea. La variable ha sido extraída de los datos oficiales publicados por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, (Frontex)⁴. Cabe aclarar que este dato no puede tener en cuenta de forma precisa el número de personas que desde 2010 han perdido la vida en las aguas del mar Mediterráneo en su trayecto destino a las costas europeas. Con esa finalidad en mente se han utilizado como variables de control los datos oficiales publicados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de llegadas agregadas a Italia, España, Grecia, Chipre y Malta, desglosadas por llegadas por mar y por tierra, así como sus propias proyecciones sobre muertos y desaparecidos⁵. Los datos de ACNUR fueron descartados como fuente principal de nuestra variable dependiente al ofrecer más dificultades en su desglose por rutas (Frontex ofrece datos desglosados para la ruta oriental, la central y la occidental) y de estar disponibles sólo datos íntegros desde 2015, algo que nos hubiera forzado a reducir el marco temporal de nuestro análisis.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

7. Una primera descripción de los datos agregados observados nos demuestra una evolución resultado positiva de la variable independiente a lo largo del periodo estudiado. El valor asignado a la variable “Seguridad pública” promedio de los 12 países a lo largo de los trece años estudiados -media aritmética de los 12 por año- toma un valor original de 6.8 en 2010 y, a partir de ese momento, empieza un proceso de retroceso por el cual llega a tocar techo en 2015 y 2017 con un valor de 7.8 (véase Cuadro 1). Es solo a partir de entonces cuando el valor mejora, volviendo a alcanzar cotas originales entre 2020 y 2021, incluso mejorando para 2022 (6.5) y 2023 (6.0). Estos datos nos permiten afirmar que la situación de seguridad pública tal como es descrita por la variable se degrada en los países mediterráneos ribereños de Oriente Medio y el Norte de África en los primeros años tras los procesos revolucionarios de las “Primaveras Árabes” llegando a tocar fondo entre 2015 y 2017. Es tan sólo en 2020-2021 cuando la región llega a recuperar la

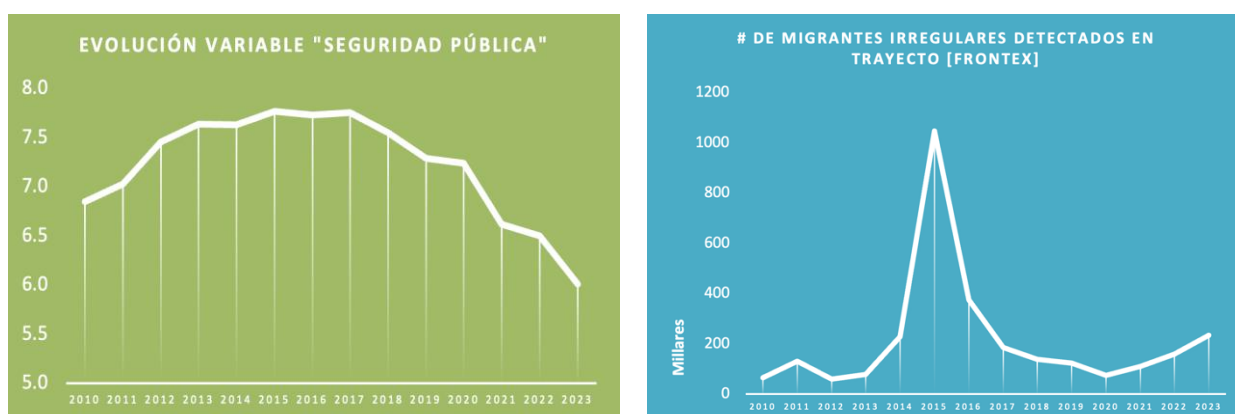
⁴ FRONTEX, “Number of Irregular Migrants Detected on This Migratory Path”, *FRONTEX Data*, Varsovia: Frontex, 2024. Disponible online en: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/#:~:text=Migratory%20situation%20in%202023&text=In%202023%2C%20more%20than%20442the%20highest%20level%20since%202016>

⁵ ACNUR, “Sea and Land Arrivals”, *Operational Data Portal*, Ginebra: ACNUR. Disponible online en: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals>.

situación previa a las revoluciones, y sigue mejorando desde entonces. A simple vista, esta descripción sería coherente, por ejemplo, con el deterioro asociado a los conflictos civiles de Siria y Libia en la primera parte de la década de los 2010 y su posterior estancamiento.

8. En paralelo, la evolución de los datos agregados de la variable dependiente nos habla de un crecimiento exponencial en el número de migrantes irregulares detectados en trayecto por Frontex que se inicia el año 2012 (58,774 personas) y alcanza su zénit el año 2015 (alcanzando casi los 1.05 millones de personas; véase Cuadro 1). A partir de ese momento se produce un descenso igual de exponencial, aunque a lo largo de un periodo algo más dilatado, llegando en 2020 al mínimo de la serie estudiada (73,943 personas) con la excepción del año original, 2010. Se produce en los tres últimos años estudiados

Cuadro 1. Evolución de valores medios de las variables dependientes e independientes (2010-2023)



Fuente: Autoelaboración

un repunte que, aunque limitado (algo más de 234 mil personas en 2023) supone un cambio de tendencia a subrayar. Esta descripción encaja con el conocimiento previo sobre el carácter excepcional de la llamada “crisis migratoria” de 2015 en relación con el histórico de migrantes irregulares llegados a la Unión Europea⁶.

9. El análisis de las correlaciones y regresiones realizados entre variables demuestra que no existe una correlación estadísticamente significativa entre ellas y, por tanto, aún hay menos indicios de causalidad entre variables. El valor de la correlación entre dependiente e independiente apenas alcanzaba un 0.1084, por tanto con poco valor explicativo estadísticamente hablando (véase Cuadro 2, que incluye las correlaciones

⁶ ARANGO, Joaquín, “A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Barcelona: CIDOB, pp. 30-55.

elaboradas tanto entre nuestras dependientes e independientes como entre éstas y el resto de potenciales variables alternativas exploradas, tal como se explica en la sección anterior). La regresión para el periodo 2010-2023 ofrece un valor de R-cuadrado de 0.0118, y de R-cuadrado ajustada de 0.0054, descartando cualquier causalidad estadísticamente hablando. La conclusión sería, pues, que no hay causalidad -ni tampoco tan siquiera correlación, entre cualquier potencial degradación de la situación de la seguridad pública en los países analizados y el número de personas migrantes que desde esos países se dirigieron a las costas de los países de la Unión Europea entre 2010 y 2023.

Cuadro 2. Resultados del análisis estadístico de la correlación entre variables

| | fronte~l | securi~s | factio~s | group_~e | econo~ty | state_~y | public~s | extern~n |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| frontex_to~l | 1.0000 | | | | | | | |
| security_a~s | 0.1084 | 1.0000 | | | | | | |
| factionali~s | 0.0421 | 0.6677 | 1.0000 | | | | | |
| group_grie~e | 0.0802 | 0.3548 | 0.4124 | 1.0000 | | | | |
| economic_i~y | -0.0068 | 0.3241 | 0.2074 | 0.1994 | 1.0000 | | | |
| state_legi~y | 0.0343 | 0.6900 | 0.6337 | 0.1817 | 0.3177 | 1.0000 | | |
| public_ser~s | 0.0415 | 0.5314 | 0.4655 | 0.1124 | 0.5828 | 0.6557 | 1.0000 | |
| external_i~n | 0.0989 | 0.6185 | 0.6764 | 0.2682 | 0.2139 | 0.6269 | 0.5106 | 1.0000 |

Fuente: Autoelaboración

Cuadro 3. Resultados de la regresión entre las variables independientes y dependiente

| Source | SS | df | MS | | | |
|----------|------------|-----|------------|-----------------|---------|--|
| Model | 1.0875e+11 | 1 | 1.0875e+11 | Number of obs = | 157 | |
| Residual | 9.1437e+12 | 155 | 5.8991e+10 | F(1, 155) = | 1.84 | |
| Total | 9.2524e+12 | 156 | 5.9310e+10 | Prob > F = | 0.1765 | |
| | | | | R-squared = | 0.0118 | |
| | | | | Adj R-squared = | 0.0054 | |
| | | | | Root MSE = | 2.4e+05 | |

| frontex_to~l | Coef. | Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|--------------|----------|-----------|------|-------|----------------------|----------|
| security_a~s | 17860.45 | 13154.5 | 1.36 | 0.177 | -8124.785 | 43845.69 |
| _cons | 84833.18 | 96683.88 | 0.88 | 0.382 | -106154.9 | 275821.3 |

Fuente: Autoelaboración

4. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

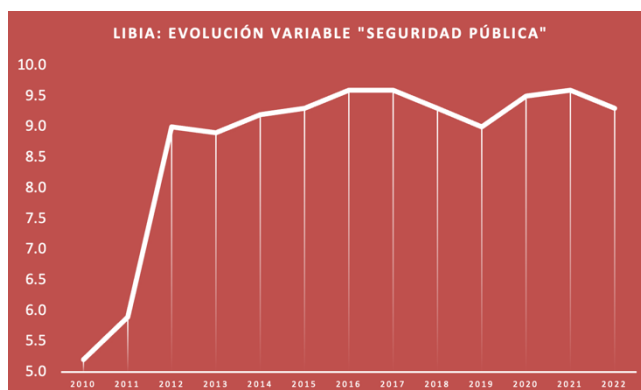
10. Los resultados ofrecidos por el análisis estadístico parecerían contraintuitivos o, como mínimo, pondrían en tela de juicio lugares comunes sobre el gran impacto que una creciente inseguridad en Oriente Medio y el Norte de África en la última década tiene sobre el número agregado de personas que migran desde o a través de estos países en dirección a Europa. Este artículo propone aquí una interpretación en tres pasos de los resultados estadísticos para poder ganar una comprensión completa del fenómeno analizado, ofreciendo posibles causas que explican el porqué de los resultados estadísticos obtenidos por nuestra investigación.

4.1. Primer paso: sobredimensión del “modelo libio”

11. En demasiadas ocasiones, cuando nos preguntamos sobre la relación entre el nivel de seguridad en la ribera sur del Mediterráneo y el flujo de migrantes que desde esos países intentan llegar a la Unión Europea, extrapolamos a la totalidad de la región en cuestión lo que este artículo llamará el “modelo libio”. Este modelo se refiere a aquellos casos concretos donde, efectivamente, una degradación en la situación de la seguridad pública en la última década está en la base del aumento en el número de migrantes que migran desde dicho país. En el caso de Libia, por ejemplo, los datos estadísticos demuestran el empeoramiento drástico de la seguridad pública desde el alzamiento popular y la posterior intervención de la OTAN en 2011: de 5.2 en 2010 y 5.9 en 2011, pasamos a un valor de 9.0 el año 2012, llegando incluso a empeorar en 2016 y 2017 (ambos con valores de 9.6), restando prácticamente igual desde entonces (véase Cuadro 4). Estos datos quedarían explicados por un proceso de degradación de la seguridad que tendría su origen la revolución social contra el régimen del sátrapa Muamar Al-Gaddafi que, ante sus repetidas amenazas de aniquilar a todos los protestantes, forzó la intervención de la OTAN tras la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2011. A la revolución le siguió un conflicto civil entre diferentes facciones opositoras al régimen que se disputaban el liderazgo del país, llevando al estado al colapso y a la fragmentación del país en diferentes feudos liderados por señores de la guerra, organizados en dos grandes bloques de lealtades (el gobierno de Tobruk del Mariscal de Campo Khalifa Haftar y el gobierno oficialista en Tripoli). Todos

y cada uno de estos acontecimientos contribuyeron a una degradación en la seguridad pública, no restablecida per se en ningún momento desde 2011. Así, en este caso sí, mayor

Cuadro 4. Evolución de la “Seguridad pública” en Libia (2010-2023)



Fuente: Autoelaboración

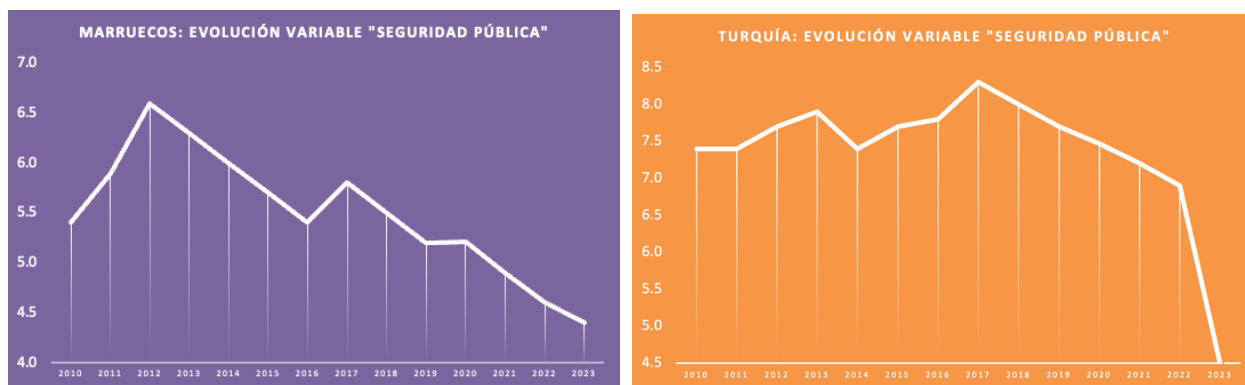
inseguridad ha significado mayor migración, tanto de ciudadanos libios que huyen de la situación doméstica como personas de otros países del Cuerno de África y del África subsahariana que aprovechan la debilidad estatal y la inseguridad para entrar al país irregularmente y, desde allí, lanzarse a la deriva al Mediterráneo para llegar a las costas europeas.

4.2. Segundo paso: casos que invierten la relación estadística

12. Sobredimensionar el valor explicativo del “modelo libio” pasa también por obviar que existen otro conjunto de estados en la región de estudio que invierten la relación estadística, donde un aumento en el número de personas que desde ellos migran a la UE convive con un aumento en los niveles de seguridad pública. Este sería el que aquí llamaríamos el “modelo turco-marroquí”: contextos donde los picos en los flujos de migrantes coinciden con el aumento de las capacidades de los aparatos militares y de seguridad de dichos estados, contribuyendo a que la variable dependiente, la de la seguridad pública, mejore a lo largo del periodo de estudio. En Marruecos, tras un empeoramiento de la seguridad pública justo después de los procesos revolucionarios de 2011 (en 2012 se alcanza el máximo de la serie con un 6.3), la situación no ha hecho más que mejorar -con un pequeño repunte esporádico en 2017, con 5.8-, llegando a tener en 2023 un 4.4, un punto entero mejor que la situación original en 2010 (véase Cuadro 5). En Turquía los niveles de seguridad pública crecen desde 2017 tras el rearme

securitizador del gobierno de Recep Tayyip Erdoğan después del intento de golpe de Estado de julio de 2016 y la reforma de la constitución turca en 2017 (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Evolución de la “Seguridad pública” en Marruecos y Turquía (2010-2023) (2010-2023)



Fuente: Autoelaboración

13. Esta realidad se explica por dos fenómenos, paralelos pero diferenciados, que han venido afectando a la región de Oriente Medio y el Norte de África de 2011 en adelante. Por un lado, encontramos lo que Marc Lynch ha etiquetado como el resurgir del Estado securitizado⁷. Es este un proceso de resurgimiento del autoritarismo en la región donde las élites políticas autocráticas, atemorizadas por el destino de regímenes que parecían a priori estables como los de Zine El Abidine Ben Alí en Túnez, de Hosni Mubarak en Egipto o Muamar Al-Gaddafi en Libia, habrían reforzado los aparatos de seguridad y represión del Estado, así como vuelto a los estados de excepción permanente para ejercer un control social todavía más férreo. Ante la posibilidad de nuevas revoluciones, más mano dura y más seguridad. El resultado habría sido efectivamente mayores niveles de seguridad pública, algo que en ningún caso significa mayor respeto por los Derechos Humanos o las libertades políticas y civiles de los ciudadanos de estos países, pero sí una capacidad superior de las autoridades de ejercer su control y evitar conflictos civiles y la recurrencia de la violencia.

⁷ LYNCH, Marc (ed.), *The Arab Uprisings Explained. New Contentious Politics in the Middle East*, Nueva York: Columbia University Press, 2014. En ese mismo sentido: HINNEBUSCH, Raymond, “A Historical Sociology Approach to Authoritarian Resilience in Post-Arab Uprising MENA”, *The Arab Thermidor: The Resurgence of the Security State*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMEPS, 2014.

14. Por el otro, la región ha presenciado desde 2011 procesos transnacionales de diseminación de prácticas represivas. Los regímenes autoritarios de la región han aprendido unos de otros nuevos mecanismos de control social y de represión, produciéndose una gran convergencia en las prácticas de la gobernanza de la seguridad de dichos estados autocráticos⁸. Expresan así una imitación consciente e intencional en tales mecanismos de gestión de la seguridad y la violencia destinada a conseguir una mayor efectividad en el control social que garantice las posibilidades de supervivencia de las élites gobernantes⁹. Tal como sucedía con el proceso anterior, el resultado de esta diseminación represiva es un mayor nivel de seguridad pública, que tampoco significa mayor libertad o mayor respeto por los derechos civiles o políticos de sus ciudadanos.

15. Así, en resumen, cabe aclarar que mientras que en ocasiones la interpretación generalizada entre la academia y los responsables políticos de la ribera norte del Mediterráneo de lo sucedido desde 2011 en Oriente Medio es que las revoluciones sociales truncadas forjaron conflictos armados, y éstos a su vez son el origen del éxodo de personas hacia Europa, ésta suele obviar una segunda realidad por la cual dichas revoluciones en paralelo generaron -en todavía muchos más casos- un repunte en el miedo de las élites políticas que explica la ola reaccionaria y el refuerzo del autoritarismo en la última década.

4.3. Tercer paso: la instrumentalización de las migraciones

16. El tercer paso en nuestra propuesta, aquel que definitivamente conecta mayor seguridad y mayor migración, se refiere al proceso de instrumentalización de las migraciones por parte de los Estados securitizados tratados en el punto anterior. El mismo miedo en la base de la creciente securitización impulsada por unas élites políticas autocráticas más conscientes del riesgo del malestar social doméstico les llega también a hacer un uso obscuro de las personas migrantes, dejándolas o no continuar en su trayecto hacia el continente europeo dependiendo del nivel de provechos que la UE les ofrezca a cada momento. Los casos de Marruecos y Turquía demuestran como las élites cada vez

⁸ HEYDEMANN, Steven, “The Political Ecology of Authoritarian Learning”, *Transnational Diffusion, Cooperation and Learning in the Middle East and North Africa*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMEPS, 2016.

⁹ LEENDERS, Reinoud, “Arab Regimes’ International Linkages and Authoritarian Learning: Toward an Ethnography of Counter-Revolutionary Bricolage”, *International Diffusion and Cooperation of Authoritarian Regimes*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMEPS, 2016. LYNCH, Marc, “How Arab Authoritarian Regimes Learned to Defeat Popular Protests”, *The Washington Post*, 25/08/2016.

más autocráticas de dichos países han instrumentalizado a los migrantes que desde hace años se acumulan en su territorio. Aunque existen experiencias parejas anteriores¹⁰, el acuerdo de 2016 firmado entre Bruselas y Ankara así como los nuevos marcos de cooperación fronteriza establecidos entre la UE y Marruecos en la última década han consolidado un modelo de gestión externalizada de las fronteras de la Unión por el cual estos Estados limítrofes se convertían en “países tapón” de los flujos migratorios provenientes de otros países de Oriente Medio y el Norte de África así como del resto del continente africano¹¹. Por un conjunto de prebendas -expresadas en términos de paquetes de ayuda humanitaria, ayuda oficial al desarrollo o directamente transferencias para financiar la gestión de los flujos migratorios y el control de sus fronteras- Marruecos y Turquía aceptan asumir mayores responsabilidades en evitar que las personas migrantes puedan llegar a Europa, llegando en último término a acceder a que números crecientes de personas que llegan a su territorio no continúen con el trayecto proyectado y, por el contrario, queden allí varados *sine die* y, eventualmente, decidan volver a sus países de origen¹².

17. Esto significa que, eventualmente, dichos estados hacen un uso político de su control sobre el número de migrantes que pueden llegar a las costas europeas en los contextos de lo que publicaciones anteriores hemos etiquetado como “crisis controladas”. La noción se referiría a episodios de crisis internacionales entre dos países que, a diferencia de las crisis internacionales ordinarias, no tendrían en su centro gravitacional una controversia real entre dos países sino la voluntad de uno o de los dos involucrados de orquestar una sobreactuación en política exterior con tal de reforzar el liderazgo interno de los autócratas en el poder¹³. Estamos delante de ejercicios de desviación de la atención de la audiencia doméstica hacia asuntos de la agenda exterior de un país que son

¹⁰ WOLFF, Sarah, “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, núm. 1, 2014, pp. 69-96.

¹¹ ÜSTÜBICI, Ayşen y İÇDUYGU, Ahmet, “Border Closures and the Externalization of Immigration Controls in the Mediterranean: Comparative Analysis of Morocco and Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, vol. 60, 2019, pp. 179-202. FERRER-GALLARDO, Xavier, “The Ceuta Border Peripeteia: Tasting Externalities of EU Border Externalization”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 37, núm. 3, 2022, pp. 645-655.

¹² GARCÉS, Blanca, “Cuatro años del acuerdo UE-Turquía”, *CIDOB Opinión*, núm. 617, 2020. ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “Sobre la inmigración irregular como amenaza a la seguridad y su nueva dimensión como instrumento de presión política: el caso de Marruecos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 75, núm. 2, 2023, pp. 201-230.

¹³ QUERO, Jordi, “‘Proxy Wars’ and ‘Controlled Crisis’ as Primary Institutions of the Intra-Arab Order”, en *Overlapping Regional Orders in the Middle East and North Africa. Norms and Social Practices of Foreign Behavior*, Londres /Nueva York: Routledge, 2024, pp. 130-171.

utilizados, muy particularmente por los sistemas dictatoriales, para ampliar la legitimidad social de gobierno al plantear la existencia de un enemigo exterior frente al que hay que responder de forma conjunta y contundente. Incluso aquello que se presenta como el asunto central en la controversia no tiene una relevancia tan significativa en el esquema de prioridades de los decisores políticos. Son asuntos instrumentalizados para orquestar una sobreactuación en materia exterior que permita reducir la tensión social doméstica en contextos pre-revolucionarios o aumentar la legitimidad de los líderes. En los casos en cuestión, los de Marruecos y Turquía, sus liderazgos autocráticos han hecho uso de estas prácticas sobredimensionando artificialmente el problema de la migración ilegal y el control de su frontera exterior en el periodo de estudio. Su objetivo ha sido doble. Por un lado, ser capaces de presentar la existencia de una falsa amenaza exterior ante la cual era necesario preservar la unidad social y política del país, desviando la atención de cualquier problema doméstico, y demandar un cierre de filas de sus ciudadanos con el liderazgo autocrático para que éste hiciera frente a la situación o amenaza. Del cuestionamiento del liderazgo en el marco de las revoluciones trans-regionales de 2011 pasamos a una agenda política más centrada en el problema de la inmigración y en controversias con una UE a la que también responsabilizan del problema.

18. Por otro, estos episodios de “crisis controladas” han tenido por objetivo poner a la UE en una situación más delicada y llevarla a tener que ofrecer un paquete de prebendas mejor para que Ankara y Rabat siguieran haciendo de “estados tapón”. Los gobiernos de ambos países han decidido eventualmente abrir la puerta a llegadas numerosas de migrantes a territorio europeo, en periodos cortos de tiempo, gestando crisis controladas, con el objetivo de renegociar con Bruselas y/o sus Estados miembros transferencias de recursos más elevadas para realizar una gestión más efectiva de esa gestión. Dichos nuevos recursos, además, pueden haber hecho descender el descontento social entre las fuerzas de seguridad y defensa de ambos países al ver como éstos se invertían precisamente en tales estamentos estatales. Y así se cierra el círculo de este argumento en tres pasos: las nuevas prebendas provenientes de la UE acaban precisamente reforzando a los aparatos de seguridad y al ejército de tales países, estableciéndose una correlación más estrecha en este caso entre aumento del número de migrantes y el aumento de la seguridad pública en estos países.

LA EVOLUCIÓN DE LAS VIOLENCIAS DE ESTADO ISLÁMICO HASTA HOY

Marta RUIZ PÉREZ*

Sumario: 1. Introducción, 2. Estado Islámico bajo el prisma regional: evolución de sus avances, 2.1. Captura y defensa de territorio, 2.2. Obtención de ingresos para financiar instituciones, 2.3. Construir sistemas de gobierno, 3. La violencia de Estado Islámico: elemento central de su construcción estatal, 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Las masivas protestas que se iniciaron en el invierno de 2010 en Túnez y que rápidamente se extendieron a otros países árabes como Egipto o Libia se dieron a conocer como las Primaveras Árabes (*zawrat al arabiyya*) aludiendo a la Primavera de los Pueblos de 1848 y a la Primavera de Praga de 1968, ambos acontecimientos que buscaban un intento de democratización. En un primer momento, estas protestas parecían la voluntad de abandonar los antiguos regímenes antidemocráticos que reinaban en la región y, la marginación del yihadismo y el salafismo¹. La evolución de las Primaveras Árabes no fue la esperada por la mayoría de la población y desembocó en una represión más acentuada en países como Egipto, la confirmación de un *Estado fallido* en Libia o una guerra civil en Siria. Es, precisamente, en este contexto de inestabilidad donde el autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria empezó a desarrollar sus actividades terroristas en la región para intentar capturar, defender, controlar territorio y por ende población.

Esta breve aportación tiene como objetivo, por un lado, comprender los avances de Estado Islámico en Oriente Medio bajo la perspectiva de la comprensión de dos de las características de la región más remarcables: 1) el fracaso de las instituciones estatales y 2) la fragilidad de las naciones, especialmente en el caso sirio e iraquí. Por otro lado, una vez expuesta esta aproximación, el segundo objetivo es comprender el patrón de comportamiento en el empleo de la violencia pública por parte de Estado Islámico llegando a ser un elemento definitorio de su proyecto estatal alternativo. Así pues, el texto se desarrollará en tres partes

* Investigadora predoctoral en el área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra. Doctoranda en Relaciones Internacionales (marta.ruizp@upf.edu).

¹ AVILÉS FARRÉ, JUAN, *Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh*, 1ª ed., Editorial Síntesis, Madrid, 2017, pp.141.

diferenciadas: 1) Estado Islámico bajo el prisma regional: evolución de sus avances, 2) la violencia de Estado Islámico como elemento de la construcción estatal y 3) conclusiones.

2. ESTADO ISLÁMICO BAJO EL PRISMA REGIONAL: EVOLUCIÓN DE SUS AVANCES

Las explicaciones más comunes sobre la evolución de actores no estatales violentos de corte yihadista solían evadir los factores regionales. En el caso de Estado Islámico, se han denominado *ISIS-céntricas* focalizándose en las características únicas del grupo y su evolución desde los orígenes de Al Qaeda en Irak. Sin embargo, a partir del desarrollo de las Primaveras Árabes, las aproximaciones al fenómeno de Estado Islámico han sido diversas. A diferencia de otros grupos que operan en la región, como los Talibán o Al Qaeda, ISIS consiguió establecer una *especie* de proto estado transnacional con la intención de suplantar al sistema estatal de la región y desempeñar las funciones de un Estado nación careciendo de reconocimiento internacional². Sin embargo, este “hito” en la historia del movimiento yihadista internacional no podía haberse gestado sin el contexto de inseguridad regional durante y después de las Primaveras Árabes. Antes del establecimiento de la Coalición Internacional contra Estado Islámico (CJTF-OIR) liderada por los Estados Unidos de América, el problema del ascenso de Estado Islámico como un actor no estatal con capacidad de influir en las dinámicas regionales se concentraba únicamente en los gobiernos de Siria, Irak y en el gobierno regional kurdo. No obstante, la desestabilización post Primavera Árabe en la región, el clima de inseguridad y los triunfos de Estado Islámico en su pugna por conseguir territorio, provocaron que los objetivos de los oponentes externos del gobierno de Assad fuesen eclipsados por la inmediatez de la necesidad de *ganar la guerra* a ISIS.

El deterioro del gobierno de Irak bajo la gestión del gobierno chií de Nuri al Maliki³ y la guerra civil en Siria centraron la atención del estudio de la fragilidad estatal y el *state failure*. Por un lado, el concepto de *state failure* se define como el fracaso de los gobiernos a la hora de proporcionar bienes políticos a los ciudadanos en una escala que puede llegar a socavar la legitimidad y la existencia del propio estado. Encontramos cinco ejemplos de estos bienes: (1) la provisión de seguridad, (2) un sistema legal para resolver disputas, (3) las infraestructuras económicas y de comunicación, (4) políticas de Bienestar y (5) las

² POLLARD, Stacey Erin; POPLACK, David Alexander, CASEY, Kevin Carroll. “Understanding the Islamic State’s competitive advantages: Remaking state and nationhood in the Middle East and North Africa”, *Terrorism and Political Violence*, vol.29, 2017, pp.1045-1065.

³ COCKBURN, Patrick. *ISIS. El retorno de la yihad*, 4ª edición, Ariel; Editorial Planeta, Barcelona, 2016, pp.29-37.

oportunidades para participar en los procesos políticos⁴. Y, por otro lado, el concepto de *nation failure* se produce cuando las proyecciones de los Estados nación ya no son convincentes para una parte de la población permitiendo vacíos identitarios y culturales donde grupos no estatales pueden hacer su aparición⁵. El Fragile States Index (FSI) en 2015 colocaba a Siria en el noveno puesto mundial de país más frágil con 107,08 puntos (siendo 120 el máximo) y a Irak en el decimosegundo con 104,04. Es, en este contexto, donde ISIS pudo embarcarse en el proceso de construcción de un proto Estado aprovechando las ventajas competitivas que le brindaba el contexto regional. Extrapolando el trabajo de Charles Tilly⁶ la construcción del Estado implica tres cuestiones: (1) la defensa del territorio, (2) la obtención de ingresos para financiar instituciones y (3) la construcción de sistemas de gobierno para mantener los dos logros anteriores. Estado Islámico, en el contexto post Primavera Árabe empezó a desarrollar estas tres cuestiones:

2.1. Captura y defensa del territorio

La tarea de capturar y defender el territorio es posiblemente, la tarea más importante de las tres cuestiones mencionadas antes, especialmente si tenemos en cuenta la naturaleza de actor no estatal de Estado Islámico. En el caso de ISIS, en su día destacó por encima de otros grupos como Al Qaeda o Boko Haram. Esta capacidad dependió de cuatro factores interrelacionados: (1) un entorno regional permisivo, (2) destreza organizativa (resultado de la competencia militar), (3) selección estratégica de objetivos (tanto territoriales como políticos) y (4) uniformidad en las motivaciones ideológicas.

Desde los primeros orígenes de Estado Islámico en la región (con AQI como semilla del grupo) su habilidad para explotar la fragilidad de los estados nación (especialmente, de Irak) ha ido *in crescendo* hasta tal punto de conquistar una de las ciudades más importantes al norte del país en cuestión de una semana con una estratégica ofensiva relámpago⁷; la conquista de una gran parte de la gobernación de Ambar de mayoría suní y desencantada con el gobierno chií de Maliki y el aumento del sectarismo en el país, permitió a ISIS no

⁴ ROTBERG, I. Robert. "Failed States, Collapsed States: Weak States: Causes and Indicators" en ROTBERG, I. Robert (eds.) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution, Washington: DC, 2003.

⁵ VON BOGDANDY, Armin, HÄUBLER, Stefan, HANSCHMANN, Felix, UTZ, Raphael. "State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches" en BOGDANDY, Armin y WOLFRUM, Rüdiger (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.9, Leiden, 2005.

⁶ TILLY, Charles. "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER and Theda SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 169–191.

⁷ HARVEY, Derek, PREGENT, Michael. "Who's to Blame for Iraq Crisis," *CNN*, 12 de junio, 2014.

únicamente capturar territorio, sino también posibles combatientes, demostrando su selección estratégica de objetivos. De la misma manera, Estado Islámico explotó la inestabilidad y rabia de la población a la dominación alauí de Assad. Estado Islámico, bajo la invasión estadounidense de Irak, aprendió a ser una organización terrorista con resiliencia, reinención y posibilidades de sobrevivir. La destreza organizativa de Estado Islámico responde a una *suerte de* fuerzas armadas controladas burocráticamente que incluyen: (1) una estructura de liderazgo adaptable y cohesiva, (2) personas disciplinadas y con experiencia militar (no necesariamente profesional), (3) un continuo y exitoso reclutamiento, (4) soldados convencidos ideológicamente, (5) logística efectiva y (6) una retribución económica para los veteranos, viudas y huérfanos.⁸

2.2. Obtención de ingresos para financiar instituciones

La financiación de Estado Islámico es definida la mayoría de las veces como el elemento compartido con los demás grupos insurgentes de la región y aquella característica en la que no se diferencian *tanto*. La financiación del grupo se basaba básicamente en donaciones externas, secuestros para obtener rescates u otras actividades delictivas hasta tal punto que, en 2014, Estado Islámico fue capaz de amasar una fortuna de aproximadamente 2,9 billones de dólares⁹. Asimismo, Estado Islámico, en su intento de establecer un proto estado, enfatizó en la necesidad de legitimar y profundizar su control sobre los principales activos nacionales (petróleo, gas, agua y alimentos) penetrando en las economías locales de los territorios bajo su control¹⁰.

2.3. Construir sistemas de gobierno

Una vez adquiridas las dos características anteriores, durante 2014 y 2015 Estado Islámico empezó a institucionalizar su “Estado de Derecho” y su gobernanza en las regiones de mayoría suní de Siria e Irak donde el suministro de bienes políticos (seguridad, un sistema legal para resolver disputas, infraestructuras económicas y de comunicación, bienestar social y oportunidades para participar en los procesos políticos) por parte de los gobiernos nacionales era mínimo y la relación con la población conflictiva¹¹. Con estas condiciones,

⁸ GIUSTOZZI, Antonio. *The Art of Coercion: The primitive accumulation and management of coercive power*. New York: Columbia University Press, 2011, pp.14-16.

⁹ KENDALL, A.D, “ISIS Annual Income Nears 3 billion: Estimate”, *Money Jihad*, 19 de diciembre, 2014.

¹⁰ LISTER, Charles. “Cutting Off ISIS’ Cash Flow”, Brookings Institution, Washington: DC, 2014.

¹¹ LEFTER, Jenna. “Life Under ISIS in Mosul”, Institute for the Study of War, Washington: DC, 2014.

motivadas por la interrelación entre el contexto de seguridad en la región y la propia emergencia de Estado Islámico como un actor con *capacidad para cambiar las reglas del juego*, Estado Islámico empezó a implementar su liderazgo a través de políticas de “carrot and stick” ofreciendo grandes recompensas por la cooperación de la población para establecer *de facto* un proto estado y grandes castigos para aquellos que se resistían¹². En esa misma línea, también cultivaron el sentimiento de pertenecer al Califato, un sentimiento de ciudadanía: Estado Islámico ofrecía un sentimiento de pertenencia a una parte de la población suní que sufría desafección (no únicamente política, sino también cultural y social frente a gobiernos que los marginalizaban).

3. LA VIOLENCIA DE ESTADO ISLÁMICO: ELEMENTO CENTRAL EN SU CONSTRUCCIÓN ESTATAL

Continuando con la idea central del texto, la evolución del proto estado de ISIS a través del prisma regional, es necesario centrarse en la violencia pública empleada por el grupo como elemento central en su construcción de este proto estado. Estado Islámico no únicamente puede ser definido como un grupo terrorista operando en un territorio real, sino también un fenómeno visual en un territorio virtual¹³ donde el uso de la violencia significa más que únicamente una estrategia terrorista. Estado Islámico destacaba por su diversa utilización de la violencia para: (1) infundir terror (como todo grupo terrorista), (2) captar adeptos (a través de las redes sociales) y (3) controlar población.

En el empleo de la violencia para controlar a la población es uno de los elementos centrales en su construcción proto estatal. El espectáculo violento del grupo se vio facilitado por su uso profesional de la tecnología¹⁴. Sin embargo, este espectáculo no meramente un “espectáculo” con intención de infundir terror, sino también un elemento integral de un proyecto de Estado y una manifestación visual de un orden político alternativo¹⁵. Esta violencia mostrada en los diferentes materiales gráficos es, por un lado, una forma de fundar un Estado y por el otro un intento de imposición de un orden político alternativo mediante la exhibición visual de la fuerza y autoridad. La producción mediática de ISIS no únicamente

¹² Para saber más sobre este tipo de políticas, ver: ADREONI, James, HARBAUGH, William, VESTERLUND, LISE. “The Carrot or the Stick: Rewards, Punishments, and Cooperation”, *The American Economic Review* 93, n.3, 2003, pp.893-902.

¹³ DER DERIAN, James. “From war 2.0 to quantum war: the superpositionality of global violence”, *Australian Journal of International Affairs*, vol 67(5), 2013, pp.570-585.

¹⁴ FRISS, Simone Moline. “Beyond anything we have ever seen: Beheading videos and the visibility of violence in the war against ISIS.”, *International Affairs*, vol.91(4), 2015, pp.725-746.

¹⁵ FRISS, Simone Moline. “Behead, burn, crucify, crush: theorizing the Islamic State’s public displays of violence.”, *European Journal of International Relations*, vol.24(2), 2018, pp.243-267.

se centraba en mostrar la violencia pública del grupo, sino también en cómo era la vida en los territorios sometidos al Califato: la combinación de la violencia transgresora y una visión de una sociedad emergente visualizada en estos videos *fue* algo nuevo en el mundo del terrorismo yihadista¹⁶. Estado Islámico no únicamente era una organización terrorista, sino un proyecto de Estado (totalitario) donde estos actos violentos tienen la capacidad de infundir terror, pero también son elementos integrales de su proyecto de Estado: demostrar que son quienes tienen el monopolio de la violencia y que la violencia ahora *formaba parte* de la vida de aquellos que eran ciudadanos del Estado Islámico.

4. CONCLUSIONES

A partir de las explicaciones de los apartados anteriores, es necesario recopilar las ideas principales y exponerlas de forma conclusiva. La primera conclusión a la que se puede llegar es que existe una interrelación entre la existencia de Estado Islámico, su uso de la violencia, los factores estructurales de la región y el contexto de seguridad regional. Tal y como se ha expuesto en el primer bloque del texto, durante y después de las Primaveras Árabes, la región sufrió numerosas transformaciones multinivel (en el nivel económico, en el nivel social, en el nivel cultural y por supuesto: en el nivel político) y, de forma indirecta, afectaron *de lleno* en el desarrollo del grupo terrorista y sus capacidades en el terreno. Así pues, la inestabilidad en el Levante Mediterráneo: el estallido de la guerra civil en Siria y su posterior internacionalización y el sectarismo del gobierno de Maliki en Irak propiciaron las condiciones ideales para que Estado Islámico empezase a conquistar terreno y controlar la población. Y, aunque es cierto que sin la inestabilidad post Primavera Árabe el desarrollo de Estado Islámico *quizás* no hubiese sido tan veloz, el grupo supo aprovechar las características definitorias de una región marcada por el fracaso de las instituciones estatales y la fragilidad de los Estado nación.

La segunda conclusión que es importante remarcar es que en esta pugna por crear un proto Estado sin reconocimiento internacional, Estado Islámico utilizó la violencia pública como un elemento más; no únicamente se apelaba al sentido de pertenecer (el sentimiento de ciudadanía) o a la necesidad de todos los musulmanes¹⁷ de recuperar las tierras que les habían pertenecido y restaurar el Califato sino que a través de la violencia se controlaba la población con políticas de “*carrot and stick*” donde la violencia ahora era *un elemento más* de aquellos que estaban bajo el manto del Califato de ISIS.

¹⁶ STERN, Jessica, BERGER, J.M. *ISIS: The State of Terror*, 1ªed, Harper Collins Publisher, Nueva York, 2015.

¹⁷ Cuando Estado Islámico habla de la comunidad musulmana (*ummah*) se refiere concretamente a los musulmanes suníes ya que la rama chií es considerada apostata por el grupo terrorista.

AN EU RESPONSE TO AUTHORITARIAN CONFLICT MANAGEMENT IN THE MIDDLE EAST? NAVIGATING THE REHABILITATION-RECONSTRUCTION-RETURN CYCLE IN SYRIA

Gabriel GARROUM PLA*

Summary: 1. Introduction: The EU's approach to the Syrian civil war post-2015. 2. Authoritarian conflict management and liberal limitations in the Middle East. 3. The rehabilitation-return-reconstruction conundrum in Syria. 4. Conclusion: embracing multiplexity? towards a renewed EU conflict management strategy in the middle east.

1. INTRODUCTION: THE EU'S APPROACH TO THE SYRIAN CIVIL WAR POST-2015

The intensification of hostilities in Syria from 2014, alongside the emergence of jihadist groups like the Islamic State (IS), created significant refugee waves that reached the EU. These prompted increasing securitisation of the southern border and a redefinition of European policy towards Syria and the Middle East. Between 2015 and 2017, in response to growing instability, the EU substantially re-articulated its strategic position.

The 2015 revision of the European Neighbourhood Partnership (ENP) shifted the ontology of the European approach towards its borders, facing critical events like the invasion of Crimea, worsening conflicts in Libya and Syria, and the expansion of IS. As Schumacher sums it, the ENP III prioritised security, stability, and cooperation on migration and counterterrorism rather than democracy promotion, effectively reducing the "EU's ambition to display transformative power beyond its borders".¹ In line with the new ENP, the 2016 EU Global Strategy (EUGS) further substantiated this paradigm shift in foreign and security policy.² Revolving around the tenets of principled pragmatism and resilience, the EUGS

* Postdoctoral Researcher, Research Group in International Public Law and International Relations, Universitat Pompeu Fabra (UPF) (gabriel.garroum@upf.edu)

¹ SCHUMACHER, Tobias, "The European Neighbourhood Policy", in SCHUMACHER, Tobias, MARCHETTI, Andreas, and DEMMELHUBER, Thomas (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Routledge, pp. 3-13.

² BARBÉ, Esther, and MORILLAS, Pol, "The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, 2019, num. 6, pp. 753-770.

sought to reconcile values and interests while navigating rising complexity and uncertainty guided by a “realistic assessment of the current strategic environment.”³

Later, in April 2017, the Council adopted the Strategy on Syria, which has become the cornerstone of the EU’s Syria policy. The document calls for a “genuine political transition in line with UNSCR 2254” as the only credible political solution, reaffirming the UN-led Geneva process and rejecting any diplomatic normalisation with the Assad regime.⁴ A significant emphasis is also placed on humanitarian efforts, underpinned by enhancing the resilience of the Syrian people and neighbouring countries, articulated through the Supporting the Future of Syria and the Region yearly conference in Brussels to raise funds. The strategy argues for not participating in Syria’s reconstruction until a genuine political transition is underway, a principle whose nuances and dilemmas will be explored later.

Although the EUSG sought to create a solid compass for the EU in navigating a complex, fractured world, from 2020, we see a growing emphasis on articulating a more assertive EU foreign action. Josep Borrell summarised this recalibration by stating that the EU should “learn how to speak the language of power”.⁵ Presumably, the quest for greater strategic autonomy implies greater internal cohesion and external decisiveness amid growing geopolitical antagonism. However, while this renewed emphasis on strategic autonomy does not substantially drift from the resilience-focused, principled pragmatist agenda of the EUSG, it might trap EU external action in dilemmas, particularly the widening gap between capabilities and expectations and the abandonment of the EU’s distinctiveness as a normative, multilateral power.⁶

To what extent “the EU [is] prepared to turn its call for strategic autonomy into new forms of partnership and cooperation towards the Mediterranean and the Middle East” remains elusive.⁷ The next section argues that part of the answer lies in its capacity to challenge rising authoritarian mechanisms of conflict management as the status quo of liberal, multilateral frameworks no longer hold hegemonic status.

2. AUTHORITARIAN CONFLICT MANAGEMENT AND LIBERAL LIMITATIONS IN THE MIDDLE EAST

³ EUGS, 2016, June 2016, p. 8.

⁴ COUNCIL OF THE EU, Press Release 180/17, 3 April 2017.

⁵ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power”, 29 October 2020.

⁶ BARGUÉS, POL, “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy?”, *EU-LISTCO Policy Papers*, 2021, num. 9, pp. 1-16.

⁷ COLOMBO, Silvia, and SOLER I LECHA, Eduard, op. cit., p. 417.

In September 2023, Azerbaijani troops reclaimed the Armenian separatist enclave of Artsakh in a swift assault that ended three decades of conflict in Nagorno-Karabakh. The assault displaced over 100,000 Armenians, nearly the entire Armenian presence in the region.⁸ After the collapse of the 2020 ceasefire brokered by Russia, Azerbaijan's Ilham Aliyev used territorial blockades, weaponised aid, and mass forced displacement disguised as a voluntary exit. As Tokmajyan notes, "the endgame in Nagorno-Karabakh is strikingly similar to defining aspects of the conflict in Syria"⁹ and highlights the sidelining of EU or US peacebuilding strategies.

We are witnessing what recent literature terms Authoritarian Conflict Management (ACM). In contrast to liberal peacebuilding, ACM reflects on conflict management characterised by violence and authoritarian practices aimed at ending conflicts.¹⁰ Constantini and Santini argue that authoritarian conflict management often involves a "power mediator"¹¹; this is, state actors engaging in conflicts to strengthen domestic authoritarian regimes. These mediators are guided by national interests and a desire to articulate "a different ideational framework".¹²

Russia has emerged as the most prominent promoter of ACM, challenging liberal conflict resolution efforts and spreading a stabilisation model that prioritises order over justice and short-term conflict management over long-term resolution.¹³ Russia's conflict-management approach in the Middle East plays a central role in a region shaped by geopolitical competition, contested domestic orders, and rearticulated alliances between local and international actors. Crucially, Russia contests liberal peacekeeping frameworks in protracted conflicts where these show little progress or efficacy. In Libya and Syria, we see Russian-led "parallel peace processes"¹⁴ gradually sidelining UN-led efforts and deploying a "vertical model of peace enforcement" that integrates violence, mediation, and regional diplomacy into an authoritarian conflict management strategy.¹⁵

⁸ INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, "ICR Responds to Nagorno-Karabakh Displacement", 20 October 2023.

⁹ TOKMAJYAN, Armenak, "Baku Borrows from Assad's Blueprint", *Carnegie Endowment*, Diwan, 25 September 2023.

¹⁰ LEWIS, David, HEATHERSHAW, John, and MEGORAN, Nick, "Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management", *Cooperation and Conflict*, vol. 53, 2018, num. 4, pp. 486-506.

¹¹ CONSTANTINI, Irene, and SANTINI, Ruth Hanau, "Power Mediators and the 'Illiberal Peace' Momentum: Ending Wars in Libya and Syria", *Third World Quarterly*, vol 43, 2022, num. 1, pp. 131-147.

¹² *Ibidem*, p. 143.

¹³ LEWIS, David, "Contesting Liberal Peace: Russia's Emerging Model of Conflict Management", *International Affairs*, vol. 98, 2022, num. 2, p. 653.

¹⁴ ABOUD, Samer, "Making Peace to Sustain War: The Astana Process and Syria's Illiberal Peace", *Peacebuilding*, vol. 9, 2021, num. 3, p. 327.

¹⁵ LEWIS, David, *op. cit.*, p. 662.

In Syria, the UN-led Geneva process has failed in bringing the conflict to an end through a negotiated political settlement, primarily because the main parties involved in the conflict have been committed to obtaining a decisive victory through military means. Hence, since 2015, former antagonists in the conflict, such as Russia, Iran, and Turkey, formed a triangular strategic alliance that gave rise to the so-called Astana Process in January 2017. Since then, the three powers and the Syrian regime have crafted an authoritarian peace in Syria under the auspices of the Astana process that is substantially different from the EU/UN envisioned liberal peace.

As the work of Abboud has shown,¹⁶ the Astana Process produces a bifurcated Syrian society whereby certain political subjects are excluded from conflict resolution frameworks. While the talks in Astana have produced substantial ceasefires to halt the hostilities throughout Syria, this has not been done without resorting to violence and coercion in the name of peacemaking. Crucially, the ultimate strategic goal of violence has been to render rebel groups “pliable to a political process in which they would eventually disarm or “reconcile” with the regime”.¹⁷ Indeed, Assad has found in the enactment of local truces, the so-called *reconciliation agreements* a platform for its re-inscription upon long-besieged local spaces through the production of de-escalation zones. Although the regime adapted its tactics and sought to obtain different deals depending on the characteristics of each besieged locality, the mechanisms by which it negotiated and enacted the deals share essential commonalities and a combination of both voluntary and coercive components.

The following section will focus on the rehabilitation-reconstruction-return cycle as one of the concrete mechanisms through which illiberal powers are trying to shape conflict management and what a post-conflict scenario could look like in Syria. This cycle shows a double limitation of the EU approach towards the Syrian civil war. On the one hand, the EU can exert a very narrow political role in the Syrian illiberal conflict matrix; on the other hand, the illiberal results of the EU efforts and frameworks are designed to influence or shape the evolution of the Syrian conflict.

3. THE REHABILITATION-RETURN-RECONSTRUCTION CONUNDRUM IN SYRIA

As argued earlier, the Syrian war has entered a different phase under the Astana process since 2017. The military consolidation of the Syrian regime—decisively underpinned by external authoritarian support—has diminished expectations of regime change while reducing

¹⁶ ABOUD, Samer, *op. cit.*; ABOUD, Samer, “Reconciling Fighters, Settling Civilians: The Making of Post-Conflict Citizenship in Syria”, *Citizenship Studies*, vol. 24, 2020, num. 6, pp. 751-768.

¹⁷ ABOUD, Samer, *op. cit.*, “Making Peace”, p. 340.

the complexity and intensity of the war. The current stage of the Syrian conflict can be broadly characterised by a) the stabilisation of military fronts and the emergence of zones of international indeterminacy; b) the overlap and porosity between conflict and post-conflict dynamics, where violence and coercion are transformed rather than reduced or eliminated; c) the consolidation of power constellations that cement authoritarian modes of conflict resolution, and d) the persistence of profound socio-economic, humanitarian, and security challenges that render a return to normality impossible in the short term.

Within this phase, new lines of conflict have emerged and formed a matrix that will have crucial effects on Syria's present and future. The rehabilitation-reconstruction-return cycle in Syria stands out as a testing arena for the EU, its conflict management strategy, and its relationship with the Middle East. The cycle exacerbates the contradictions of the EU's liberal, principled approach in the face of growing authoritarian mechanisms that seek to enforce a different termination of the conflict.¹⁸

Dealing with Damascus seems no longer a taboo in the current international climate. Regional and international pressure on the Assad regime has gradually weakened, giving rise to a wave of diplomatic normalisation. Since 2018, several countries have moved towards the rehabilitation of Assad. Far from being a post-conflict phenomenon, the illiberal nature of the Syrian conflict shapes diplomatic rehabilitation as a conflict management strategy. In 2021, both Egypt and the UAE called for the return of Assad to the Arab League, which materialised in May 2023 after Syria's decade-long ostracism in the regional forum. The return of Syria to the Arab League also meant normalising relations with Saudi Arabia, signalling a profound transformation of the regional order. At the 2023 Summit, Tunisia's Said Kais proclaimed a new world formation where "we want to be equal partners," and al-Assad stated that the emerging multipolarity is "a historic opportunity to rearrange our affairs with minimal foreign intervention".¹⁹ While the EU's Charges D'affaires to Syria, Dan Stoenescu has reiterated that "Damascus should make substantive concessions prior to any normalization of relations" in line with UNSCR 2254,²⁰ intra-European cohesion on this matter has shown fissures.

Part of the explanation lies in the relationship between Assad's rehabilitation and the refugee return question. The increasing regional diplomatic rehabilitation of al-Assad has strengthened the narrative that Assad-controlled Syria has shown the necessary improvements

¹⁸ ABOUD, Samer, "Imagining Localism in Post-Conflict Syria: Prefigurative Reconstruction Plans and the Clash Between Liberal Epistemology and Illiberal Conflict", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 15, 2021, num. 4, pp. 543-561.

¹⁹ ALAMER, Sultan, "The Arab Regional Order and Assad: From Ostracism to Normalization", *Arab Reform Initiative*, 14 June 2023.

²⁰ AL-JUMHURIYA COLLECTIVE, "No Normalization with Assad Without Substantive Concessions", 18 June 2023.

to allow the safe and voluntary return of refugees. The mutually reinforcing relationship between rehabilitation and return is evident: the more countries re-engage with Assad, the stronger the narrative of stability and safety on the ground; the more this narrative is legitimised, the more rehabilitating Assad becomes a logical and desirable move for other countries. This poses a severe challenge to the EU and its position regarding the prospects of conflict resolution in Syria.

First, the securitarian orientation of the EU in its New Pact on Asylum and Migration and the prioritisation of short-term solutions that favour pragmatism rather than principles weaken the European consensus towards a political solution in Syria. While the official position maintains that return is only possible in a safe, voluntary, dignified scenario in line with UN standards, EU internal cohesion appears less solid. Denmark has become the first European country to take specific measures to revoke the residence status of hundreds of Syrian refugees, consider certain regime-controlled parts of Syria safe and stable, and encourage actions to facilitate refugee return.²¹ Moreover, eight EU foreign ministers, including those of Italy and Austria, have recently asked the EU to reconsider its position regarding Assad to adapt to the military realities on the ground and strengthen their stance on irregular migration and refugees.²²

Second, the securitarian policies and rhetoric concerning migration in the EU also shape how regional countries deal with Syrian refugees. In Lebanon, the EU's crackdown on migration, externalisation measures, and increasing pushbacks have permeated policymaking. For instance, Lebanese leader Sami Gemayel said in April: "Countries that are leaders in human rights, such as Sweden and Denmark, are deporting Syrian refugees, so it is time for us to change the way we handle this issue."²³ The interconnectedness between host countries in the Middle East with significant Syrian refugee populations and the EU's securitarian approach to migration produces important incongruencies under the overall framework of resilience and principled pragmatism. As Fakhrouri and Stel show, resilience-building as a frame of action paradoxically perpetuates refugee precarity and temporality as the EU practices non-engagement in the face of increasing Lebanese incitement of forced returns and the damaging spillover of Syria's authoritarian conflict management.²⁴ As the authors put it, "the EU's approach to resilience as a mode of coping with adversity in a host state that seeks to decrease the number of refugees by all possible means ends up undermining its very call for safe and dignified returns".²⁵

²¹ BERNILD, Martha, "Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return", *Human Rights Watch*, 13 March 2023; ALFRED, Charlotte, and HOLST, Benjamin, "How Denmark's Hard Line on Syrian Refugees is an Aid Group's Ethical Dilemma", *The New Humanitarian*, 11 January 2022.

²² OZCELIK, Burcu, "Explaining the Diplomatic Rush to Normalise Assad's Syria", *RUSI*, 6 August 2024.

²³ KHESHEN, Nadine, and SAFI, Melissa, "Nightmare Realized: Syrians Face Mass Forced Deportations from Lebanon", *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, 24 May 2023.

²⁴ FAKHOURY, Tamirace, and STEL, Nora, "EU Engagement with Contested Refugee Returns in Lebanon: The Aftermath of Resilience", *Geopolitics*, vol. 28, 2023, núm. 3, pp. 1007-1032.

²⁵ *Ibidem*, p.1018.

The material reconstruction of the country is the third angle of the mutually reinforcing cycle. Crucially, it is in the reconstruction and the reorganisation of Syria's destroyed built environment where the effects of authoritarian management of conflict and the myopia of the EU's approach towards Syria appear more evident. The reconstruction of Syria should not be understood as a post-conflict debate or phase but rather, similarly to what happens in other contemporary conflicts, as part and parcel of war-making. As Hinnebusch puts it, reconstruction has become the new battleground in Syria, and its continuation is by other means.²⁶ In this matrix, Assad's internal consolidation of power through reconciliation agreements and the military solution, the regional geopolitical competition between actors and spheres of influence, and the international debate over Western participation are three axes that shape the developments on the ground.

According to UN figures, Syria needs around \$250 billion, while the regime argues the cost would rise to \$400 billion.²⁷ The paradox lies in the fact that those participating in the reconstruction more intensively (Russia and Iran) lack the financial muscle, while those excluded (the US or the EU) can, but they do not want to or are sidelined. The Assad-led politics of reconstruction in Syria weaponises space and the built environment to consolidate the regime's control over ruined spaces, divide the body politic through political loyalty and securitise urban areas. The EU has maintained that meaningful participation in Syria's reconstruction is conditional on a credible political solution that follows the UN framework.

Despite its limited political leverage, the EU has committed to providing humanitarian assistance under the UN Early Recovery (ER) framework. ER addresses recovery needs arising during the humanitarian phase of an emergency, such as repairing schools or health facilities.²⁸ ER engagement seeks to balance the EU's humanitarian commitments and long-term resilience with the political ambition of only engaging in reconstruction if there is a political transition in Syria. However, the risks of politically reinforcing Assad through ER engagement are significant, given the regime's history of co-opting humanitarian aid.²⁹ As Abboud argues, the issue lies in the contradiction between liberal prefigurative plans for Syria's reconstruction and the "materiality of Syria's conflict,"³⁰ which is illiberal and shaped by an authoritarian matrix. The "bypass Assad" approach,³¹ focusing on local spaces and actors, ends up reinforcing authoritarian power as it

²⁶ HINNEBUSCH, Raymond, "The Battle Over Syria's Reconstruction", *Global Policy*, vol. 11, 2020, num. 1, pp. 113-123.

²⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Ways Out of Europe's Syria Reconstruction Conundrum", Report N° 209, 25 November 2019; HODALI, Diana, "Who Should Foot the Bill for Assad?", *Qantara*, 7 January 2019.

²⁸ UNDP - GLOBAL CLUSTER FOR EARLY RECOVERY (GCER).

²⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, "Rigging the System: Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria", 28 June 2019.

³⁰ ABOUD, Samer, op. cit., "Imagining Localism", p. 544.

³¹ HEYDEMANN, Steven, "Rules for Reconstruction in Syria", *Brookings*, 24 August 2017.

overlooks a) how the regime has reorganised state-society relations and b) how the regime seeks to control and co-opt aid provision. While the EU views reconstruction as conditioned by a liberal future, the materiality of war suggests that reconstructed Syria is not a liberal space in the making.

4. CONCLUSION: EMBRACING MULTIPLEXITY? TOWARDS A RENEWED EU CONFLICT MANAGEMENT STRATEGY IN THE MIDDLE EAST

The rehabilitation-return-reconstruction cycle exacerbates the internal contradictions of EU policies towards Syria by falling into undesired illiberal outcomes and, more importantly, losing political power to articulate an answer that overcomes the tensions within resilience, principled pragmatism, and strategic autonomy as the EU faces conflicts in the Middle East increasingly shaped by authoritarian powers.

Within a “multiplex” scenario,³² the question of how the EU should navigate the emergence and consolidation of authoritarian forms of conflict management in the Middle East could be approached in a new light. Liberal forms of peacekeeping and conflict management, of which the EU is an essential diffusor of norms and practices, are no longer hegemonic in the region, and the current call for a more geopolitical Commission and the deepening of strategic autonomy might render the EU ill-equipped to deal with new norms and forms of conflict management.

Non-Western actors are developing new forms of conflict management by creating non-Western multilateral fora,³³ where liberal normative and epistemological power do not have the upper hand. Amid this parallel and often contradictory co-existence of liberal and authoritarian forms of conflict management, how should the EU readapt its foreign policy to the Syrian scenario? The emergence of ACM limits and constrains the room to manoeuvre if we embrace multiplexity rather than focus on the emergence of a potentially liberal outcome in the future. In a conflict management scenario where the emergent “peace” is shaped by new forms of violence, lines of exclusion, the purification of the body politic, and the weaponisation of reconstruction, the EU should recalibrate and seriously reflect on “the implications of what political responses alternative conflict ontologies demand.”³⁴

³² ACHARYA, Amitav, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order”, *Ethics & International Affairs*, vol. 31, 2017, num. 3, pp. 271-285.

³³ ROY, Indrajit, “Southern Multilateralism: Complementary Competition vis-à-vis the Liberal International Order”, *Global Perspectives*, vol. 3, 2022, num. 1, pp. 1-17.

³⁴ ABOUD, Samer, op. cit., “Imagining Localism”, p. 557.

II^{ona} PART –

**MIGRACIONS I DRETS HUMANS EN TRÀNSIT A LA
MEDITERRÀNIA : RESPOSTES DES DE LA UE**

LA UE I LA IMMIGRACIÓ A TRAVÉS DE LA MEDITERRÀNIA: SEGURETAT O PROTECCIÓ?

Sílvia MORGADES GIL*

Sumari: 1. Introducció. 2. Les operacions marítimes organitzades per la UE: Lluita contra la immigració irregular i rescat marítim. 2.1. La tecnificació i la digitalització del control. 2.1.1. Poseidón. 2.1.2. Themis. 2.1.3. Índalo. 2.1.4. EUnavForMed-Sofía. 2.1.5. EUnavForMed-Irini. 2.2. Instruments europeus de gestió de dades disponibles sobre emigració irregular, tràfic d'immigrants i tràfic de persones. 2.2.1. De SIS i Eurodac a VIS i més enllà. 2.2.2. PeDRA i Jora. 2.2.3. Observatori sobre tràfic d'emigrants i tràfic d'éssers humans. 2.2.4. *Crime Information Cell* (CIC). 3. La *gestió integrada de fronteres* i les operacions marítimes que realitzen els estats membres en el marc d'aquesta competència. 3.1. Els riscos lligats a la creixent digitalització del control fronterer. 3.1.1. La cessió de les dades i el seu ús per a finalitats diferents d'aquelles per a les que es van recollir. 3.2.2. El dret a la vida en la interpretació de les obligacions positives dels estats de salvar vides en el mar. 3.2. El marc jurídic de la protecció dels Drets Humans en les operacions SAR dels estats membres. 3.2.1. El dret a la vida en la interpretació de l'existència de perill en el mar i la *due diligence* deguda. 3.2.2. El dret a la vida en la interpretació de les obligacions positives dels estats de salvar vides en el mar. 4. Reflexions Finals.

1. INTRODUCCIÓ

La política migratòria europea, juntament amb les polítiques d'asil i de control de fronteres comencen a desenvolupar-se amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam (1999) que incorporava la competència compartida per desenvolupar-les, al servei de la realització del nou objectiu de construir un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELISiJ) a la Unió Europea. Un dels objectius principals d'aquesta política és la “prevenció de la immigració il·legal” perquè aquesta es considera un obstacle a la lliure circulació de persones en l'espai Schengen¹. Els estats consideren els fluxos de migrants cap a territori europeu i els desplaçaments no autoritzats dins l'espai Schengen com a problemes de seguretat, cosa que comporta que es restableixin els controls a les fronteres interiors, fins i tot, més enllà dels terminis previstos al Codi de Fronteres Schengen que permet fer-ho (quan hi ha riscos o esdeveniments que posen el perill la seguretat interna,

*Professora agregada *Serra Hunter* de Dret Internacional Públic de la Universitat Pompeu Fabra. Membre del Grup de recerca en Dret internacional públic i Relacions internacionals i del GRITIM de la UPF. Aquest treball s'ha fet en el marc del projecte “Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control” finançat com a treball de recerca en l'àmbit de la pau per part de l'ICIP (R-ICIP 2023). Totes les adreces d'internet citades han estat consultades per darrera vegada el 29 de setembre del 2024.

¹ Article 79.1 del TFUE.

però també quan hi ha situacions que posen el perill el correcte funcionament de l'espai de lliure circulació)².

Aquesta aproximació eminentment seguritària respecte de les migracions es projecta sobre totes les polítiques vinculades a la realització de l'ELLSiJ i, especialment, respecte de la política de control de fronteres que ha tingut una tendència progressiva a l'extraterritorialització d'aquest control (el control no es produeix necessàriament a les fronteres físiques) i a l'externalització (el control no és realitzat tampoc necessàriament per part d'agents amb autoritat per aplicar polítiques públiques i exercir funcions estatals sinó per entitats privades)³. Aquesta orientació política s'ha expressat a través de dos instruments: (1) la política de visats, que implica l'exigència de visat d'entrada a la UE per als nacionals de tercers estats que volen accedir a l'espai Schengen gairebé com a principi (essent l'excepció l'exempció de visat per a estades de curta durada, de la que es beneficien nacionals d'estats que mantenen relacions privilegiades amb la UE); i (2) l'establiment de sancions i multes coercitives a les empreses de transport que han traslladat a estrangers sense la documentació necessària per entrar a la UE i que són refusats en frontera. Més recentment, les estratègies de control comporten la creació de sistemes d'informació basats en la digitalització de les dades relatives a les migracions (persones interceptades o emigrants; processos migratoris; etc.) i també la tecnificació dels controls, que contribueixen a l'estratègia de "muscling-up" de les fronteres, alhora que comporten riscos per a la protecció dels drets de les persones⁴. La tecnologia com a eina objectiva i infal·lible pot tenir un impacte en la previsió i detecció de fluxos d'emigrants, però que serveixi per a la protecció de les persones no està garantit si no s'esmercen esforços per a què així sigui.

L' "èxit" d'aquestes estratègies de no-entrada d'estrangers, combinada amb la insuficiència de formes d'accedir als estat europeus per exercir una activitat econòmica i l'absència de vies d'entrada per demanar protecció internacional ha comportat que cada

² Articles 25-35 del Codi de Fronteres Schengen, versió consolidada de 2024: Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado) *DOUE* L 077 de 23.3.2016, p. 1: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R0399-20240710>

³ VALLE GÁLVEZ, José Alejandro del, "Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls", *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales* (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations), N° 7, 2019, pp. 117-160.

⁴ Statewatch, "Surveillance technology and artificial intelligence: what impact for people on the move?", 2023: <https://www.statewatch.org/publications/events/surveillance-technology-and-artificial-intelligence-what-impact-for-people-on-the-move/>

cop més persones es vegin forçades a intentar arribar per mitjans il·legals cada cop més perillosos. Això explica perquè, a partir de 2014 (encara que les xifres mostren una davallada considerable en els anys de la pandèmia Covid-19), i d'una forma molt palesa, l'any 2015 (amb més d'un milió d'estrades irregulars), el nombre de persones que empren una ruta marítima per entrar irregularment augmenta i, sovint, supera altres tipus de rutes. D'acord amb l'Organització Internacional per a les Migracions (OIM), 30.033 persones emigrants van morir a la Mediterrània (rutes occidental, central i oriental) del total de 67.922 de morts registrades a la mar des de 2014. És a dir que el trajecte a través de la Mediterrània, juntament amb la ruta atlàntica que arriba a Espanya (principalment a les illes Canàries) és la ruta més perillosa i insegura del món, però és percebuda com l'única opció per arribar a Europa per part dels migrants forçosos i altres estrangers que es troben en situació molt precària en els seus països d'origen⁵. D'acord amb aquesta base de dades, un 1% de persones moren intentant travessar aquesta ruta per arribar a Europa; un 30% són interceptades abans d'arribar i un 69% aconseguen arribar irregularment. Això fa que la percepció sigui que una part important de les persones que es juguen la vida per intentar arribar, ho aconseguen.

Aquest treball té per objecte examinar fins a quin punt la política europea de control a les fronteres aplicada a les fronteres marítimes dels estats és compatible amb els estàndards europeus de protecció dels drets humans i quins punts de fricció hi ha entre algunes de les activitats que es duen a terme en el marc d'aquesta política i el règim de la protecció internacional. Encara que l'aplicació de la majoria de les normes del Dret Internacional marítim és responsabilitat dels estats membres, hi ha diverses activitats que entren dins de l'àmbit de competència de la UE i, per això, s'han de respectar els drets de la Carta de Drets Fonamentals de la UE. Així, per exemple, l'article 2 que proclama el dret universal a la vida (que ha de rebre el mateix nivell de protecció que el que rep l'article 2 del Conveni Europeu de Drets Humans⁶ i que també es recull a l'article 6 del Pacte de Drets Civils i Polítics). Són activitats d'aquest tipus: Primer, les operacions de salvament que tenen lloc en el marc d'operacions conjuntes organitzades per l'Agència Europea de la Guardia de Fronteres i Costes; i, segon, l'acció dels estats que es desenvolupa en el marc de les activitats de "gestió integrada de fronteres de la UE". Els dos següents apartats es dedicaran a cadascun d'aquests temes, tenint en compte la

⁵ OIM, Missing Migrants Project, Migration within the Mediterranean. Accessible a: <https://missingmigrants.iom.int/>

⁶ Segons l'article 53 Carta Drets Fonamentals de la UE, *DOUE* 26.10.2012 C 326/407.

normativa de la UE, en especial, la Carta de Drets Fonamentals de la UE, i la jurisprudència internacional aplicable o que pot inspirar estàndards de comportament i de resultat en aquestes activitats que es duen a terme en espais marítics.

2. LES OPERACIONS MARÍTIMES ORGANITZADES PER LA UE: LLUITA CONTRA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR I RESCAT MARÍTIM

Les operacions organitzades o coordinades per la UE que realitzen o han realitzat tasques de salvament marítim o d'intercepció de vaixells amb emigrants a bord han estat creades (a) com a formant part de l'agència de fronteres (Agència Europea de la Guardia de Fronteres i Costes, també anomenada *Frontex*); i (b) tenint com a base jurídica la Política exterior i de Seguretat Comuna (PESC). Les operacions en aquest entorn expressen una aproximació més marcadament de seguretat, perquè la PESC té per objectiu principal la protecció de la "seguretat" de la UE i els seus estats, si bé aquesta aproximació també ha resultat ser prevalent en l'entorn *Frontex*. Ara bé, *Frontex* no necessàriament hauria de ser una agència per a la garantia de la seguretat de la UE, si no que la gestió integrada de fronteres comprèn (o hauria de comprendre) moltes més dimensions, entre les quals, la protecció de la persona humana.

La pròpia agència *Frontex* considera que no és competent per realitzar per ella mateixa tasques de Recerca i Rescat (conegudes com SAR, per l'acrònim de l'anglès "Search and Rescue"), però el cert és que, d'acord amb el Dret marítim internacional, els vaixells que formen part d'operacions marítimes de la UE estan obligats a fer aquestes tasques en situacions definides per aquest dret, igual que qualsevol altre vaixell⁷. I l'activitat de *Frontex* està emmarcada per la Carta de Drets Fonamentals de la UE perquè comporta aplicació de Dret de la UE.

Les principals tasques realitzades per les operacions marítimes *Frontex* de la UE són:

- a. Assistir a les autoritats estatals en realitzar els controls fronterers.
- b. Vigilar les fronteres.
- c. Controlar els fluxos migratoris. En certa manera, aquesta tasca apareix com que s'ha de realitzar necessàriament a nivell supraestatal per tal d'evitar situacions de

⁷ *Frontex, Operations*. Disponible : <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/search-and-rescue/?etrans=es>

desbordament de les capacitats i de fallida en la gestió com va passar en la primavera i l'estiu de 2015. Aquesta tasca va acompanyada de la creació d'instruments per a la recollida i tractament de la informació rebuda. Aquesta informació pot ser emprada, entre d'altres, per la Comissió, per a la realització del seguiment anual per al *Informe europeu anual sobre asil i migració* previst en el Reglament de Gestió de la Migració i l'asil adoptat en el marc del Nou Pacte de Migració i Asil⁸.

- d. Lluitar contra el tràfic d'immigrants (*tráfico* en castellà o *smuggling* en anglès) i el tràfic de persones (*trata* en castellà o *trafficking* en anglès).
- e. Lluitar contra la criminalitat transfronterera.
- f. Realitzar funcions de guàrdia costera.
- g. Detectar frau documental i en les identificacions.



9

Tenint en compte un precedent proper en relació al paper de Frontex en operacions de retorn, resulta complicat que el TJUE pugui arribar a considerar que Frontex i, per tant, la UE ha incorregut en responsabilitat extracontractual en relació a alguna operació SAR en la que hi hagi intervingut alguna operació marítima conjunta. El TJUE va considerar en el cas *W.S v European Border and Coast Guard Agency (Frontex)* que Frontex no era responsable per les conseqüències d'una operació de retorn i els costos que van patir les persones emigrants que van ser interceptades, i que consideraven que l'agència no havia complert amb els seus deures de respectar els drets fonamentals d'acord amb el seu Codi

⁸ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, *DOUE* L, 2024/1351, 22.5.2024, arts. 9-15.

⁹ *Ibidem*. Gràfic disponible a: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/>

de Conducta (Reglament (EU) 2016/1624)¹⁰. La sentència, no obstant, estableix que “la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes vetllarà per la protecció dels drets fonamentals en l'acompliment de les seves funcions en virtut d'aquest Reglament de conformitat amb el Dret de la Unió pertinent, en particular la [Carta dels Drets Fonamentals], el Dret internacional rellevant, inclosa la Convenció de 1951 relativa a l'Estatut dels Refugiats i el Protocol de 1967 i les obligacions d'accés a la protecció internacional, en particular el principi de no devolució”¹¹.

En relació a aquesta qüestió, la Defensora del Poble Europea ha detectat possibles violacions dels drets de les persones i, per tal d'evitar-les, ha fet suggeriments de millora de les operacions marítimes coordinades per Frontex que contribuirien a reduir el problema de la impunitat de la violència a les fronteres¹²:

“C. Frontex ha d'adoptar i publicar directrius internes sobre com reaccionar davant les emergències marítimes detectades per la vigilància aèria de Frontex, també en relació amb l'emissió de crides Mayday i possiblement també altres senyals d'emergència. Això ha d'abastar tots els factors pertinents, en particular tenint en compte si el CCR pertinent ha comunicat clarament les seves accions i confirmat que està coordinant una operació de cerca i salvament, així com les possibles preocupacions sobre l'històric de les autoritats nacionals. Frontex també hauria de reflexionar sobre com respondre millor als informes no oficials, com els de les ONG, que poden tenir informació vital per transmetre, i com incloure'ls en les seves avaluacions. Ha de donar-se la màxima prioritat als perills notificats que afecten a nens.

D. Pel que fa a les operacions marítimes conjuntes coordinades per Frontex, els plans operatius també han d'incloure disposicions sobre com respondre a les emergències marítimes, a l'espera de les instruccions del centre de coordinació de salvament pertinent, també en relació amb l'emissió de crides de Mayday.

Els plans operatius també haurien de:

i) incloure disposicions sobre com es distribueixen les responsabilitats en situacions d'emergència marítima o possibles incidents de cerca i salvament entre el país d'acolliment, Frontex i els estats membres participants;

ii) especificar les obligacions de cada agent que intervingui en operacions conjuntes en relació amb la cerca i salvament, i especificar les mesures que Frontex i el personal dels

¹⁰ Sentència T-600/21, *WS v European Border and Coast Guard Agency (Frontex)* (GS) 6 de setembre del 2023, ECLI:EU:T:2023:492 par. 52.

¹¹ *Ibidem*, paràgraf 63.

¹² GUILD, Elspeth, “The Problem of Impunity in Border Violence”, in Elspeth GUILD (ed.), *Monitoring Border Violence in the EU: Frontex in Focus*, London, Routledge, 2024, pp. 126-139.

centres nacionals de coordinació han d'adoptar per detectar una situació d'emergència marítima;

iii) especificar les condicions per a l'ús d'equips (com càmeres) i incloure possibles sancions si això no es fa; i

iv) especificar la funció de l'oficial de coordinació en les operacions de cerca i salvament per a cada operació conjunta marítima”¹³.

2.1. La tecnificació i la digitalització del control

Les principals operacions conjuntes que han realitzat o realitzen tasques de salvament o intercepció de vaixells amb emigrants a bord són: (A) Organitzades per Frontex, és dir, l'Agència Europea de la Guardia de Fronteres i Costes, (a) *Poseidón* a la Mediterrània Oriental; (b) *Themis* a la Mediterrània Central; i (c) *Indalo* a la Mediterrània Occidental; i (B) en l'entorn PESC, (a) EUnavForMed-*Sofia* i EUnavForMed-*Irini*, l'àmbit operatiu de les quals és l'alta mar a la Mediterrània.

Malgrat que no aparegui en el llistat de “principals tasques realitzades per les operacions marítimes” de Frontex o de la PESC, totes elles realitzen tasques de gestió amb mitjans digitals de dades (identificació de persones i registre de dades personals) de les persones que es trobaven a bord de vaixells rescatats o interceptats i tasques d'intel·ligència a partir de les dades obtingudes.

2.1.1. Poseidón

Aquesta operació naval es va iniciar el 2006 amb l'objectiu principal de vigilar les fronteres marítimes entre Grècia i Turquia. En marc del seu mandat, realitza funcions de guàrdia costera i, per tant, també operacions SAR i control d'activitats transnacionals delictives com tràfic d'armes o falsificacions (i també detecció de pesca il·legal o pol·lució marítima). D'acord amb aquestes activitats, els agents que hi participen identifiquen i registren els emigrants interceptats o rescatats i els possibles traficants de persones; fan interrogatoris i altres controls; i realitzen tasques d'intel·ligència en relació a xarxes criminals de les que informen a Grècia i a Europol¹⁴.

2.1.2. Themis

¹³ Defensora del Poble UE, “Decisión sobre el modo en que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) cumple sus obligaciones en materia de derechos fundamentales en relación con la búsqueda y el salvamento en el contexto de sus actividades de vigilancia marítima, en particular el naufragio de Adriana (OI/3/2023/MHZ)”, 26 de febrero del 2024: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/182665> Totes les traduccions al català de paràgrafs de documents oficials han estat realitzades per l'autora a partir de les versions en castellà i anglès.

¹⁴ Frontex, “Operations”: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/>

L'operació Themis es va iniciar el febrer de 2018, en substitució de l'operació *Tritón* (que va estar operativa entre 2014 i 2018) per tal de recolzar a Itàlia en la vigilància de les fronteres a la Mediterrània central; impedir l'entrada de combatents terroristes; i realitzar tasques de cerca i salvament de persones en risc per a la seva vida. En el marc d'aquestes tasques realitza el registre i la identificació d'emigrants (i possibles traficants) i tasques d'intel·ligència informant a Itàlia i a Europol¹⁵.

2.1.3. Índalo

L'operació Índalo va iniciar-se al 2019 per tal d'estar operativa a la zona de la Mediterrània occidental entre el Marroc i Espanya. Les seves tasques principals són l'assistència a les autoritats estatals en tasques de vigilància de fronteres, la qual cosa implica la realització d'operacions SAR; la identificació i registre d'emigrants; i feines d'intel·ligència amb el recull d'informació sobre xarxes de tràfic (d'immigrants; de persones; de droga; de tabac; d'armes) de les quals informa a Espanya i a Europol¹⁶.

2.1.4. EUnavForMed-Sofia

La forta pressió migratòria de persones que van arribar a través de la Mediterrània a les costes d'Europa durant la primavera i l'estiu de 2015 va suposar un punt d'inflexió en la política migratòria europea i de control de fronteres. Una de les respostes en el terreny operatiu va ser la posada en funcionament d'una operació militar "de gestió de crisi" en el marc de la Política Exterior de Seguretat Comuna i de Defensa (PESCD)¹⁷. Aquesta operació va estar en funcionament fins a 31 de març del 2020 i hi van participar 26 estats membres. La seva missió era "desarticular el model de negoci de les xarxes de tràfic il·lícit d'emigrants i tràfic de persones en el Mediterrani central meridional, realitzant esforços sistemàtics per detectar, capturar i eliminar els bucs i mitjans que utilitzen o que es sospita que utilitzen els passadors de fronteres o els traficants de persones, de conformitat amb el Dret internacional aplicable, inclosos la CNUDM - Convenció de les Nacions Unides sobre Dret del Mar- i qualsevol resolució del Consell de Seguretat de les Nacions Unides"¹⁸. La primera fase comportava recollida i intercanvi

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), *DOUE* L 122 de 19.5.2015, p. 31–35.

¹⁸ Article 1 Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015.

d'informació¹⁹, però en la segona fase va tenir competència per registrar, interceptar i apressar vaixells sobre els que hi hagués la sospita que eren emprats per al tràfic il·lícit d'immigrants o tràfic de persones²⁰, a l'empara de la Resolució 2240 (2015) del Consell de Seguridad que autoritzava a inspeccionar y capturar bucs en alta mar davant de les costes del Líbia sense haver obtingut l'autorització de l'estat del pavelló i emprar “totes les mesures que dicten las circunstancias per fer front als traficants”²¹. En relació a l'obtenció d'informació i la gestió de dades, el mandat establia:

“La EUNAVFOR MED podrà recollir, de conformitat amb la normativa aplicable, dades personals sobre les persones que pugin a bord dels vaixells que participin en la EUNAVFOR MED relatius a característiques que puguin ajudar en la seva identificació, incloses impressions dactilars, així com les següents dades, excloent-ne altres dades personals: cognoms, cognoms de soltera, noms i qualsevol àlies o sobrenoms; data i lloc de naixement, nacionalitat, sexe; lloc de residència, professió i lloc on es troba; permisos de conducció, documents d'identitat i dades del passaport. Podrà transmetre aquestes dades i dades relacionades amb els vaixells i els equips utilitzats per aquestes persones a les forces o cossos de seguretat corresponents dels estats membres o als organismes competents de la Unió²²”.

Aquests “organismes competents” de la UE són bàsicament Frontex i Europol.

Aquesta operació PESC va suposar que, des de la UE, clarament es difonia que la migració irregular a través de la Mediterrània era una qüestió de seguretat estatal-nacional més que una qüestió de seguretat humana per la pèrdua de vides humanes. La gestió de les migracions a través de la Mediterrània amb una operació militar implicava que la qüestió era considerada una amenaça a la pau i a la seguretat internacional de la regió. Encara que el mandat fos la lluita contra les màfies i els traficants, la criminalització fàcilment va passar a ser de les migracions il·legals en general, més enllà de les conductes delictives (l'entrada il·legal de persones en un país és una falta administrativa però no és

¹⁹ Decisión (PESC) 2015/972 del Consejo, de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), *DOUE* L 157 de 23.6.2015, p. 51–51.

²⁰ Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad, de 28 de septiembre de 2015, relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015), *DOUE* L 258 de 3.10.2015, p. 5–6.

²¹ Consell de Seguretat NU, Resolució 2240 (2015), aprovada pel Consell de Seguretat, 7531^a sessió, 9 d'octubre de 2015, 14 d'octubre 2015, S/RES/2240 (2015), párr. 6-10.

²² Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), *DOUE* L 122 de 19.5.2015, artículo 2 párr. 4, p. 33.

—o no hauria de ser considerada— un delict). Des d'alguns estats, com Itàlia, d'altra banda, es va començar a penalitzar l'ajuda a persones en vaixells en risc de naufragi enloc de suprimir els obstacles que els bucs privats (ONG, principalment) tenen per realitzar els rescats tot assegurant-se els desembarcaments de forma ràpida.

En aquest tipus d'operacions des d'institucions de gestió de la seguretat europea, amb les què es pretén desarticlar el model de negoci de xarxes de tràfic il·lícit de persones i perseguir conductes delictives, no es preveuen mecanismes per evitar la criminalització de les víctimes o garantir la seva adequada protecció dels Drets Humans. Tant és així que les persones sotmeses a delictes de tràfic de persones sí que són considerades per la normativa com a *víctimes* de tràfic (*trata*), però, en canvi, les persones emigrants que han estat en processos de tràfic d'immigrants se les considera més aviat col·laboradores necessàries del delictes quan, sovint, no s'ha produït una transacció econòmica lliurement acceptada. En el cas de les dones que no formen part d'un grup familiar, a més, pràcticament sempre una situació de tràfic d'immigrants implica o ha implicat explotació i abús, és a dir, tràfic de persones²³.

Des del març de 2019 fins a la seva finalització, l'operació Sofia va emprar drons per obtenir informació sobre vaixells presumptament utilitzats per traficants. El balanç de l'operació és matisat, ja que, per una banda, va aconseguir algunes fites, com ara la detenció de 143 presumptes traficants de persones; va destruir 545 embarcacions; i va contribuir a la formació de 477 guardacostes libis, a més de realitzar el salvament de 44.916 persones que es trobaven en risc en el mar²⁴. Malgrat això, l'operació no va assolir els resultats que s'esperava i va ser criticada perquè, en el fons, la utilització de mitjans militars per a un objectiu policial no va arribar a comportar una reducció dels fluxos irregulars²⁵.

2.1.5. EUnavForMed-Irini

EUnavForMed IRINI és la força naval de la UE que va començar a operar el 31 de març de 2020, tot substituint l'operació *Sofia*, amb l'objectiu principal de contribuir a aconseguir la pau i l'estabilitat a Líbia. Forma part de l'"Aproximació Integrada Europea

²³ Sobre aquesta qüestió, MORGADES GIL, Sílvia, "El tráfico irregular de migrantes por vía marítima y la transición ecológica y digital", Gabriela A. OANTA (dir.), *Los derechos humanos en el mar ante los desafíos de la transición ecológica y digital*, Barcelona: J.M. Bosch, 2023, pp. 494-498 (491-526).

²⁴ European Council, *Lives saved in EU Mediterranean operations (2015-2023)*, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea/>

²⁵ PI LLORENS, Montserrat, "La Unión Europea y la lucha contra los traficantes de migrantes en Libia: Balance tras el fin de la operación Sophia", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 40, 2020, p. 12.

a Líbia” i, com *Sofia*, també és una operació militar de seguretat marítima que opera a la Mediterrània en el marc de la PESCD²⁶. Entre les seves tasques destaca la implementació de l'embargament d'armes imposat a Líbia pel Consell de Seguretat de les Nacions Unides²⁷. L'operació també controla i recopila informació sobre les exportacions il·lícites de productes petrolífers de Líbia i contribueix a la interrupció del model de negoci de xarxes de contraban i tràfic d'éssers humans a través de la recollida d'informació per mitjans aeris (l'operació compta amb mitjans aeris, marítims i satèl·lits). Entre les seves activitats, fins a l'aprovació de la resolució 2733 (2024) del Consell de Seguretat havia inspeccionat 27 vaixells, realitzat més de 14.000 intercepcions, més de 600 aproximacions amistoses i lliurat uns 50 informes especials al Panel d'Experts de Nacions Unides²⁸.

2.2. Instruments europeus de gestió de dades disponibles sobre emigració irregular, tràfic d'immigrants i tràfic de persones

Des de la creació de l'espai Schengen i l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. A la UE s'han anat creant sistemes informàtics, bases de dades i altres instruments per a la recollida i emmagatzematge de dades sobre persones estrangeres que intenten, han intentat o han aconseguit travessar les fronteres i situar-se en territori europeu.

2.2.1. De SIS i Eurodac a VIS i més enllà

Així, en primer lloc es van crear el Sistema d'Informació Schengen (SIS, base de dades on hi consten les persones que es considera que comporten riscos de seguretat – persones condemnades; expulsades; sospitoses de formar part de grups criminals- i que no estan autoritzades a entrar en l'espai de lliure circulació²⁹) i Eurodac (base de dades d'empremtes dactilars de qui ha entrat il·legalment a la UE, i de tots els demandants

²⁶ Decisión (PESC) 2020/472 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) y Decisión (PESC) 2023/653 del Consejo de 20 de marzo de 2023 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2020/472 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI), *DOUE* L 81, 21.3.2023, p. 27–28, extenent el seu mandat fins al 31 de març del 2025. El cost de l'operació entre 31 d'abril de 2023 i 31 de març del 2025 és de 16.921.000€.

²⁷ La darrera renovació d'aquesta resolució és la Resolució 2733 (2024) de 31 de maig del 2024, S/RES/2733 (2024).

²⁸ “Adopting Resolution 2733 (2024) with 9 Votes in Favour, 6 Abstentions, Security Council Authorizes One-Year Extension of Measures to Implement Arms Embargo against Libya”, UN-Meetings Coverage and Press Releases, 9644th Meeting (PM), SC/15716, 31 de maig del 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15716.doc.htm>

²⁹ Comisión Europea-Migration and Home Affairs, “Descripciones y datos en el SIS”: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/alerts-and-data-sis_es

d'asil, per tal d'aplicar el sistema *Dublín*), ambdós, directament vinculats a les primeres etapes de l'establiment d'un espai de lliure circulació. L'expressió "espai Schengen" encara serveix per identificar el territori físic en què aquesta lliure circulació és una realitat, encara que hores d'ara sigui més aviat teòrica, i es distingeix de l'ELSiJ en què en el primer no hi participen tots els estats membres (Irlanda, Xipre no hi participen, i Bulgària i Romania s'espera que hi participin completament a finals del 2024) i sí que hi participen alguns estat europeus no membres (Noruega; Islàndia; Liechtenstein; i Suïssa). La lliure circulació és una realitat només teòrica des del 2015 en la major part del centre d'Europa, perquè una bona part dels estats europeus han reintroduït els controls a les fronteres interiors, basant-se en les previsions del Codi de fronteres Schengen (encara que forçant els límits temporals) per motius que tenen a veure amb una determinada concepció de la seguretat (en la que no només s'inclou riscos derivats d'amenaques terroristes o d'activitats delictives, sinó també els riscos de que es produeixin fluxos i entrades no permeses d'emigrants)³⁰.

Més tard es van crear el Sistema d'Informació de Visats (VIS), per tal de contribuir a una aplicació més àgil de la política de visats³¹; i el Sistema d' Informació d'Antecedents Penals (ECRIS) que permet als estat consultar i intercanviar informació respecte de persones condemnades penalment³². El proper 10 de novembre la Comissió també posarà en funcionament el Sistema d'Entrades i Sortides (SES), sistema informàtic a gran escala, que recollirà de forma digital (s'eliminaran el segells físics i l'obligació d'estampar un segell d'entrada i sortida en el document de viatge) la informació sobre els encreuaments de les fronteres exteriors de la UE per part d'estrangers, la qual cosa permetrà identificar persones a qui els ha exhaurit la vigència del visat però que no han sortit de la UE i es podran crear avisos al respecte³³. El sistema enregistrarà

³⁰ European Commission, *Temporary Reintroduction of Border Control*: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

³¹ Reglamento (CE) n o 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), *DOUE* L 218, 13.8.2008, p. 60–81.

³² Directiva (UE) 2019/884 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión 2009/316/JAI del Consejo, *DOUE* L 151, 7.6.2019, p. 143–150.

³³ Estava previst per al maig del 2023, però EU-Lisa va fer saber que era impossible complir amb la previsió per manca de provisió dels serveis per part dels contractistes: "EU-LISA: Planned Entry Into Force of Entry/Exit System on May 2023 Is No Longer Achievable" 18/1/2023, *SchengenVisa News* < <https://www.schengenvisa.info.com/news/eu-lisa-planned-entry-into-force-of-entry-exit-system-on-may-2023-is-no-longer-achievable/>>

electrònicament el lloc i moment d'entrada i de sortida de nacionals de tercers estats (juntament amb els seus noms i cognoms, empremtes dactilars, i imatge facial) i calcularà la durada de l'estada. També hauria de contribuir a prevenir la immigració irregular i a lluitar contra activitats criminals³⁴.

Finalment, també s'està elaborant un Sistema Europeu d'Informació i Autorització de Viatges (SEIAV o *ETIAS*), una plataforma similar al ESTA per a l'entrada als Estats Units d'Amèrica, a través de la qual es faran els controls previs a l'entrada a la UE als estrangers exempts de l'obligació d'obtenir un visat. La previsió es que estigui en funcionament abans de l'estiu de 2025 i, en principi, permetrà fer una espècie de "control de les entrades" futures i previstes en un termini determinat, previ a l'accés al territori europeu per part de persones que no necessiten res més de que un document de viatge vàlid per entrar. Altres dos instruments jurídics també impliquen la transferència de dades personals en relació a viatgers o emigrants: la Directiva sobre les formalitats informatives exigibles als bucs quan arriben o surten dels ports dels estats membres, que preveu que es proveeixi a les autoritats del port d'una llista de passatgers³⁵; i la Directiva relativa al Registre de noms dels passatgers (PNR) que preveu que les companyies aèries transfereixin a les autoritats policials les dades sobre el registre de passatgers dels vols amb sortida o arribada fora dels estats membres (amb noms i cognoms, dates dels viatges, itineraris, seients, informació de contacte i fins i tot mitjans de pagament)³⁶. En relació amb això, la Comissió també ha proposat la creació d'una aplicació digital de viatge de la UE (*EU Digital Travel*) acompanyada d'un marc comú per a l'ús de credencials de viatge. Es tractaria d'una versió digital amb la informació continguda al xip del passaport o del document d'identitat que es podria emmagatzemar en un telèfon mòbil, tant per a ciutadans de la UE com per a estrangers que entressin o sortissin de l'espai Schengen³⁷.

³⁴ EU-Lisa-EES: <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Large-Scale-It-Systems/EES>

³⁵ Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeu y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE Texto pertinente a efectos del EEE, *DOUE* L 283 de 29.10.2010, p. 1/10.

³⁶ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave *DOUE* L 119 de 4.5.2016, p. 132/149.

³⁷ Comissió Europea, "La Comisión propone una aplicación digital de viaje de la UE («EU Digital Travel») para unos viajes más fáciles y seguros" Comunicat de premsa de 8 d'octubre del 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_5047

En el context de les operacions de Frontex també s'han creat altres instruments com PeDRA i un Observatori sobre tràfic d'emigrants i tràfic d'éssers humans (o de persones).

2.2.2. PeDRA i Jora

L'any 2016 es va iniciar el projecte *Processing Personal Data for Risk Analysis* (PeDRA) per al processament de dades personals relatives a persones sospitoses o sobre les que les autoritats competents tenen motius raonables per pensar que participen en activitats delictives com la facilitació de la immigració irregular, el tràfic d'éssers humans o altres crims transfronterers, obtingudes per part dels estats participants en operacions conjuntes, intervencions ràpides i projectes pilot de FRONTEX. Les dades que es recullen són relatives a: el nom, la nacionalitat, el gènere, empreses registrades, adreces, mitjans de comunicació, mitjans de transport, fotografies i esdeveniments en què s'han recollit. La base jurídica d'aquesta recollida i tractament és l'article 11.c del Reglament Frontex. L'article 5 del Reglament (CE) 45/2001 estableix que el tractament només podrà tenir lloc si és necessari per a la realització d'una tasca realitzada en interès públic i per al compliment d'una obligació jurídica del responsable. Frontex realitza amb aquests instruments una recollida massiva i intrusiva de dades personals i col·labora amb Europol (a qui es transfereixen *Paquets de Dades Personals* [PDPs] sobre el funcionament de les màfies), Eurojust i les autoritats competents dels estats membres. La seva activitat a través de PeDRA comporta riscos de vulneració de drets humans com el dret a la privacitat i a la protecció de dades (articles 7-8 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE) i la criminalització de migrants forçosos que únicament intenten trobar un lloc segur per obtenir protecció internacional³⁸.

El sistema *Jora* enregistra i processa les dades dels usuaris del sistema per a finalitats administratives. Els subjectes de les dades són usuaris interns de (personal de l'agència) i usuaris externs (agents que no són de Frontex), les dades personals dels quals són enregistrades i gestionades en el sistema *Jora*. Els administradors tenen accés a aquestes dades per gestionar els accessos als diferents mòduls³⁹.

2.2.3. Observatori sobre tràfic d'emigrants i tràfic d'éssers humans

³⁸ WIEWIÓROWSKI, Wojciech (European Data Protection Supervisor), "Exchange of personal data between Frontex and Europol - Processing of Personal Data for Risk Analysis (PeDRA) project", 8 de novembre del 2022, https://www.edps.europa.eu/system/files/2022-11/22-11-08_libe-frontex-pedra_en.pdf

³⁹ Frontex, Record of processing activity on personal data for data controllers: https://www.frontex.europa.eu/assets/Data_Protection/Records/122_JORA_users_administration.pdf

L'any 2017 es va crear un *Observatori sobre tràfic d'emigrants i tràfic d'éssers humans (trata de personas)* que fa un recull sistemàtic, analitza i informa de les dades sobre tràfic d'emigrants i tràfic de persones amb tècniques d'anàlisi computacional. Recolza als estats membres (en especial a la *Direzione Nazionale Antimafia* italiana) en la persecució de persones o organitzacions criminals.

2.2.4. Crime Information Cell (CIC)

Irini té previst incorporar una Cèl·lula d'Informació Criminal integrada per agents dels diferents organismes i cossos de seguretat dels estats membres i agències de la UE. Aquesta cèl·lula haurà de facilitar la recopilació i transmissió d'informació sobre l'embargament d'armament a Líbia i sobre tràfic d'emigrants i tràfic de persones així com sobre crims relacionats amb la seguretat de l'operació⁴⁰.

3. LA GESTIÓ INTEGRADA DE FRONTERES I LES OPERACIONS MARÍTIMES QUE REALITZEN ELS ESTATS MEMBRES EN EL MARC D'AQUESTA COMPETÈNCIA

3.1. Els riscos lligats a la creixent digitalització del control fronterer

La tecnificació i, sobretot, la digitalització en els controls fronterers que es produeixen en les fronteres i en espais més enllà d'aquestes, en el mar, o en altres llocs, reconfigura la posició de les persones en relació als seus drets, no només en relació a les possibilitats de fer-los valer i de disposar de recursos efectius, si no també en relació a la consciència de tenir drets⁴¹.

3.1.1. La cessió de les dades i el seu ús per a finalitats diferents d'aquelles per a les que es van recollir

La UE ha conclòs acords internacionals amb el Canadà⁴², els EEUU d'Amèrica⁴³, Austràlia i el Regne Unit⁴⁴ sobre la cessió de les dades del Registre de Noms dels

⁴⁰ EUNAVFORMED IRINI, Mission at a glance, <https://www.operationirini.eu/mission-at-a-glance/>

⁴¹ BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure, "The EU External Edges: Borders as Walls or Ways?", *The Journal of Territorial and Maritime Studies* vol. 2 Num. 1, 2015, pp. 97-117.

⁴² Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá sobre el tratamiento de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre pasajeros y de los expedientes de pasajeros, *DOUE* L 82, 21.3.2006, pp. 15-19.

⁴³ Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, *DOUE* L 215 de 11.8.2012, p. 5/14.

⁴⁴ Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, *DOUE* L 149 de 30.4.2021, p. 10/2539.

Passatgers (PNR) que les companyies aèries transfereixen a les autoritats policials en el cas de vols que provenen de l'exterior dels estats membres per tal de prevenir, investigar i castigar delictes de caràcter transnacional com el terrorisme. Malgrat que la cessió de dades està limitada a aquest objectiu de política criminal, la Comissió preveu ampliar aquests propòsits a finalitats de política migratòria⁴⁵. Qualsevol iniciativa d'aquest tipus planteja seriosos dubtes sobre la garantia dels drets subjectius de les persones a la privacitat, a la protecció de les dades personals, la no discriminació o els drets dels nens⁴⁶. El Tribunal de Justícia de la UE (TJUE) ja ha dit que és aplicable a aquestes cessions l'article 45 de la Carta de drets fonamentals UE i el Reglament (UE) 2016/679 relatiu a la protecció de les persones físiques en allò que fa a al tractament de dades personals i la lliure circulació d'aquestes dades⁴⁷ en àmbits com les migracions i el control de fronteres⁴⁸.

A la pràctica, els agents de Frontex que formen part d'equips de control fronterer en operacions marítimes i terrestres a les fronteres exteriors, equips de recolzament o *hot spots* tenen accés a les bases de dades que s'han anat creant en el marc de la política migratòria⁴⁹. Europol també té accés a Eurodac, des de la reforma de la regulació d'aquest sistema informàtic de la segona fase del SECA. Així es va preveure la possibilitat de la utilització per a finalitats policials, objectiu que va més enllà del propòsit originari que era fer possible l'aplicació del sistema de Dublín i detectar demandes d'asil repetitives o desplaçaments secundaris de demandants d'asil o persones ja protegides en estats membres. Això, com ha destacat la doctrina, suposa un *canvi decisiu* d'orientació i riscos

⁴⁵ “Información en materia de seguridad – acceso recíproco para los agentes de primera línea de la UE y países socios clave”: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13243-Informacion-en-materia-de-seguridad-acceso-reciproco-para-los-agentes-de-primera-linea-de-la-UE-y-paises-socios-clave_es

⁴⁶ BLASI CASAGRAN, Cristina, “Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU”, *Human Rights Law Review*, 2021, vol. 21, n° 2, 433-457; Statewatch, “Submission to European Commission consultation on `security-related information sharing`”, 29 de març de 2023 <https://www.statewatch.org/analyses/2023/submission-to-european-commission-consultation-on-security-related-information-sharing/>

⁴⁷ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (Texto pertinente a efectos del EEE), *DOUE* L 119 de 4.5.2016, p. 1/88.

⁴⁸ TJUE, sentència de 21/6/2022, *Ligue des droits humains y Conseil des ministres*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, para. 299.7. Les úniques excepcions són la transmissió de dades en el marc de la lluita contra el terrorisme i altres delictes greus.

⁴⁹ Com expliquen: JONES, Chris; LANNEAU, Romain; MACCANICO, Yasha, “Frontex and interoperable databases. Knowledge as power?”, London: Statewatch, 2023, p. 8.

en la protecció dels drets humans⁵⁰. En l'actualitat s'estableix que només es pot utilitzar Eurodac per a finalitats policials quan l'accés a altres bases de dades no hagi permès establir la identitat d'una persona i hi hagi una situació de necessitat en un cas concret; quan existeixi “un interès superior de seguretat pública que faci que la consulta de la base de dades sigui proporcionada” a aquest interès; i que hi hagi “motius raonables per considerar que la comparació contribuirà substancialment a la prevenció, detecció o investigació” d'un delictes perquè les persones són demandants d'asil o han entrat il·legalment a la UE i les seves dades haurien d'estar estat enregistrades a Eurodac⁵¹. Aquesta previsió continuarà vigent fins a l'aplicació de la majoria de les disposicions del nou Reglament Eurodac (és a dir, el 12 de juny del 2026), adoptat com a desenvolupament del Nou Pacte de Migració i Asil proposat per la Comissió l'any 2020 i adoptat pel Consell al desembre del 2023.

Amb el nou Reglament (UE) 2024/1358 de 14 de maig del 2024, es mantenen les condicions d'accés d'Europol a Eurodac, insistint en què la comparació de dades ha de ser “necessària en un cas en concret per a persones concretes”, és a dir, no s'admetrien cerques prospectives, i s'afegeix que les sol·licituds de comparació amb dades d'Eurodac es farà amb dades biomètriques o alfanumèriques. Es preveu que, en principi, l'accés a Eurodac es produeixi, amb les condicions establertes, després que el Registre Comú de Dades relatives a la Identitat (RCDI) indiqui que les dades estan emmagatzemades a Eurodac⁵². A partir de l'aplicació del nou reglament, l'any 2026, Eurodac passarà més

⁵⁰ VAVOULA, Niovi, “Digitalising the EU migration and asylum policy: a case study on information systems”, TSOURDI, Evangelia (ed.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar, 2022, p. 120 (114-139).

⁵¹ Article 21 del Reglament (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (versión refundida), *DOUE* L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

⁵² Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *DOUE* L, 2024/1358, 22.5.2024, article 34.

clarament a ser una més de les bases de dades que nodriran el RCDI a efectes diversos de cooperació policial i judicial, migració, control de fronteres i asil. Eurodac també passarà a ser un instrument per a la gestió integrada de la migració i l'asil que es promou des de l'aprovació del Pacte, és a dir, una gestió que incorpori el retorn com una fase del procediment d'admissió en frontera i d'admissibilitat de les demandes d'asil. Així, es preveu també expressament la transferència de dades a tercers països a efectes de retorn⁵³.

La titularitat i la responsabilitat per la gestió de les dades personals va ser, precisament, l'escull que va provocar que Frontex i el Ministeri de l'Interior espanyol tinguessin dificultats per renovar el pla operatiu de Frontex a Espanya al gener de 2024. Frontex demanava més control sobre intel·ligència i accés a les dades de caràcter personal recollides a les fronteres espanyoles en, per exemple, entrevistes que es fan a l'arribada: fotografies, empremtes dactilars, el número de NIE assignat, el país de provenença o el mitjà d'arribada. Espanya manté el control sobre determinada "informació més sensible" relativa, per exemple a indicis de criminalitat transfronterera, com el tràfic de persones, i la informació més bàsica serà processada i controlada pel Ministeri de l'interior i Frontex⁵⁴. El Defensor del Poble espanyol ja havia fet una Recomanació relativa als "Plans operatius de les actuacions de Frontex a Espanya" on es demanava la revisió d'aquests plans per tal d'assegurar que es fes "referència explícita a les garanties jurídiques recollides a la legislació espanyola" en relació als drets de les persones detingudes (article 17.3 de la Constitució, i articles 520 i següents de la Llei d'enjudiciament criminal); i que es limités "el contingut i la durada de les entrevistes als aspectes estrictament necessaris en atenció als principis de proporcionalitat i optimització de recursos"⁵⁵. El Defensor del Poble també recomanava que no es fessin "entrevistes sobre aspectes que puguin tenir relació amb la comissió d'infraccions penals a persones acabades de desembarcar o privades de llibertat que no hagin tingut prèviament accés a assistència jurídica individualitzada i hagin estat informades sobre els seus drets en un idioma i forma que garanteixi la seva comprensió"⁵⁶. Finalment, també recomana que "s'adoptin les mesures necessàries per que les entrevistes realitzades en el marc de les

⁵³ Article 50, Reglament (UE) 2024/1358 «Eurodac».

⁵⁴ MARTÍN, Maria, "Frontex y España llegan a un acuerdo 'in extremis' para retomar las operaciones contra la inmigración irregular", *El País*, 29/1/2024: <https://elpais.com/espana/2024-01-29/frontex-y-espana-llegan-a-un-acuerdo-in-extremis-para-retomar-las-operaciones-contr-la-inmigracion-irregular.html>

⁵⁵ Defensor del Pueblo, Recomendación "Planes operativos de las actuaciones de Frontex en España", 11/11/2022,

⁵⁶ Ibidem.

operacions de Frontex es desenvolupin amb la deguda confidencialitat, i evitin posar a les persones entrevistades en risc de patir represàlies”⁵⁷.

3.1.2.La interoperabilitat de les bases de dades de la UE com a intel·ligència europea de la mobilitat humana

En l’actualitat, segons la informació que proporciona la Comissió europea, els sistemes d’informació de la UE en relació amb els emigrants i la gestió dels fluxos, els controls de fronteres, i la lluita contra les diferents formes de delinqüència transnacional no estan connectats i, a més, són fragmentaris. Per tal de poder aprofitar al màxim el potencial que ofereixen tantes dades distribuïdes en diferents instruments i evitar llacunes d’informació, la UE està desenvolupant instruments per recopilar i compartir la informació de què ja disposa, per tal que, entre d’altres, tinguin accés a les dades (a) els agents i guardes fronterers; i (b) els agents policials i judicials que investiguen i lluiten contra la criminalitat transfronterera. És a dir que es treballa en el terreny de la interoperabilitat de les bases de dades en una “arquitectura d’intel·ligència europea” que atansaria tota la mobilitat humana en l’entorn europeu⁵⁸. El rerefons de tot plegat és aquella vella idea de que la informació és poder, com expressa el títol de l’informe de *Statewatch* que alerta dels riscos d’aquesta tendència a la interoperabilitat: “Knowledge as power?”⁵⁹.

Ja s’han adoptat dos reglaments que estableixen un marc per a la interoperabilitat dels sistemes d’informació de la UE per tal de recolzar les polítiques de gestió de fronteres, d’immigració i de cooperació penal. Així, al maig de 2019 es van adoptar aquests reglaments preveient la creació de:

- a. Un Portal Europeu de Recerca (PER) que permeti fer cerques simultànies a diferents sistemes d’informació per part d’autoritats públiques;
- b. Un Servei de Correspondència Biomètrica (SCB) compartit que permeti cercar i encreuar dades biomètriques,
- c. Un Registre Comú de Dades relatives a la Identitat (RCDI) de persones estrangeres (nacionals de tercers països); i

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ GUILD, Elspeth; MOLNAR, Tamas, “The European Legal Architecture on Security: New Developments in the Complex Relationship Between the Public and Private Sectors in Data Processing”, *VerfBlog*, 2023/5/10, DOI: 10.17176/20230510-181745-0.

⁵⁹ JONES, Chris; LANNEAU, Romain; MACCANICO, Yasha “Frontex and interoperable databases. Knowledge as power?” *Statewatch*, London: Statewatch, 2023.

- d. Un Detector d'Identitats Múltiples (DIM) que emeti una alerta a les autoritats quan les dades biomètriques indiquin un frau d'identitat⁶⁰.

La previsió per a la implantació d'aquests instruments era d'un període de dos anys, entre finals del 2024 i finals del 2026, en què es posés en funcionament una interfície única que permetés les cerques i un servei de correspondència biomètrica per facilitar les identificacions. D'acord amb el reglament, podran emprar el PER les autoritats dels estats membres i les agències europees que tinguin accés a un dels sistemes d'informació: al RCDI i al DIM, a les dades d'Europol o a las bases de dades d'Interpol⁶¹.

El futur permet albirar la creació d'un magatzem de dades amb el RCDI i això facilitarà l'obtenció de dades sobre prevalença de certes nacionalitats o orígens en els diferents tipus de vulneració de les normatives d'immigració o d'altres tipus, i dades de tot tipus amb l'ús d'eines d'intel·ligència artificial, cosa que també fa augmentar els riscos de biaix per raó de raça, gènere o qualsevol altre motiu de discriminació en els resultats que podrien condicionar decisions polítiques⁶².

D'altra banda, la recollida massiva, el tractament automatitzat i l'accés massiu i indiscriminat que seran possibles amb tots aquests instruments que permeten la interoperabilitat plantegen dubtes de compatibilitat amb el principi de proporcionalitat. Tota recollida i tractament de dades comporta una limitació, per bé que legítima, a drets fonamentals com la protecció de dades i la privacitat. El risc de violació d'aquests drets augmenta de forma exponencial amb aquests instruments i, d'entrada, sembla que podria ser considerat com a no respectant el principi de la proporcionalitat tenint en compte l'objectiu últim que és el funcionament òptim de l'ELSiJ.

3.2. El marc jurídic de la protecció dels Drets Humans en les operacions SAR dels estats membres

Les operacions SAR que realitzen els estats membres en compliment de les normes del Dret Marítim internacional també comporten aplicació del Dret de la Unió Europea,

⁶⁰ Reglamento (UE) 2019/817 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de las fronteras y los visados, *DOUE* L 135, 22.5.2019, p. 27–84; i Reglamento (UE) 2019/818 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración, *DOUE* L 135, 22.5.2019, p. 85–135.

⁶¹ Article 7 del Reglament (UE) 2019/817.

⁶² JONES, Chris; LANNEAU, Romain; MACCANICO, Yasha, "Frontex and interoperable databases. Knowledge as power?", London: Statewatch, 2023, p. 14.

perquè formen part de la “gestió integrada de fronteres” regulada al Reglament (UE) 2019/1896 sobre la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes⁶³ i també estan regulades al Reglament (UE) 656/2014 pel qual s’estableixen normes per a la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per Frontex⁶⁴. L’obligació dels vaixells d’assistir a altres vaixells que es trobin en perill en el mar formava part de la tradició marítima internacional, fins i tot es podria dir que constitueix un costum internacional, i també estava inclosa en tractats internacionals com en la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar (CONVEMAR, 1982)⁶⁵; i en el Conveni Internacional per a la seguretat de la vida humana al mar. (SOLAS, 1974)⁶⁶. De forma específica es va desenvolupar al Conveni Internacional sobre recerca i salvament marítim (SAR, 1979)⁶⁷.

Com es diu en aquestes obligacions de dret marítim, els rescats no tenen en compte la nacionalitat o l’estatut com a emigrant legal i il·legal o si es tracta de refugiats, perquè l’objectiu és el rescat i la preservació de la vida humana. Aquestes obligacions, a vegades,

⁶³ Article 3: “1. La gestión europea integrada de las fronteras constará de los siguientes elementos: (...) b)

operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar, lanzadas y realizadas de conformidad con el Reglamento (UE) n° 656/2014 y con el Derecho internacional, que tengan lugar en situaciones que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas (...): Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624, *DOUE* L 295 de 14/11/2019, p. 1–131.

⁶⁴ Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DOUE* L 189 de 27/06/2014, p. 93–107.

⁶⁵ Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar (CONVEMAR o UNCLOS), Montego Bay, 10/12/1982, UNTS Vol. 1834, 1-31363. El deure de prestar auxili es contempla a l’article 98 de la Convenció: “1. Tot estat exigirà al capità d’un buc que enarbori el seu pavelló que, sempre que pugui fer-ho sense perill greu per al buc, la seva tripulació o els seus passatgers: a) presti auxili a tothom que es trobi en perill de desaparèixer en el mar; b) s’adreci el més de pressa que pugui a prestar auxili a les persones que estan en perill, tant bon punt sàpiga que necessiten socors i sempre que tingui una possibilitat raonable de fer-ho; c) en cas d’abordatge, presti auxili a l’altre buc, a la seva tripulació i als seus passatgers i, quan sigui possible, comuniqui a l’altre buc el nom del seu port de registre i el port més pròxim on farà escala. 2. Tot estat riberenc fomentarà la creació, el funcionament i el manteniment d’un servei de recerca i salvament adequat i eficaç per garantir la seguretat marítima i aèria i, quan les circumstàncies ho exigeixin, cooperarà per a aquesta fi amb els estats veïns mitjançant acords mutus regionals”.

⁶⁶ Conveni Internacional per a la seguretat de la vida humana al mar. (SOLAS), Londres, 01/11/1974, UNTS 1184, 1185 (p.2). A la *Regulation* 15 del Capítol V es preveu que els estats han de garantir que “s’han pres les mesures necessàries per a la vigilància de les costes i per al rescat de persones en perill en el mar entorn de les seves costes”.

⁶⁷ Conveni Internacional sobre recerca i rescat (SAR), Hamburg, 27/04/1979, UNTS 1405. En el paràgraf 2.1.10 de l’Annex s’estableix que “Les parts han de garantir que es proporciona assistència a tothom que es trobi en perill en el mar. Han de fer-ho independentment de la nacionalitat o l’estatut d’aquestes persones o les circumstàncies en què es trobin”.

entren en conflicte amb les polítiques internes i europees que tenen per objectiu evitar l'arribada de persones per qualsevol mitjà i no encaixen bé amb sistemes que impliquen la tecnificació dels controls però que no estan pensats per garantir els rescats (encara que no els excloguin) com ara el *Sistema Integrat de Vigilància a l'Estret i en alta mar* (SIVE) a la costa andalusa i les illes Canàries⁶⁸. Un rescat és una “operació per recuperar persones que es troben en perill, proporcionar-les una primera assistència mèdica i satisfer altres necessitats, i dur-les a un lloc segur⁶⁹”.

Aquestes obligacions de recerca i rescat estan emmarcades per la Carta dels Drets Fonamentals de la UE que estableix el dret a la vida a l'article 2, en la mesura que comporten aplicació del Dret de la Unió.

3.2.1. El dret a la vida en la interpretació de l'existència de perill en el mar i la due diligence deguda

El Reglament (UE) 656/2014 pel qual s'estableixen normes per a la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per Frontex preveu diferents fases d'emergència (incertesa, alerta i perill) i diversos factors a tenir en compte per avaluar si s'està en una situació de perill que impliqui que cal complir amb les obligacions de rescat⁷⁰. El TJUE va examinar la qüestió de què s'entenia per “perill en el mar” i quines eren les obligacions dels capitans dels vaixells que es trobessin amb una situació de perill a la sentència de 1 d'agost del 2022 *Sea Watch*. Aquest era un cas en el que el tribunal havia d'avaluar la legalitat de la detenció a la llum de la Directiva 2009/16CE (sobre el control estatal dels ports)⁷¹ de dos vaixells de la ONG *Sea Watch* després d'efectuar el rescat d'emigrants a l'estiu del 2020. Itàlia considerava que aquests vaixells no tenien assignat fer tasques SAR i que excedien el nombre de passatgers permès a bord. Després de recordar les obligacions del Dret marítim internacional, el TJUE va considerar que les persones que estan a bord dels vaixells que les han rescatat, siguin del tipus que siguin (ONG o altres) no entren en el còmput de persones que poden ser transportades a bord del vaixell en relació a la normativa de seguretat marítima. Segons

⁶⁸ Ministerio del Interior, Guardia Civil, *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE).

⁶⁹ Paràgraf 2 de l'Annex del Conveni Internacional sobre Recerca i Rescat Marítim de 27 d'abril de 1979.

⁷⁰ Article 9 del Reglamento (UE) n ° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DOUE* L 189 de 27/06/2014, p. 93–107.

⁷¹ Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, *DOUE* L 131 de 28/5/2009, p. 57–100.

el TJUE, si hi ha una situació de *force majeure*, el capità del vaixell no té cap altra opció que prestat assistència a les persones que es troben en perill i acollir-les a bord: “les persones que estan a bord d’un vaixell per raons de força major o com a conseqüència de l’obligació del capità d’embarcar persones que han naufragat o altres persones no han de ser tingudes en compte per als objectius de comprovar l’aplicació per part del vaixell de les disposicions d’aquesta convenció”⁷².

En aquest àmbit, d’acord amb la jurisprudència del Comitè de Drets Humans, també opera la *due diligence* que “exigeix adoptar mesures positives raonables que no imposin una carrega desproporcionada als estats davant d’amenaques a la vida raonablement previsibles”⁷³. Tenint en compte els sistemes regionals de protecció dels drets humans, existiria en Dret internacional un estàndard de diligència deguda que implica que els estats “moderns raonablement ben organitzats” tenen obligacions positives de prevenir i reparar violacions de drets⁷⁴.

3.2.2. El dret a la vida en la interpretació de les obligacions positives dels estats de salvar vides en el mar

L’agència europea dels Drets Fonamentals de la UE (FRA) considera que els estats incorren en inacció en relació a les seves obligacions positives de protegir el dret a la vida quan el perill no és tant elevat com per a recórrer a una acció immediata però la situació es podria complicar si el vaixell surt de la seva zona SAR⁷⁵. En ocasions, s’ha detectat que alguns estats (com Malta) han omès intervenir en situacions d’aquest tipus, tot i fer tasques de vigilància, i que directament o indirecta s’ha empès als vaixells a sortir d’una zona SAR i entrar en una altra, responsabilitat d’un altre estat.

Per tal de garantir el dret a la vida de l’article 2 de la Carta de Drets Fonamentals UE, els estats tenen obligacions negatives, és a dir, han d’abstenir-se de causar la mort a les persones que es troben sota la seva jurisdicció; però també tenen obligacions positives, és a dir, han d’adoptar mesures adequades per garantir la vida d’aquestes mateixes persones. Aquesta distinció ha estat especialment desenvolupada per part del TEDH, i s’aplica també a la interpretació de l’article 2 de la Carta perquè aquest dret també està

⁷² Sentència TJUE, C-14/21 and C-15/21, *Sea Watch (GS)* 1 d’agost del 2022, ECLI:EU:C:2022:604, para 107.

⁷³ Comitè de Drets Humans, Views No. 3042/2017, *A.S., D.I., O.I., and G.D. versus Italy*, 4 de novembre del 2020, CCPR/C/130/D/3042/2017, par. 8.3.

⁷⁴ BERKES, Antal, *International Human Rights Law Beyond State Territorial Control*, Cambridge University Press, 2021, pp. 98-99.

⁷⁵ FRA, ‘Fundamental Rights at Europe’s Southern sea borders’ (FRA, 27 March 2013) section 2.3.

garantit pel Conveni Europeu i el nivell de garantia ha de ser, almenys, igual que el del sistema europeu⁷⁶.

Quines són les obligacions positives dels estats per tal de preservar el dret a la vida en el medi marítim va ser el principal objecte de la interpretació que va fer el TEDH en la sentència del cas *Safi i altres contra Grècia* del juliol del 2022⁷⁷. El Tribunal va considerar que Grècia no havia complert amb les seves obligacions positives en una situació SAR en què van participar bucs de guardacostes grecs, amb llanxes motores de gran velocitat, que van provocar onades i l'entrada d'aigua en un vaixell de pesca amb vint i set estrangers a bord, dels quals, com a mínim divuit persones van desaparèixer després d'enfonsar-se, finalment, el vaixell. D'acord amb els principis establerts pel TEDH, les obligacions positives sorgeixen quan les autoritats saben o haurien de saber en un moment determinat que “un individu en particular està patint una amenaça real i immediata i van abstenir-se de prendre mesures en l'àmbit de les seves competències (...) adequades per contrarestar aquest risc”⁷⁸.

D'acord amb el Tribunal, les autoritats van arribar a la zona i van comprovar la situació de risc però “no hi ha explicació possible a com van intentar dur les persones en risc a una situació de seguretat” en un vaixell que no estava equipat amb salvavides i tampoc es va demanar ajuda addicional per rescatar a les persones que es trobaven en perill⁷⁹. El servei de coordinació SAR tampoc va ser informat de la situació fins que el vaixell ja estava mig enfonsat. Poc després va enfonsar-se del tot, quedant atrapades persones a la cabina. El factor temps va ser clau, ja que d'acord amb la interpretació del TEDH “cada minut que passa compta i pot tenir un impacte crucial en el recat de les víctimes, ja que l'enfonsament passa en qüestió de minuts”⁸⁰. Finalment, el Tribunal va considerar que “les autoritats gregues no van fer tot el què era raonablement esperable d'elles per tal d'oferir als demandants i als seus familiars el nivell de protecció requerit per l'article 2 del Conveni”⁸¹.

En un altre cas, el Tribunal també va desenvolupar què era raonable esperar de les autoritats quan fan operacions d'intercepció amb l'objectiu principal de lluitar contra el

⁷⁶ Article 52.3 de la Carta.

⁷⁷ TEDH, sentència *Safi et autres c. Grèce* App. No. 5418/15, de 7 de juliol del 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0707JUD000541815

⁷⁸ Ibidem, par. 150.

⁷⁹ Ibidem, par. 160-161.

⁸⁰ Ibidem, par. 160-162.

⁸¹ Ibidem, par. 164.

tràfic de persones en el medi marítim. Aquest tipus d'intercepcions estan permeses pel Dret internacional però han de fer-se de manera compatible amb les obligacions que es deriven del dret a la vida. A la sentència *Alkhatib i altres contra Grècia* va haver d'examinar un cas on les autoritats gregues van interceptar un vaixell sospitós de dur il·legalment persones cap a Grècia fent ús d'armes de foc i disparant trets contra una part del vaixell. Les dues dimensions, procedimental i material de l'article 2 del Conveni Europeu es van considerar violades. En primer lloc, el Tribunal va considerar que les autoritats gregues no van dur a terme una investigació ràpida i seriosa de la responsabilitat dels agents públics en l'operació i així sí, tenint en compte l'objectiu perseguit, l'ús de la força era "absolutament necessari" i "estrictament proporcionat"⁸². El Tribunal va aclarir que la garantia de l'article 2 requeria que "l'objectiu legítim d'efectuar un arrest legítim pot justificar una amenaça a la vida humana només en casos d'absoluta necessitat" i que aquesta necessitat, en termes generals, no existeix quan és evident que "la persona que ha de ser arrestada no comporta cap amenaça a la vida ni a la integritat física de ningú ni és sospitós d'haver comès cap delictes violent"⁸³. Per al Tribunal, les operacions policials han d'estar delimitades per llei en un sistema amb prou garanties per evitar "l'arbitrarietat i l'ús de la força" i on es defineixin "les condicions limitades sota les quals les autoritats policials poden usar la força i armes de foc" d'acord amb els estàndards internacionals i la necessitat de "minimitzar el risc de pèrdues humanes"⁸⁴. El Tribunal va reconèixer que en aquest cas era difícil separar les obligacions negatives i positives dels agents estatals, però finalment va considerar que Grècia no havia "establert un marc jurídic adequat per regir l'ús de força potencialment letal en l'àmbit de les operacions marítimes de vigilància"⁸⁵; i que, malgrat les informacions sobre que el vaixell duia a bord persones de forma il·legal, "el guardacostes no va adoptar totes les mesures necessàries per tal d'assegurar, abans de disparar sobre el motor de propulsió en vistes a immobilitzar-lo, que no hi havia altres passatgers a bord"⁸⁶. Així, en definitiva: "l'operació d'intercepció no es va dur a terme de manera que es minimitzés l'ús de la força letal i els possibles riscos per a la vida dels familiars dels sol·licitants"⁸⁷. Per tot això el Tribunal va

⁸² *Alkhatib et autres c. Grèce*, App. No 3566/16, 16 de gener del 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0116JUD000356616, par. 116.

⁸³ *Ibidem*, par. 117.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 120.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 132.

⁸⁶ *Ibidem*, par. 141.

⁸⁷ *Ibidem*, par. 142.

considerar que l'ús de la força no va ser ni absolutament necessari ni estrictament proporcional per la qual cosa l'article 2 (en els dos vessants) havia estat vulnerat⁸⁸.

4. REFLEXIONS FINALS: QUÈ CAL FER PER ACARAR LA INSEGURETAT HUMANA A LES FRONTERES MARÍTIMES EUROPEES?

Prendre consciència que el dret a la vida és universal tal com reconeixen diversos instruments jurídics internacionals, inclosa la Carta de Drets Fonamentals de la UE i, per tant, s'aplica a tot ésser humà, es trobi en la situació que es trobi, implica que la UE i els seus estats membres apliquin mesures per tal de lluitar contra la inseguretat humana a la Mediterrània i a la resta de fronteres marítimes europees.

En primer lloc, en relació a la recerca i salvament, és a dir a l'activitat SAR, diferents actors han de col·laborar per evitar la pèrdua de vides humanes i assolir els objectius del Dret marítim internacional sobre aquest àmbit. Així:

- a. Frontex, la Comissió Europea i els estats membres haurien d'establir un procediment per tal d'enregistrar totes les dades que sigui possible de les operacions SAR. El FRA considera que això hauria de ser aplicable a totes les operacions SAR en les què Frontex (o una altra agència o institució europea) actua o presta suport⁸⁹. Això no obstant, seria útil tenir un registre centralitzat de totes les operacions que tenen lloc a la Mediterrània o en altres àrees marítimes al voltant dels estats membres en què aquests, Frontex i altres actors intervenen.
- b. Caldria que Frontex “adopti i publiqui directrius internes sobre com reaccionar a emergències marítimes detectades per la vigilància aèria de Frontex, incloent-hi l'emissió de crides de Mayday i possiblement també altres senyals d'emergència” i que aquestes cobrissin les comunicacions provinents de les autoritats nacionals i instruccions sobre com “respondre millor als informes no oficials, com els de les ONG”⁹⁰.

⁸⁸ Ibidem, par. 154.

⁸⁹ FRA, 'Fundamental Rights at Europe's Southern sea borders', FRA, 27 de març del 2013, p.5.

⁹⁰ European Ombudsman, 'Decision on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations with regard to search and rescue in the context of its maritime surveillance activities, in particular the Adriana shipwreck (OI/3/2023/MHZ)' 26 de febrer del 2024, p. 20.

- c. El *European Contact Group on Search and Rescue* (SAR Contact Group) hauria de desenvolupar bones pràctiques o “best practices” per tal que fossin aplicades per part dels estats, amb l’ajuda de fons europeus per a la gestió de les fronteres marítimes⁹¹.
- d. El SAR Contact Group hauria de preveure destinar vaixells apropiats en nombre suficient en àrees marítimes que han estat identificades com a especialment propenses a que hi hagi naufragis⁹². Frontex “hauria de dur a terme l’avaluació de les necessitats i proporcionar un major suport operatiu i tècnic, d’acord amb el seu mandat, als estats membres, inclòs el desplegament d’actius, per millorar les seves capacitats contribuint a salvar vides en la mar”⁹³. La Comissió considera que Eurosur també hauria de donar suport a les operacions SAR “en situacions que poden sorgir durant les operacions de vigilància fronterera al mar” d’acord amb el Reglament de la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes i del Reglament d’execució de la (UE) 2021/581⁹⁴.

En segon lloc, els estats membres haurien d’establir mecanismes de vigilància fronterera d’acord amb l’orientació del FRA i ser capaços de garantir que s’identifiquen retards, males pràctiques i deficiències de tots els actors implicats en els controls fronterers. Aquests mecanismes de control fronterer haurien d’evitar situacions en les quals no es respectin els drets humans, tenint en compte la jurisprudència sobre obligacions positives dels estats per garantir el dret a la vida.

En tercer lloc, la UE i els seus estats membres haurien de desenvolupar vies legals d’accés a la UE per a diferents categories d’immigrants, inclosos els immigrants forçats i els refugiats que busquen un lloc segur a Europa. Això contribuiria a la prevenció i la

⁹¹ FRA, ‘Fundamental Rights at Europe’s Southern sea borders’, p.5; i Comissió Europea, Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities, *European Contact Group on Search and rescue-SAR Contact Group* (E03752) (des del 21 de desembre del 2020).

⁹² Ibidem.

⁹³ European Commission, Annexes to the Communication establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management, COM (2023)146 final (Strasbourg, 14 March 2023) annex 1 (EIBM components) Component N° 2.5.

⁹⁴ Ibidem.

lluita contra crims comesos amb persones com el tràfic d'immigrants i d'altres éssers humans⁹⁵. En aquest sentit:

- e. S'haurien d'incrementar les places per al reassentament per als refugiats o persones que necessiten protecció, també tenint en compte les necessitats de mà d'obra dels estats.
- f. Les *EU Talent Partnerships* haurien d'estar disponibles per als refugiats i les persones que necessiten protecció.
- g. Els visats humanitaris i altres vies complementàries d'entrada haurien de regular-se i promoure's a nivell normatiu de la UE (programes humanitaris, corredors humanitaris, patrocini públics i privats d'acollida i integració en les societats, etc.)⁹⁶.

⁹⁵ TRIANDAFYLLIDOU, Anna, PALUMBO, Letizia, “The governance of migrant smuggling and human trafficking: institutions and networks” in Antonie PÉCOUD, Hélène TRIOLLET (eds.), *Research Handbook on the Institutions of Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023, p. 223.

⁹⁶ La majoria de propostes per a un futur desenvolupament del SAR a la UE han estat destacades pel FRA, que també proposa “Investigacions ràpides, efectives i independents”; una “millor protecció dels supervivents de naufragis” i “establir un control independent de les fronteres”: FRA, ‘Fundamental Rights at Europe’s Southern sea borders’, FRA, 27 de març del 2013.

MAR MEDITERRÀNIA, MIGRACIONS I DRETS HUMANS: FRAGMENTACIÓ NORMATIVA O ABSÈNCIA D'UN ENFOCAMENT INTEGRAL?

Júlia PASTOR DIAZ DE MERA*

Sumari: 1. Introducció. 2. Un sistema de protecció de la vida a la mar ambigu i divergent. 3. Marc jurídic aplicable a la migració a través de la mar Mediterrània: Fragmentació normativa o absència d'un enfocament integral?

1. INTRODUCCIÓ

Els moviments migratoris a través de la Mar Mediterrània constitueixen un dels principals reptes als quals s'enfronten la Unió Europea (UE) i els seus Estats membres, com principals receptors d'aquests. Si bé la mobilitat sud-nord a través de la conca mediterrània no es configura com una novetat, la composició i dimensió dels fluxos migratoris que la transiten ha experimentat una notable transformació al llarg de les darreres dècades, la qual troba els seus arrels en la inestable situació política, econòmica i social present en diversos territoris de l'Orient Mitjà, Àfrica i Àsia Central¹.

En aquest context, la resposta brindada per la Unió Europea i els Estats membres, lluny de situar la protecció de les persones migrades, refugiades i sol·licitants d'asil en el centre, descansa sobre la concepció dels referenciats moviments migratoris com un problema de seguretat, que ha de ser combatut amb la finalitat d'assegurar el correcte funcionament de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia. Amb aquesta finalitat present, han estat implementades tota una sèrie de *polítiques de securització* centrades en l'amenaça que la mobilitat humana a través de la Mediterrània representa per l'estabilitat de les democràcies occidentals, la qual ha de ser abordada sobre la base d'actuacions que tendeixen a externalitzar el control fronterer, i que no reconeixen les persones en

* Estudiant de Doctorat en Dret Internacional Públic i Professora Associada a la Universitat Pompeu Fabra. Aquest treball s'ha fet en el marc del projecte "Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control" finançat com a treball de recerca en l'àmbit de la pau per part de l'ICIP (R-ICIP 2023).

¹ Segons dades informes "Risk Analysis" publicats per l'Agència Europea de Fronteres i Costes (Frontex) entre els anys 2012 i 2024, la Mediterrània es configura com la principal via d'entrada irregular a la Unió Europea.

moviment com *potencials refugiades*, a les quals oferir protecció conformement al que disposa el Dret Internacional.

La referenciada concepció del moviment migratori a la Mediterrània com un problema de seguretat, es tradueix en el desenvolupament i implementació de polítiques que deleguen la protecció dels drets humans d'aquelles persones que es desplacen per via marítima a un segon pla, prioritzant els interessos estatals i configurant la mar com un espai de no Dret, en el qual les persones que es desplacen es troben desproveïdes d'un sistema susceptible de protegir els seus drets i garanties². En aquest sentit, i si bé els Estats membres són coneixedors dels riscos als quals s'enfronten les persones que transiten la Mar Mediterrània, així com de les obligacions que assumides el pla internacional, aquests han optat per un model de contenció que prioritza la lluita contra els fluxos de migració irregular sobre la base de dos pilars. El primer pilar descansa sobre la cooperació amb els Estats d'origen i trànsit del moviment migratori, configurats com executors dels controls que assegurin el correcte funcionament de l'ELSJ, mentre que el segon es centra en la lluita contra les xarxes de tràfic de persones migrants, configurades com principal motor de la mobilitat humana a la Mediterrània³.

Front el descrit escenari, la present contribució examinarà l'estructura d'un sistema de protecció de la vida humana a la mar que, en el cas de la Mediterrània, es caracteritza per la seva ambigüitat i divergència. Sobre la base d'aquesta idea, els successius apartats aprofundiran en les causes generadores de les referenciades característiques, les quals guarden relació amb la diversitat del marc normatiu aplicable, l'ineficaç cooperació entre els actors implicats i la indeterminació de conceptes jurídics clau. Posteriorment, aquesta anàlisi centrarà la seva atenció en el marc normatiu aplicable a nivell internacional, abordant la seva diversitat, així com la possible existència de punts de connexió entre els diferents règims internacionals especials aplicables.

L'estudi de les diferents estructures sobre les quals han sorgit i han estat desenvolupades les normes de Dret internacional que conformen el marc normatiu aplicable a la migració a través de la Mediterrània permetrà reflexionar entorn de la següent qüestió: ens torbem front un sistema normatiu fragmentat o és possible adoptar

² Tribunal Europeu de Drets Humans, sentència de 29 de març de 2010, *Medveyev and others v. France*, C3394/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD000339403, § 81. Segons va dictar el TEDH en la referenciada sentència, l'especial naturalesa del medi marítim no justifica que aquest sigui conceptualitzat com un espai de no Dret, en el qual els drets i garanties inherents a la condició humana es trobin absents.

³ MORENO-LAX, Violeta, "A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment". *EU Immigration and Asylum Law and Policy: Special Series of Post on the New Immigration Pact*, 2021, pp. 190-194.

una interpretació integral partint de l'articulació de punts de connexió entre normes, principis i estàndards vigents?

2. UN SISTEMA DE PROTECCIÓ DE LA VIDA A LA MAR AMBIGU I DIVERGENT

Prenent en consideració el context exposat, la mobilitat migratòria al llarg de la conca mediterrània ha posat en evidència l'existència d'un sistema de salvaguarda de la vida a la mar ambigu i divergent, incapaç d'oferir adequada protecció a les persones que es desplacen per via marítima. L'ambigüitat i divergència que caracteritzen el sistema de salvaguarda de la vida a la Mediterrània troben els seus arrels en tres causes principals, com són l'existència d'un marc jurídic aplicable divers, l'ineficaç cooperació entre els actors implicats i l'ambigüitat en relació amb conceptes jurídics clau com són *perill*, *rescat*, *desembarcament* o *lloc segur*.

Posant el focus en la primera de les causes, cal destacar que els fluxos migratoris que es desplacen a través de la Mediterrània fan sorgir, més enllà del rescat, qüestions relacionades amb els drets humans⁴, la protecció internacional, la tracta de migrants o el control fronterer, entre altres. Sobre aquesta base, el marc jurídic aplicable que regula la mobilitat migratòria a través de la conca es troba conformat per diverses normes, així com principis i estàndards, aplicables a tres nivells: internacional, europeu i estatal. A nivell internacional, el marc jurídic regulador dels fluxos que es desplacen per via marítima integra normes de Dret Internacional del Mar (DIM), Dret Internacional dels Drets Humans (DIDH) i Dret Internacional de l'Asil i el Refugi (DIAR).

En el pla internacional, les normes de DIM esdevenen aplicables en relació amb la protecció que ha de ser brindada a tota persona que es trobi en perill en el medi marítim⁵, en el qual també despleguen els seus efectes les normes de DIDH⁶, amb independència de la zona marítima en la qual es troben les persones en moviment⁷, i les normes de DIAR, en relació amb el principi de no devolució i l'accés a l'asil⁸. Addicionalment, en aquells

⁴ TZEVELEKOS, Vassilis; KATSELLI PROUKAKI, Elena., "Migrants at Sea: A Duty of Plural States to Protect (Extraterritorially)?" *Nordic Journal of International Law*, vol. 86, 2017, pp. 339-340.

⁵ Destacant en aquest sentit la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret de la Mar, el Conveni Internacional per a la Seguretat de la Vida Humana a la Mar, el Conveni Internacional sobre la Cerca i el Salvament Marítims i el Conveni per a Facilitar el Tràfic Marítim Internacional.

⁶ Concretament, la Declaració Universal de Drets Humans, el Conveni Europeu de Drets Humans, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i la Convenció contra la Tortura.

⁷ *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, C27765/09, ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD00277650, §178.

⁸ Concretament, són aplicables la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats i el Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats.

casos en que el rescat de persones a la Mediterrània sigui portat a terme per un vaixell amb bandera de pavelló d'un Estat membre de la UE, en el seu territori o amb la intervenció de la Guardia Europea de Fronteres i Costes (Frontex), són d'aplicació les normes de DUE⁹ i la normativa estatal.

La segona causa generadora de l'ambigüitat i divergència del sistema de protecció de la vida a la Mediterrània guarda relació amb la ineficàcia i, en ocasions, inexistència de cooperació entre els actors implicats, com són els Estats, la UE, diverses organitzacions internacionals, actors privats i organitzacions no governamentals. Concretament, posant el focus en el pla estatal, les darreres dècades han estat testimoni d'una cooperació tendent a la conclusió d'acords bilaterals entre la Unió Europea i els seus Estats membres amb tercers Estats. Aquests acords han actuat com a base a la transferència del control de la frontera exterior de la UE cap a aquells països veïns des dels quals parteixen o transiten els fluxos que migren a través de la Mediterrània¹⁰.

La citada cooperació forma part d'una resposta a nivell europeu configurada sobre la clàssica concepció de la seguretat interna¹¹, la qual descansa sobre mesures a curt termini que ignoren la marcada naturalesa transnacional del moviment migratori que es desplaça a través de la Mediterrània. En atenció a la citada naturalesa transnacional del moviment, una eficaç cooperació a nivell estatal, tendent a la correcta aplicació del marc jurídic, ha de descansar necessàriament sobre la conclusió d'acords bilaterals, regionals o de plans globals, dissenyats i implementats en atenció als interessos de la totalitat d'actors implicats i la naturalesa i causes que originen el moviment migratori, posicionant la salvaguarda de la vida en el centre.

La tercera de les causes referenciades es relaciona amb la indeterminació de conceptes clau com són ara perill, rescat, desembarcament o lloc segur. Aquesta indeterminació conceptual facilita que el marc jurídic aplicable a la migració a través de

⁹ En concret, la regulació que integra el Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA), el Reglament sobre vigilància de les fronteres exteriors i el Reglament de funcionament de Frontex.

¹⁰ Com exemple d'aquest tipus de cooperació trobem els acords de mobilitat i readmissió signats entre la UE o els Estats membres amb una pluralitat de països com ara són Pakistan, Líbia o el Marroc, entre altres.

¹¹ MORGADES GIL, S., *Migraciones forzosas y la Unión Europa: La gestión de los flujos como cuestiones de seguridad*; QUERO ARIAS, Jordi; ABEGÓN NOVELLA, Marta; MORGADES GIL, Sílvia, *Origen, trayecto y destino: la gestión de las migraciones forzosas contemporáneas como desafío de la seguridad en Oriente Medio, en el Mediterráneo y en Europa, Orbis Working Papers (OWP)*, 2017, p. 27.

la Mediterrània sigui interpretat i, en ocasions, instrumentalitzat¹² pels Estats en benefici d'interessos particulars.

En aquest sentit, cal posar en relleu que, si bé l'article 98.1 de la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret de la Mar estableix una clara obligació de rescatar a tota persona en perill a la mar, ni la referenciada disposició, ni tampoc textos convencionals conclosos amb posterioritat, han concretat nocions com *perill o rescat*. L'absència de consens entre els Estats en relació amb el contingut dels referenciats conceptes, ha facilitat el sorgiment d'interpretacions restrictives entorn del seu contingut, les quals neguen l'obligació de rescat en aquells casos en que el perill pot ser considerat com *auto-induït*¹³ o qüestionen que la citada obligació impliqui pujar a bord les persones en perill i desembarcar-les en un lloc segur¹⁴.

3. MARC JURÍDIC APLICABLE A LA MIGRACIÓ A TRAVÉS DE LA MAR MEDITERRÀNIA: FRAGMENTACIÓ NORMATIVA O ABSÈNCIA D'UN ENFOCAMENT INTEGRAL?

Prenent en consideració les causes referenciades, generadores de l'ambigüitat i divergència característiques del sistema de protecció de la vida a la Mediterrània, el present epígraf posarà el focus en la primera d'elles, relativa a la diversitat del marc jurídic aplicable, analitzant la relació entre normes, principis i estàndards de DIM, DIDH i DIAR. Amb aquesta finalitat present, i considerant la diversitat que caracteritza els règims internacionals especials aplicables, l'anàlisi es centrarà primerament en els àmbits de divergència normativa per a, posteriorment, aprofundir en una sèrie de punts de connexió tendents a facilitar l'adopció d'una interpretació del marc jurídic holística o integrativa.

La citada interpretació, la qual parteix de la necessitat de reformular les difuminades nocions de sobirania i seguretat, proposa explorar les llacunes normatives existents per tal d'afavorir la construcció de ponts entre règims jurídics aparentment incompatibles, facilitant respostes basades en el ple respecte dels drets humans.

Referent als àmbits de divergència presents entre els diferents règims internacionals especials que conformen el marc jurídic de la migració a la Mediterrània, podem assenyalar

¹² MORENO-LAX, Violeta; GHEZELBASH, Daniel; KLEIN, Natalie, "Between life, security and rights: Framing the interdiction of 'boat migrants' in the Central Mediterranean and Australia". *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, 2019, p. 716.

¹³ PUGH, Michael, 'Europe's Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean', *Chaillot Paper*, vol. 41, 2000, p.57.

¹⁴ DI FILIPPO, Marcello, "Irregular migration across the Mediterranean Sea: Problematic issues concerning the international rules on safeguard of life at sea". *Paix et Sécurité Internationales*, vol. 1, 2013, p. 63.

la presencia de, concretament, tres. Aquests, potencialment susceptibles de contribuir a la fragmentació del sistema de protecció de la vida humana a la mar, fan referència a l'estructura sobre la qual han sorgit i han estat desenvolupats els citats règims, l'interès jurídic que protegeixen i el concepte de jurisdicció territorial sobre el qual són d'aplicació.

Posant el focus en el primer àmbit de divergència, relatiu a l'estructura de les diferents normes de Dret internacional integrants del marc jurídic aplicable, cal posar en relleu que les disposicions de DIM parteixen d'un enfocament *estatocèntric*, el qual utilitza el llenguatge dels deures dels Estats¹⁵, configurats com principals destinataris¹⁶. En aquest sentit, amb tot i els avanços impulsats des del fòrum judicial i de negociació¹⁷, tendents al posicionament de l'individu com un subjecte de drets a la mar, les referenciades disposicions divergeixen d'aquelles que integren el DIDH i el DIM.

Aquestes, partint d'una òptica que situa la protecció de la persona en el centre, contemplen un tipus diferent d'obligacions a través de les quals els Estats es comprometen a respectar els drets de qui no és part, trencant així l'esquema habitual de les obligacions convencionals¹⁸. En aquest sentit, les normes de DIDH i DIAR limiten la sobirania dels Estats, teixint al voltant de l'individu una protecció que s'allunya de la seva configuració com a part d'una unitat vinculada a l'Estat de pavelló. Aquest és també el cas de les disposicions de DIAR, si bé cal recordar que els drets que aquestes contemplen manquen de caràcter universal.

En relació amb el segon àmbit de divergència, relatiu a l'interès jurídic protegit pels diversos règims internacionals especials referenciats, cal posar en relleu que, en el cas del DIM, l'interès jurídic que protegit és el resultat de la ponderació de dos interessos concrets: l'ús pacífic del medi marítim i l'exercici de poders sobirans dins dels seus límits. Front aquest enfocament que entén els mars i oceans com espais d'interessos comuns i sobirania compartida, en el marc dels quals cal desenvolupar normes i principis que garanteixin el seu ús pacífic, les normes de DIDH protegeixen drets amb caràcter universal que, concebuts com a un interès general de la Comunitat Internacional, són inherents a la pròpia condició humana.

En aquest sentit, l'òptica en base a la qual es configura l'interès jurídic protegit per les normes de DIDH s'allunya d'un model presidit pel principi de sobirania estatal, en pro d'un

¹⁵ GONZÁLEZ VEGA, Javier Andrés, "Los rescates en el mar y el papel de las ONG: Solidaridad vs. orden jurídico internacional", ABRISKETA URIARTE, Joana (dir.). *Políticas de Asilo en la UE: Convergencias ente las Dimensiones Interna y Externa*, Navarra: Aranzadi, 2021, pp. 277-280.

¹⁶ Tribunal Internacional del Dret de la Mar. *The M/V 'Saiga' (No.2) Case (Saint Vincent and The Granadines v. Guinea)*, sentència d'1 de juliol de 1999, § 106.

¹⁸ CASANOVAS I LA ROSA, Oriol., *Unidad y pluralismo en Derecho internacional público, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Volumen II, Navarra: Aranzadi, 1998.

enfocament guiat pel principi de protecció dels drets humans sobre el que la persona humana esdevé titular de drets associats a la seva condició. Aquest es també el cas de les disposicions de DIAR, les quals situen la protecció dels drets de les persones apàtrides i refugiades en el centre, sobre la base de l'única condició de reconèixer-les com a persones humanes, partint del principi que “els éssers humans, sense cap distinció, han de gaudir dels drets i llibertats fonamentals”¹⁹.

Finalment, a propòsit del tercer àmbit de divergència, el concepte de jurisdicció imperant en el DIM guarda relació amb la referenciada lògica estatocèntrica, a partir de la qual han sorgit i s'han desenvolupat aquelles disposicions adreçades a ordenar l'exercici de poder sobirà en un medi d'interessos compartits, com són els mars i oceans. A diferència del DIDH i el DIAR, l'aplicació *ratione loci* de d'aquells principis i normes que integren el DIM segueix una lògica funcional, en base a la qual els espais marítims es divideixen en zones diverses, en el marc de les que els Estats exerceixen o no diferents graus de sobirania.

En el cas del DIAR, lògica funcional que guia el concepte de jurisdicció sobre el qual s'assenteixen les disposicions de DIM divergeix d'aquella governada per un enfocament eminentment territorial, el qual entén la presència de l'individu en el territori de l'Estat com a pressupost per a l'aplicació dels drets i obligacions contemplats. Nogensmenys, aquest enfocament ha estat objecte d'una interpretació ampla en base al principi de no devolució, la qual permetria l'aplicació de les seves disposicions a més enllà del territori de l'Estat, concretament, en aquells espais en els quals aquest exerceixi algun tipus de *control efectiu o de facto*²⁰.

Prenent en consideració els referenciats àmbits de divergència, cal reflexionar entorn de l'existència de punts de connexió entre règims aparentment incompatibles, els quals facilitin l'adopció d'una interpretació holística o integral de la normativa vigent a nivell internacional. L'adopció d'una interpretació integral de les normes, principis i estàndards de Dret internacional reguladors del moviment migratori a la Mediterrània, facilitaria l'adopció de respostes basades en el ple respecte dels drets humans, posicionant la salvaguarda de la vida en el centre i prioritzant la seguretat de migrants, refugiats i sol·licitants d'asil a la mar.

Amb aquesta finalitat present, el primer punt de connexió normatiu que es proposa fa referència al principi de bona fe o *pacta sunt servanda*, configurat com a base ètica del Dret

¹⁹ Preàmbul de la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats.

²⁰ La referenciada interpretació ampla de de l'àmbit d'aplicació *ratione loci* del principi de *non refoulement*, troba la seva base en una interpretació conjunta entre aquelles normes, principis i estàndards que integren el DIAR i el DIDH. Concretament, de l'article 33.1 de la Convenció de Ginebra de 1951, l'article 7 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, l'article 7 del CEDH i l'article 3 de la Convenció contra la Tortura.

Internacional²¹. Aquest principi, el qual troba els seus arrels en els valors ètic-morals universals derivats del Dret Romà, es recull a l'article 26.1 de la Convenció de Viena sobre el Dret dels Tractats. Concretament, l'esmentada disposició imposa als Estats, en les seves relacions amb aquelles persones, refugiades o no, que sol·liciten asil, el deure de garantir l'accés a un procediment just i eficient, de concedir protecció provisional fins l'emissió d'una resolució i de no retornar a la persona en qüestió a un territori on la seva vida o llibertat estiguin amenaçades.

Un segon punt de connexió entre estructures normatives divergents es relaciona amb la figura de les consideracions elementals d'humanitat, les quals troben el seu fonament en els principis generals del Dret Internacional, dels quals deriva una inequívoca obligació de respectar els Drets Humans. En aquest sentit, les consideracions elementals d'humanitat actuen com a terme o cànon d'inspiració, representant l'expressió d'una consciència jurídica comuna²² i desplegant els seus efectes tant en l'àmbit marítim com terrestre²³.

El tercer punt de connexió entre les referenciades estructures normatives guarda relació amb la regla general d'interpretació dels tractats, recollida a l'article 31.3 c) de la Convenció de Viena sobre el Dret dels Tractats. Concretament, l'esmentada disposició dicta que, a efectes de la interpretació dels tractats, i juntament amb el seu context, serà precís tenir en compte "tota forma pertinent de Dret Internacional aplicable en les relacions entre les parts". Aquesta regla cobra especial rellevància en relació amb l'aplicabilitat de les disposicions recollides a la Convenció de Ginebra de 1951, les quals, si bé es limiten a aquelles persones que poden qualificades com a refugiades, serien susceptibles d'ampliar els seu abast en relació amb qualsevol categoria de persona que es trobi en perill a la mar.

Finalment, l'últim punt de connexió entre el DIM, DIDH i DIAR fa referència a la figura de la diligència deguda, configurada com una noció estretament vinculada amb el DIDH, associada amb la protecció d'aquelles persones que es troben sota la jurisdicció d'un tercer Estat. La diligència deguda, entesa com una noció variable²⁴, imposa als Estats una doble obligació: la d'abstenir-se de portar a terme actes de naturalesa il·lícita i la de prevenir i castigar la il·licitud, adoptant aquelles mesures que considerin necessàries per tal de posar fi a les violacions dels drets inherents a la pròpia condició humana.

²¹ UÇARYILMAZ, Talya, "The Principle of Good Faith in Public International Law", *Estudios de Deusto*, vol. 68, nº1, 2020, p. 57.

²² JUSTE RUIZ, José., CASTILLO DAUDÍ, Mireya., BOU FRANCH, Valentín., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tirant lo Blanch: València, 2018.

²³ Cort Internacional de Justícia, *The Corfu Channel Case*, sentència de d'abril de 1949, § 22.

²⁴ FERRER LLORET, Jaume., *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos: estudio de la práctica relacional e institucional*, Madrid: Tecnos, 1998.

LES PERSONES COM A ARMES VIVES: SOLUCIONA LA UNIÓ EUROPEA LA SEVA INSTRUMENTALITZACIÓ?

Mariona ILLAMOLA DAUSÀ*

Sumari: 1. Introducció: La instrumentalització no és una anomalia. 2. Les respostes de la Unió Europea. 3. La solució al nou Pacte Europeu de Migracions i Asil?. 4. Conclusions.

1. INTRODUCCIÓ: LA INSTRUMENTALITZACIÓ NO ÉS UNA ANOMALIA

Actualment, a banda dels conflictes armats que podríem considerar més clàssics, n' existeixen d'altres que podem anomenar no convencionals, en ells les persones són utilitzades com a armes impedit que creuin fronteres o animant-les o facilitant que ho facin. L'objectiu que es persegueix pot ser fer guerres encobertes, aconseguir beneficis (econòmics, socials polítics...), augmentar el poder, evitar ingerències dels altres Estats en els afers interns o desestabilitzar Estats¹. No ens enfrontem, doncs, a un camp de batalla convencional, el camp de batalla és la frontera entre Estats, i més concretament, en l'objecte d'aquest treball, la frontera exterior de la Unió Europea.

Els Estats que fan aquest ús de les persones saben que els membres de la UE tenen compromisos internacionals i uns valors que esperen que aplicaran i respectaran, i per tant, acolliran a les persones que només volen arribar a la UE a la recerca de millors expectatives de vida, fugint de conflictes armats o de perills per a la seva integritat. La realitat, però, és més complexa i ens mostra que la resposta dels Estats pot ser diferent i variada en funció de les circumstàncies, generant divisió entre ells, la qual cosa també pot ser un dels efectes desitjats en la instrumentalització. El resultat, però, deixa palès que la protecció dels drets humans no sempre es la prioritat, passant pel davant la seguretat.

* Professora Agregada de Dret Internacional Públic (Dret de la UE) de la Universitat de Girona (mariona.illamola@udg.edu). Totes les pàgines web mencionades en aquest estudi s'han consultat el 15 de setembre de 2024.

¹ KOVALCHUK, Vitaly; ZHAROVSKA, Iryna; MYKIEVYCH, Mykhailo; HRUSHKO, Malvina; HRABYNSKYI, Mykhailo I., "Transformation Challenges for the International Humanitarian Law System: migration crisis as the latest tool for hybrid warfare. (A vision from Ukraine)", *Revista UNISCI*, NÚM. 59, mayo 2022, pp. 129-144.

Hi ha múltiples exemples de la instrumentalització de les persones, les quals poden ser nacionals del país fronterer o estar en trànsit per aquest. Entre ells podem citar el cas dels qui arriben provinents del Marroc, per exemple al maig de 2021 unes 10.000 persones, entre les quals hi havia 1.200 menors no acompanyats varen arribar de manera irregular a Ceuta principalment per la platja El Tarajal nedant. El que no hi hagués cap actuació de la vigilància costanera marroquina s'interpreta, en principi, com a reacció al fet que Espanya va proporcionar assistència sanitària al líder del Front Polisari Brahim Ghali. Al juny de 2022 més de 2000 persones, sobretot d'origen sudanès, varen travessar la tanca de Melilla i més de 70 d'entre elles varen morir com a conseqüència de la reacció de les forces i cossos policials espanyols i marroquins². Aquests fets col·lapsen Ceuta, Melilla, i conseqüentment Espanya. Els motius del Marroc poden ser, entre d'altres, aconseguir millores en els acords de pesca o suport al pla autonòmic del Sàhara Occidental³. També afecta als interessos espanyols l'arribada d'embarcacions a les illes Canàries.

El 2015 va començar l'ús de persones per part de Turquia, país que més refugiats acull. D'allà surten en embarcacions per arribar a les costes gregues, accions amb les que col·lapsen Grècia i de retruc diferents Estats Membres han restablert els controls fronterers interns a fi d'evitar els moviments secundaris, fent una interpretació i aplicació extensiva (cal preguntar-se si correcta) del que permet el Codi de Fronteres Schengen⁴.

Hi ha també la situació de les costes de Malta o Lampedusa a Itàlia a les que, provinents majoritàriament de Líbia, arriben o intenten arribar embarcacions. En aquests supòsits cal preguntar-se on és el respecte al dret del mar en cas d'auxili o de deixar desembarcar en el port segur més proper.

Una situació diferent va ser la provocada per Bielorússia quan a la tardor del 2021 va facilitar que unes 15.000 persones principalment de nacionalitat afganesa i kurda

² EYE, Africa & THOMAS, Ed & WALKER, Adam, Investigación BBC: “cómo la policía española vio y no impidió que defensa de migrantes murieran en su frontera con Marruecos”, *Servicio Mundial de la BBC*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63477686>

³ MIHOLJCIC, Nina, “Migration as an Instrument of Modern Political Warfare: Cases of Turkey, Morocco and Belarus”, *Jean Monnet Network on EU Law Enforcement, Working Paper Series*, núm. 12, 2022.

ROLDÁN BARBERO, Javier, La dimensión exterior de la política migratoria de la Unión Europea: configuración general”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 64 (septiembre-diciembre), 2023, pp. 19-38.

⁴ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, *DOUE*, L 77, de 23 de marzo de 2016.

poguessin arribar a Minsk amb visats especials i promeses de fàcil accés a la UE⁵. Un cop allà eren traslladades a la frontera exterior de la Unió on, amb l'argument que es tractava d'una situació d'emergència, eren rebutjades per les autoritats amb mitjans no especialment respectuosos amb els drets humans (ús de canons d'aigua, gas o bales de goma). Mesures que la UE, va qualificar d'exceptionals davant una situació d'emergència. L'acció de Bielorússia va ser una resposta a les sancions que la UE li va imposar per la repressió a les manifestacions democràtiques després de les eleccions presidencials del 2020 i al no reconeixement del resultat de les eleccions⁶. Es tractava, en definitiva, de demanar la no ingerència en els afers interns utilitzant persones.

Les persones que són utilitzades en els exemples anteriors fugen dels seus països per diferents motius. Cal preguntar-se si els ucraïnesos que fugen del conflicte armat són també un instrument per part de Rússia demanant la no ingerència en afers interns. Una manera de posar en entredit als Estats Membres de la UE. Uns Estats que varen respondre de manera diferent activant per primer cop la Directiva 55/2001⁷, però que no sembla respondre a un canvi de percepció envers l'arribada de persones, sinó a l'origen de les persones.

Recordades les diverses situacions en les que es pot considerar que les persones han sigut instrumentalitzades, s'exposaran les respostes que la Unió Europea ofereix davant aquestes situacions, per seguidament analitzar si el nou Pacte de Migracions i Asil ofereix alguna solució efectiva, acabant amb unes conclusions.

2. LES RESPOSTES DE LA UNIÓ EUROPEA

⁵ GREENHILL, Kelly M., "When Migrants Become Weapons. The Long History and Worrying Future of a Coercitive Tactic", *Foreign Affairs*, February 22, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-02-22/when-migrants-become-weapons>

KOVALCHUK, Vitaly; ZHAROVSKA, Iryna; MYKIEVYCH, Mykhailo; HRUSHKO, Malvina; HRABYNSKYI, Mykhailo I., *op cit*.

MIHOLJIC, N, *op cit*.

⁶ Decisión de Ejecución (PESC) 2020/1388 del Consejo, de 2 de octubre de 2020, por la que se aplica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús, *DOUE*, L 319I, de 2 de octubre de 2020. Decisión de Ejecución (PESC) 2020/1650 del Consejo, de 6 de noviembre de 2020, por la que se aplica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Belarús, *DOUE*, L 370, de 6 de noviembre de 2020.

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

A banda de l'aplicació puntual de l'esmentada Directiva 55/2001, la resposta de la Unió Europea o dels seus Estats Membres ha estat diversa.

En primer lloc trobem la celebració de nous acords que suposen una externalització de les fronteres. Amb el Marroc per exemple és interessant observar com ha evolucionat el contingut dels acords entre les parts. De ser de cooperació i d'associació en relació a la creació d'una zona de lliure comerç, a incloure disposicions en el sentit que la UE ofereixi vies migratòries àgils i regulars així com una acollida als migrants a canvi que el Marroc actuï proactivament contra la immigració irregular i a favor d'un retorn eficaç⁸. En el mateix sentit s'han celebrat acords amb Mauritània i Senegal amb clàusules relatives a aportacions econòmiques. Així mateix hi ha el compromís tant de la Unió Europea com d'Espanya d'aportar diversos cents de milions d'euros a ambdós països perquè contribueixin a frenar la migració irregular cap a Canàries⁹. Com a resultat dels fets a les costes gregues, i després de l'acord de 1963¹⁰ i el seu desenvolupament, els Estats de la UE i Turquia varen celebrar un acord al 2016, exemple de com el soft law incideix cada cop més en el dret internacional¹¹. En aquest acord Turquia es comprometia a controlar les sortides de barques amb persones migrants i a acceptar retorns a canvi d'una certa quantitat de diners, de reobrir les negociacions de cara a la futura adhesió i de la supressió de visats de curta durada als seus nacionals, i potser s'hi pot afegir la no ingerència en els seus afers interns que inclouen la intervenció militar a Síria o la seva política envers els kurds¹².

En segon lloc, una altra pràctica ha estat la construcció de murs a parts de les fronteres, seguint l'exemple, o sent exemple per a, d'altres zones, doncs no hi ha murs només al continent europeu. Murs de diferents tipus, com tanques, filats, formigó, construïts a Ceuta i Melilla, Calais, Grècia, Hongria, Bulgària, Letònia, Lituània, Àustria,

⁸ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene, "Crisis migratòria vs. igualdad de trato: la difícil andadura en el marco Euromediterráneo", *Ordine internazionale e diritti umani*, suplemento al núm. 3, luglio 2023, pp. 89-103.

⁹ "España destinarà 310 milions a Mauritània per al control migratori", el Periódico, 9 de febrer de 2024, <https://www.elperiodico.cat/ca/politica/20240209/espanya-destinara-310-milions-mauritania-97936695>

"España elevará hasta los 180 millones la financiación a la cooperación con Senegal", Swissinfo.ch, 27 de juny de 2024, <https://www.swissinfo.ch/spa/espaa-elevar%C3%B1a-elevar%C3%A1-hasta-los-180-millones-la-financiaci%C3%B3n-a-la-cooperaci%C3%B3n-con-senegal/81972381>

¹⁰ ILLAMOLA DAUSÀ, Marion, "Comentari a certs aspectes de l'acord CEE / Turquia", a *Influència i impacte del procés de construcció europea. Actes de la 1ª Jornada Jurídica Universitat de Girona- Université de Toulouse Centre Universitaire d'Albi*, Universitat de Girona. Servei de Publicacions, Girona, 1998, pp. 57-72.

¹¹ Declaración UE-Turquia de 18 de març de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/03/07/>

¹² MIHOLJIC, Nina, *op cit*.

Eslovènia i Noruega¹³. Així mateix es practica el restabliment temporal, però allargat en el temps, dels controls a les fronteres interiors, discutible el seu ajustament i respecte escrupolós al procediment i requisits establerts al Codi de Fronteres Schengen. Restabliments que des de fa un temps diversos Estats amenacen en perpetuar¹⁴. Una pràctica que posa en entredit l'èxit de la creació de l'espai Schengen.

Una altra pràctica és la política de liberalització de visats, aspecte que alguns tercers països volen incloure en els acords pels seus nacionals, i que encara avui és un dels incompliments de la Unió envers Turquia. Si bé la liberalització dels visats que respon a diferents criteris com els econòmics o goeopolítics és important per a l'economia de la Unió, també pot ser font de problemes en matèria de seguretat i migracions. En aquest àmbit no es pot oblidar la proposta de Reglament de revocació de la liberalització de visats¹⁵ amb l'objectiu d'evitar abusos, modificant algunes de les condicions com l'increment del nombre de demandes d'asil infundades i amb poc reconeixement o la disminució de la cooperació en readmissions; i afegint-ne d'altres, entre elles la revocació si el tercer Estat concedeix nacionalitats per vinculacions econòmiques i sense vinculacions reals, la qual cosa posa en entredit la pràctica seguida per algun dels Estats de la Unió.

Fins ara la resposta de la Unió Europea, o dels seus Estats membres individualment, a aquestes situacions de pressió ha estat diversa. Són, però, unes respostes efectives? Es pot haver iniciat un procés de peticions indefinit i que pot anar en augment?. D'una banda, no és el primer cop que per aconseguir beneficis econòmics o polítics s'utilitza a les persones. Als anys 80 des d'Alemanya de l'Est es publicitaven vols des d'Àsia del sud i Orient mitjà cap a Berlín est oferint un ràpid trànsit cap a Berlín oest. Un altre exemple el trobem als anys 90 quan Albània va obtenir aliments i assistència econòmica i militar d'Itàlia a canvi de controlar els fluxos migratoris, de la mateixa manera que en el seu moment Gadaffi va amenaçar que la UE seria negra i musulmana si no es donava una resposta positiva a les seves demandes econòmiques. Però aquestes pràctiques no són exclusives de la UE, sinó que estan esteses arreu del món, per exemple

¹³ “Fronteres, murs i desplaçament forçat: la promesa incomplerta de la globalització”, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, de 11 de gener de 2023, <https://centredelas.org/actualitat/fronteres-murs-i-desplacament-forcat-la-promesa-incomplerta-de-la-globalitzacio/>

¹⁴ Restabliments de controls, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en?prefLang=es

¹⁵ COM (2023) 642 final de 18 d'octubre de 2023, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión.

als anys 70 l'Índia va acusar al Paquistan d'un nou crim d'agressió de refugiats quan uns 10 milions de persones hi van entrar des de l'est del Paquistàn. I la illa de Nauru a la qual Austràlia deporta persones demana cada cop més contraprestacions¹⁶. De l'altra, la política d'externalització del control de fronteres de la Unió és alhora seguida pels països tercers. Un exemple n'és Egipte, on la Unió s'ha compromès a invertir-hi entre 2024 i 2027 la quantitat de 7.400 milions d'euros una part dels quals vinculats al control de la immigració¹⁷. Un país que ha canviat la seva política, doncs si bé al principi de la guerra del Sudan acollia als desplaçats, posteriorment els hi va imposar un visat d'entrada per motius de seguretat, la qual cosa li ha comportat un augment en l'entrada de persones de manera irregular.

Aquestes pràctiques ens mostren internament una tendència envers una Europa fortalesa i una externalització de fronteres. Alhora que deixen paleses les debilitats i divisions entre els Estats Membres, entre els més exposats per la seva situació geogràfica i els desacords per aplicar mesures de solidaritat. Una situació que comporta que la UE sigui més vulnerable a les estratègies d'instrumentalització de les persones i que els anomenats Estats "contenedors" aprofiten.

3. LA SOLUCIÓ AL NOU PACTE EUROPEU DE MIGRACIONS I ASIL?

La Unió Europea va acordar políticament el 20 de desembre del 2023 el Nou Pacte Europeu de Migracions i Asil. En paraules de la Comissió Europea, quan s'adoptin formalment les cinc propostes clau pel Parlament i el Consell hi haurà els pilars del nou pacte. Finalment el Parlament va aprovar els diferents textos el 16 d'abril i el Consell el 14 de maig de 2024. S'ha de tenir en compte però, que els textos s'han aprovat amb diferents majories i bona part d'elles no massa folgades i amb crítiques per part de la societat civil i la doctrina¹⁸.

¹⁶ GREENHILL, Kelly M., "When Migrants Become Weapons. The Long History and Worrying Future of a Coercitive Tactic", *Foreign Affairs*, February 22, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-02-22/when-migrants-become-weapons>

¹⁷ La UE invertirà 7.400 milions d'euros en Egipte perquè controli la migració, El Punt Avui, 17/03/2024 <https://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/2397988-la-ue-invertira-7-400-milions-d-euros-en-egipte-perque-controli-la-migracio.html>

¹⁸ Entre d'altres vegis Odysseus Network Academic for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe, blog, Special collection on: EU Asylum and Migration Legislation after The Pact <https://eumigrationlawblog.eu/special-collection-on-the-eu-asylum-and-migration-legislation-after-the-pact/>; Pacto sobre Migración y Asilo, *La Ley Unión Europea*, núm. 125, mayo de 2024; PEERS, S., blog, <https://eulawanalysis.blogspot.com/>

Entre ells hi ha el Reglament 2024/1351¹⁹ que estableix un marc comú per a la gestió de l'asil i la migració que ha de donar resposta als supòsits en els que un Estat Membre s'enfronta a una situació migratòria important per l'efecte acumulat d'arribades al seu sistema d'asil, acollida i migració ben preparat i en les que està sotmès a una pressió migratòria que li crea obligacions desproporcionades. Però els Estats Membres també poden haver d'enfrontar-se a situacions excepcionals per les quals el procediment general i les mesures de flexibilització previstes en aquest Reglament i en el nou Reglament 2024/1348 que estableix un procediment comú en matèria de protecció internacional poden ser considerades insuficients per un Estat²⁰.

Donar resposta a aquestes situacions de crisi i de força major, amb mesures temporals que han de ser alhora necessàries i proporcionals, és el que regula el Reglament 2024/1359²¹, que determina possibles derogacions a l'aplicació d'aquestes disposicions generals²². Aquest text va ser aprovat pel Parlament Europeu per poc marge (301 vots a favor, 272 en contra i 46 abstencions), la qual cosa ja reflecteix la divisió entre les diferents opcions polítiques. Tot i entrar en vigor el 11 de juny no produirà efectes fins dos anys més tard (1/07/2026), pràctica no habitual tractant-se d'un Reglament que els Estats han d'aplicar directament²³. Es tracta d'un text, que per la seva temàtica, de moment, no vincula ni a Irlanda ni a Dinamarca. Tot i que es tracta d'un nou Reglament cal no oblidar que es podrà aplicar conjuntament amb la citada Directiva 2001/55 de protecció temporal actualment vigent i aplicada en el cas de les persones que fugen de la

¹⁹ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, *DOUE, L 2024/1351, de 22 de maig de 2024*.

²⁰ Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, *DOUE, L 2024/1348, de 22 de maig de 2024*.

²¹ Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, *DOUE, L 2024/1359, de 22 de maig de 2024*.

²² PEERS, S., "The new EU asylum laws, part 8: the "crisis" Regulation – and conclusions", <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-8-crisis.html>

PORRAS RAMÍREZ, José María, "El nuevo Reglamento de la UE sobre las situaciones de crisis y fuerza mayor en la migración y el asilo: o como supeditar la solidaridad a la seguridad" *La Ley Unión Europea*, núm. 125, mayo de 2024, pp. 1-13.

²³ GACÍA ANDRADE, Paula, "La reforma de la legislación de la UE sobre asilo, ¿una solución europea basaden la solidridad?", *La Ley Unión Europea*, núm. 125, mayo de 2024.

guerra a Ucraïna, la qual cosa ha fet que algun autor es preguntés si calia aquest Reglament donat que la Directiva es manté vigent.

En el seu article 1 el Reglament defineix el que entén per causa de força major i per crisis. I respecte a aquesta n'estableix dos tipus, d'una banda la que suposa l'arribada massiva de nacionals de tercers països i apàtrides, i de l'altra una situació d'instrumentalització de persones. Essent aquest el tipus que ens interessa analitzar.

Es considerarà que hi ha una situació d'instrumentalització quan

“un tercer país o un agente no estatal hostile fomente o facilite el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas a las fronteras exteriores o a un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y en la que tales acciones puedan poner en peligro funciones esenciales de un Estado miembro, como el mantenimiento del orden público o la salvaguarda de su seguridad nacional” (art. 1.4.b).

El preàmbul aclareix que, si no hi ha intenció de desestabilitzar, no es considerarà instrumentalització ni l'acció dels actors no estatals relacionats amb el crim organitzat, particularment el tràfic de persones, ni l'ajuda humanitària.

L'article 3 enumera alguns dels aspectes a tenir en compte per valorar si una acció és una instrumentalització. Però no és una llista exhaustiva i deixa bastant marge d'apreciació a la Comissió europea, entre elles per exemple, si es facilita la circulació de persones a la Unió Europea, si es demostra que la facilitació de circulació era amb l'objectiu de desestabilitzar a la Unió o a l'Estat Membre afectat, o si han augmentat molt les demandes de protecció internacional en un Estat determinat.

Aquest ampli marge d'apreciació i valoració fa que ens preguntem si entren dins aquesta definició d'instrumentalització casos com els exposats a la introducció: l'arribada de persones a la platja de El Tarajal al maig del 2021, els salts en grup a les tanques de Ceuta i Melilla en determinats moments, l'arribada d'embarcacions a les illes Canàries o a les costes gregues, els intents per arribar a les costes de Malta o Lampedusa, o l'acció provocada per Bielorússia a la tardor del 2021. Aquests exemples d'ús de les persones per aconseguir millores pel seu país o no ingerència en els seus afers interns, es poden considerar instrumentalització segons la definició del Reglament?

Si un Estat Membre considera que, degut a una situació d'instrumentalització, s'enfronta a un augment significatiu i inesperat en la càrrega de sol·licituds de protecció internacional, podrà, segons preveuen els articles 1.4.b i 2, demanar autorització per aplicar mesures de solidaritat explicitades al Capítol III i excepcions en les normes sobre

el procediment i la gestió de l'asil recollides al Capítol IV. Aquestes excepcions únicament podran ser aplicables si les persones es troben prop de les fronteres exteriors degut a un creuament no autoritzat o que hagin sigut rescatades o que s'hagin presentat als llocs fronterers. (art. 1.4.b). Un aspecte a tenir en compte, però, es la valoració del que es considera un augment significatiu sense oblidar el fet de si les persones han pogut demanar la protecció internacional i no han sigut objecte de devolució en calent per exemple. En aquest sentit el Consell de Refugiats danès considera que

“With the EU Pact, the risk of asylum seekers being denied access to protection is likely to increase because they want to allow Member States to waive asylum seekers' rights if they experience so-called "instrumentalization of migrants" ²⁴.

Serà la Comissió qui valorarà la sol·licitud de l'Estat, i si creu que es tracta d'una situació que s'adapta al que preveu el Reglament podrà adoptar una Decisió d'Execució determinant que es tracta d'una instrumentalització. La Decisió s'enviarà tant al Parlament Europeu com al Consell i aquest podrà adoptar una Decisió d'Execució establint quines disposicions generals del dret d'asil deroga, les mesures de solidaritat que consideri adients prèvia consulta a l'Estat sol·licitant sempre garantint la discrecionalitat dels altres Estats Membres a l'hora de triar-les i incloent-hi la identitat de les persones instrumentalitzades. És de lamentar però, que la participació del Parlament Europeu sigui únicament la de ser informat.

A partir de la seva aplicació pràctica caldrà veure quins són els efectes de les derogacions. No ho fa fàcil el propi text que ha sigut definit per algun autor com un laberint de derogacions, potser pel seu contingut i potser per les seves referències a altres textos per demostrar que forma part d'un enfocament conjunt (Package approach). Ens podem trobar que les situacions derogatòries derivades de la crisi esdevinguin ordinàries i comportin l'aplicació incongruent dels procediments fronterers i dels mecanismes de solidaritat. És a dir, que l'aplicació de les excepcions acabi sent la norma general.

Aquest procediment d'una banda té com a aspecte positiu que no es permet la decisió unilateral de l'Estat, a diferència del restabliment de controls a les fronteres internes que sí que ho permet en alguns casos. De l'altra, si bé és cert que els terminis que s'estableixen en comparació als dels restabliments de controls fronterers són més curts, ens podem trobar en la mateixa situació de pròrrogues dels restabliments de controls a les

²⁴ Danish Refugee Council's statement on the adoption of the EU Pact on Migration and Asylum, de 10 d'abril de 2024, <https://pro.drc.ngo/resources/news/danish-refugee-council-s-statement-on-the-adoption-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum/>

fronteres internes doncs la pràctica demostra que els terminis es van allargant amb l'aquiescència de la Comissió.

4. CONCLUSIONS

Respecte del retorn i del rebuig de persones a fronteres, cal preguntar-se, no només si el tracte que reben respecta els seus drets fonamentals, sinó també si el tracte que rebran un cop retornades i rebutjades els respecta. No rebre tractes inhumans ni degradants, no devolució a un país no segur són, entre d'altres, aspectes que s'haurien de tenir en compte.

El nou Reglament, en consonància amb la resta dels textos que conformen el nou Pacte Europeu de Migracions i Asil, continua defensant la securització de les fronteres exteriors, tot i que la pràctica ens demostra que, tal i com està dissenyat, és un mecanisme fallit i que pot provocar vulneracions dels drets humans. Potser la bona notícia serà que una situació no es valori com d'instrumentalització evitant així l'aplicació de les excepcions al règim general que perjudica la garantia dels drets de les persones. La qual cosa fa que ens preguntem perquè la Unió Europea no adopta mesures especials de més protecció per a les persones instrumentalitzades, ja que han sigut utilitzades, en comptes de donar més facilitats als Estats. Sembla que el text posa més el focus en les necessitats sobrevingudes dels Estats que en les de les persones.

Una manera d'evitar la instrumentalització de persones i que aquestes es veiessin abocades a ser-ne víctimes seria l'execució efectiva dels visats en origen i la creació per part dels Estats Membres de vies efectives d'autoritzacions de treballs, el nou Pacte de Migracions i Asil incideix en la securitarització, en el control de fronteres, mentre que deixa en un segon pla la regulació de les vies regulars sobretot focalitzant en els migrants qualificats, però, i les altres persones?, calen mesures per a totes elles.

La pressió dels Estats tercers aprofitant les divisions entre els Estats Membres minvaria si realment els Estats europeus complissin amb les quotes de reubicació, així com que els Estats augmentessin l'oferta de places de reassentament.

Tradicionalment la Unió Europea ha avançat davant una nova crisi, s'ha enfortit, però davant l'ús de les persones per defensar interessos propis dels Estats, la Unió apel·la a la restricció de drets, a la construcció, cada cop més, de l'Europa fortalesa. Cal preguntar-se si aquest és el model que proclamava Robert Schuman, perquè aquestes respostes poden comportar la pèrdua de la identitat i dels valors europeus. S'ha de deixar

d'alimentar el discurs de l'odi, no s'hauria de veure l'arribada de migrants com una amenaça sinó com un valor i recordar que els Estats Membres de la UE han sigut països d'emigració, que la UE necessita mà d'obra i plantejar-se si la Unió no contribueix a que aquestes persones hagin de fugir dels seus països d'origen.

EL TRÀFIC DE PERSONES I EL TRÀFIC D'IMMIGRANTS A LA UNIÓ EUROPEA: INTERSECCIONS CONCEPTUALS I PROTECCIÓ DE LES VÍCTIMES

Georgina RODRÍGUEZ MUÑOZ*

Sumari: 1. Qüestions introductòries. 2. Tràfic de persones i tràfic d'immigrants: distincions claus entre figures jurídiques. 3. Garanties de protecció per a víctimes nacionals de tercers estats en situació irregular a la Unió Europea. 4. Consideracions finals.

1. QÜESTIONS INTRODUCTÒRIES.

El tràfic de persones –*human trafficking*– i el tràfic o contraban d'immigrants –*migrant smuggling*– són dos fenòmens que històricament han anat plegades, ja sigui perquè en ocasions es produeixen de forma paral·lela o bé perquè es generen per motius similars, com ara la cerca de noves oportunitats o per la pobresa i la inestabilitat al país d'origen¹. No obstant això, tot i presentar elements coincidents, com la violència que pateixen les seves víctimes i, en ocasions, el caràcter transnacional, són conceptes molt diferents. Per això, la seva diferenciació és fonamental per a combatre'ls de manera efectiva.

Possiblement, l'arrel de la vinculació entre el tràfic de persones i el tràfic d'immigrants es troba en l'enfocament adoptat per les Nacions Unides, que va ser la primera organització internacional a regular conjuntament ambdós fenòmens². Ho va fer l'any 2000, a través de dos diferents Protocols a la Convenció de les Nacions Unides

* Doctora en Dret Internacional Públic i de la Unió Europea. Professora substituta de la Universitat de Girona. georgina.rodriguez@udg.edu. Totes les pàgines web mencionades en aquest estudi han estat consultades en data de 10 de setembre de 2024.

¹ OIM-ONU MIGRACIÓN: “Flow monitoring surveys: the human trafficking and other exploitative practices indicators survey”, 2018. L'informe proporciona experiències de persones que van arribar a Europa a través de les rutes del Mediterrani central i oriental. El 76% dels homes i el 67% de les dones van indicar que havien experimentat pràctiques que poden ser assimilables al tràfic de persones.

² GALLAGHER, Anne T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, Nova York, 2010, pp. 16 *et seq.*

Contra la Delinqüència Organitzada Transnacional³; un Protocol pel tràfic de Persones⁴, i un Protocol pel tràfic d'immigrants, respectivament⁵. De fet, la relació i diferenciació entre ambdós va ser un dels motius que va originar la creació de dos protocols diferents⁶.

És per aquesta vinculació inicial que, malgrat haver estat definits i distingits jurídicament, moltes de les iniciatives polítiques dirigides a la regulació de les migracions inclouen capítols que es refereixen al tràfic de persones, i viceversa. La Unió Europea no constitueix una excepció en aquest sentit; ja en els seus primers programes polítics incorporava el tràfic de persones en la gestió dels fluxos migratoris i la política de migració i asil⁷, i així ho ha anat fent en les seves successives normatives. I també a la inversa: la regulació del tràfic de persones està sovint enfocada des d'una perspectiva migratòria. A més a més, en molts ordenaments jurídics nacionals la diferència entre ells no és clara, i fins i tot en alguns és inexistent⁸.

A títol il·lustratiu, un nombre important dels nous instruments que componen el Pacte Europeu de Migració i Asil contenen disposicions que fan referència explícita a les víctimes de tràfic de persones. Alhora, en la nova Directiva 2024/1712⁹, sobre la lluita contra el tràfic de persones, el tràfic de persones és constantment relacionat amb la immigració, la qual, a la vegada, es vincula amb la delinqüència, la qual cosa genera un cercle viciós que, en última instància, no fa sinó impulsar la securització de les fronteres en detriment de la protecció de les víctimes.

Vincular el tràfic de persones amb el contraban d'immigrants suposa adoptar un flagrant enfocament esbiaixat del fenomen. Per una banda, persisteix l'estigma associat

³ *Convenció de les Nacions Unides contra la Delinqüència Organitzada Transnacional*, Nova York, 15 de novembre de 2000, Sèrie de Tractats de les Nacions Unides, vol. 2225, núm. 39574, p. 209.

⁴ *Protocol per a Prevenir, Reprimir i Sancionar el Tràfic de Persones, especialment dones i infants, que complementa la Convenció de les Nacions Unides contra la Delinqüència Organitzada Transnacional*, Nova York, 15 de novembre de 2000, Sèrie de Tractats de les Nacions Unides, vol. 2237, núm. 39574, p. 319.

⁵ *Protocol contra el Tràfic Il·lícit de Migrants per Terra, Mar i Aire, que complementa la Convenció de les Nacions Unides contra la Delinqüència Organitzada Transnacional*, Nova York, 15 de novembre de 2000, Sèrie de Tractats de les Nacions Unides, vol. 2241, núm. 39574, p. 480.

³ GALLAGHER, Anne T., "Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 975-1004.

⁴ Alguns exemples recents són el Pla d'Acció renovat de la UE contra el Tràfic Il·lícit de Migrants (2021-2025), el Nou Pacte sobre Migració i Asil, i l'Estratègia de la UE per a una Unió de la Seguretat.

⁵ GUILD, Elspeth, "Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings", en GUILD, Elspeth y MINDERHOUD, Paul, (eds.), *Immigration and criminal law in the European Union*, Martinus Nijhoff, 2006, pp. 1-7.

⁶ Directiva (UE) 2024/1712, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny de 2024, per la qual es modifica la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevenció i lluita contra la tracta d'éssers humans i a la protecció de les víctimes, *DOUE L*, de 24 de juny de 2024.

comunament a les víctimes, la majoria de les quals passen desapercebudes pels sistemes de detecció i identificació i són confoses per immigrants irregulars. Això implica que, endemés de privar-les de l'assistència i la protecció que requereixen, siguin objecte de la criminalització i crissificació vinculades a la immigració irregular. Per altra banda, condueix a l'oblit de moltes víctimes del tràfic de persones de naturalesa interna, les quals també cal identificar, assistir i protegir.

Així, doncs, davant d'aquest escenari, continua essent important insistir en la distinció d'ambdues figures, on la violència s'hi impregna de forma evident, manifestant-se de forma diversa però amb resultats de devastació similars. Ara bé, la distinció no implica que, a vegades, una mateixa persona no pugui experimentar aquestes violències per partida doble. Per exemple, quan una persona és sotmesa a les múltiples formes d'explotació de què pot revestir-se el tràfic de persones, impregnades de violències físiques i psicològiques, per tal de saldar els seus deutes amb els qui van facilitar el seu viatge fins al lloc de destí, durant el qual ja va patir fortes extorsions i violències, fins i tot de caràcter sexual. Per tant, la violència és un element molt present en ambdós fenòmens, motiu pel qual comparteixen aquestes zones d'interseccions; però cal seguir insistint en la seva distinció per a protegir adequadament les seves víctimes.

L'objectiu del present treball és perfilar i distingir amb detall les dues figures i analitzar les novetats legislatives de la Unió Europea dirigides a protegir aquestes víctimes, que són objecte de tràfic de persones i de contraban d'immigrants, i que, per tant, requereixen una protecció específica a causa de la seva situació personal.

2. TRÀFIC DE PERSONES I TRÀFIC D'IMMIGRANTS: DISTINCIONS CLAUS ENTRE FIGURES JURÍDIQUES.

Per una banda, el tràfic de persones està regulat al Protocol per a prevenir, reprimir i sancionar el tràfic de persones, especialment dones i infants, que és el principal instrument jurídicament vinculat a nivell universal per combatre el tràfic de persones. El Protocol aporta la primera i àmpliament acceptada definició internacional del concepte de tràfic de persones. Així es desprèn del seu article tercer (a), en el qual es considera susceptible de ser qualificat com a tràfic de persones: “[...] la captació, el transport, el trasllat, l'acollida o la recepció de persones, recorrent a l'amenaça o a l'ús de la força o altres formes de coacció, al rapte, al frau, a l'engany, a l'abús de poder o d'una situació de vulnerabilitat o a la concessió o recepció de pagaments o beneficis per obtenir el consentiment d'una persona que

tingui autoritat sobre una altra, amb fins d'explotació. Aquesta explotació inclourà, com a mínim, l'explotació de la prostitució aliena o altres formes d'explotació sexual, els treballs o serveis forçats, l'esclavitud o les pràctiques anàlogues a l'esclavitud, la servitud o l'extracció d'òrgans". Per tant, es desprèn que són tres els elements per què una actuació pugui ser considerada com a tràfic de persones: l'acció, els mitjans i la finalitat, que sempre serà la intenció d'explotar la víctima.

Per altra banda, el contraban d'immigrants es troba regulat en el Protocol contra el Tràfic Il·lícit d'Immigrants per Terra, Mar i Aire, que complementa la UNCTOC. Conegut com el Protocol contra el Tràfic Il·lícit d'Immigrants, resulta particularment únic en reflectir una realitat en auge: el contraban d'immigrants com una activitat criminal lucrativa.

L'article 3.a) del Protocol contra el Tràfic Il·lícit d'Immigrants defineix jurídicament el fenomen com: "La facilitació de l'entrada il·legal d'una persona en un Estat Part del qual aquesta persona no sigui nacional o resident permanent amb la finalitat d'obtenir, directa o indirectament, un benefici financer o un altre benefici de caràcter material".

De la definició es desprenen els dos elements essencials per què una conducta pugui ser considerada com a tal: l'acció, que serà facilitar el creuament il·lícit d'una frontera internacional, i la finalitat, que serà l'obtenció d'un benefici financer o material.

Considerant les definicions d'ambdós delictes, són quatre els seus principals elements diferenciadors que resulten claus per a la seva distinció.

En primer lloc, el caràcter no consentit és determinant per a dissociar el tràfic de persones del contraban d'immigrants. En la primera, la relació entre el traficant i la víctima mai no és consentida, sinó que, a través dels mitjans previstos a la definició, els traficants obtenen el control sobre les seves víctimes¹⁰. En la segona, de la definició jurídica del contraban d'immigrants es desprèn que la relació amb el contrabandista és consentida, ja que és un acte voluntari que suposa el pagament d'una quantitat de diners per un servei, que gairebé sempre serà el viatge. No obstant això, el consentiment pot ser un element difícil de distingir en situacions tan complexes i sensibles. És essencial avaluar si el migrant manté el control sobre el procés del seu trasllat en tot moment, cosa que no sembla deduir-se de les narracions de les persones que cauen sota la influència de les xarxes criminals¹¹.

⁷ UNODC: "Legislative Guide of the Smuggling Protocol", 2017, § 30.

⁸ JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia, "Cuando las personas se vuelven "mercancías": Respuestas jurídicas para luchar a favor de las víctimas y contra las mafias que trafican en el Mediterráneo", *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 10:4, 2020, pp. 834-849.

En segon lloc, la temporalitat és un dels altres elements diferenciadors. En el tràfic de persones, la relació entre la víctima i el traficant sol perpetuar-se en el temps. En canvi, en el contraban d'immigrants, la relació entre el contrabandista i la víctima finalitza amb l'arribada a l'Estat de destinació¹².

En tercer lloc, el caràcter transnacional és una altra de les diferències entre aquests dos delictes. En el cas del contraban d'immigrants, es requereix el creuament d'una frontera internacional. Per contra, en el tràfic de persones, la víctima pot ser reclutada, traslladada i explotada dins del mateix Estat, sense que sigui necessari un element transnacional¹³.

Per últim, el fi és un altre dels seus trets diferenciadors. En el tràfic de persones, el fi és l'explotació de la víctima, que pot prendre qualsevol de les diverses formes d'explotació. Tot i que amb l'explotació de la víctima de tràfic s'obtenen importants beneficis, segons la seva definició, aquest no és el fi del delictes¹⁴. En canvi, en el contraban d'immigrants, el fi és directament l'obtenció d'un benefici, que pot ser financer o d'una altra índole¹⁵.

Havent identificat els elements diferenciadors d'ambdues figures, es procedeix a continuació a realitzar una anàlisi dels sistemes de protecció destinats a aquelles persones que pateixen ambdós crims de manera simultània. Així, més enllà de la protecció que cal oferir com a víctima de tràfic de persones dins de la Unió Europea, aquestes persones necessiten una protecció addicional a causa de la seva situació migratòria irregular.

⁹ RED ESPAÑOLA CONTRA LA TRATA: “Guía rápida para la para la Identificación, Derivación y Protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación”, 2008.

¹⁰ UNODC: “Legislative Guide of the Smuggling Protocol”, *op. cit.*, § 30. Tanmateix, en moltes ocasions, el tràfic de persones comporta el creuament de fronteres, i, per tant, inclou aspectes transnacionals. JORDANA SANTIAGO, Mirentxu, “La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 111, 2015, pp. 57-77.

¹¹ ACNUR: “Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1(A)2 de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata”, 7 de abril de 2006 (HCR/GIP/06/07).

¹⁵ UNODC: “Legislative Guide of the Smuggling Protocol”, *op. cit.*, § 30. En el tràfic de persones, l'explotació no només és un dels tres requisits acumulatius perquè una conducta sigui considerada com tal, és també l'objectiu de l'activitat delictiva. En canvi, en el tràfic il·lícit d'immigrants, l'explotació no forma part dels elements constitutius del delictes, sinó que es considera simplement com una de les circumstàncies agreujants de l'ofensa criminal.

3. GARANTIES DE PROTECCIÓ PER A VÍCTIMES NACIONALS DE TERCERS ESTATS EN SITUACIÓ IRREGULAR A LA UNIÓ EUROPEA.

Un cop analitzats els elements diferenciadors entre el tràfic de persones i el tràfic d'immigrants, és possible afirmar que, tal com s'ha indicat en les paraules introductòries, una persona pot ser alhora víctima d'ambdós fenòmens, experimentant així les violències associades a ambdues situacions. Més enllà de la protecció que cal oferir com a víctima de tràfic de persones, aquestes víctimes necessiten una protecció addicional a causa de la seva situació migratòria irregular com a nacionals d'un tercer Estat dins de l'Estat membre de la Unió Europea on han estat identificades.

De manera preliminar, cal destacar que la protecció internacional opera de manera autònoma i independent del marc de protecció especialitzat dissenyat per a les víctimes de tràfic de persones. El reconeixement de la protecció internacional mitjançant la concessió de l'estatut de refugiat a les víctimes de tràfic de persones representa un escenari que va més enllà de les motivacions inicials que van sustentar l'establiment de la Convenció de Ginebra de 1951 i el Protocol de Nova York de 1967¹⁶. No obstant això, tenint en compte la prejudicialitat inherent al tràfic de persones, així com els casos en què les víctimes podrien trobar-se desprotegides en el seu Estat d'origen, la protecció internacional a través del refugi esdevé cada vegada més freqüent¹⁷.

Per tant, acceptant aquesta premissa, es procedirà a l'estudi de com la Unió Europea facilita aquesta opció per a les víctimes de tràfic de persones. Més concretament, a l'estudi de les novetats incorporades per l'entrada en vigor de la Directiva 2024/1712, per la qual s'esmena la Directiva 2011/36/UE, relativa a la lluita contra el tràfic de persones i la protecció de les víctimes, i del Reglament 2024/1351, sobre la gestió de la migració i l'asil.

Primerament, es revisaran algunes de les novetats més destacables del marc normatiu específicament dirigit a les víctimes de tràfic de persones. Posteriorment, es procedirà a examinar les innovacions rellevants dels instruments normatius que formen part del Pacte Europeu de Migració i Asil, especialment aquelles que estan relacionades

¹⁶ *Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats*, Ginebra, 28 de juliol de 1951, Sèrie de Tractats de les Nacions Unides, vol. 189, núm. 2545, p. 13; *Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats*, Nova York, 31 de gener de 1967, Sèrie de Tractats de les Nacions Unides, vol. 606, núm. 8791, p. 267.

¹⁷ MORENO URPI, Alexandre, “¿Las víctimas de trata pueden tener acceso a la protección internacional? Análisis de las posibilidades de refugio o de protección subsidiaria en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 74 (2023), pp. 191-226.

amb les víctimes de tràfic de persones i la seva possibilitat de sol·licitar protecció internacional.

Com una de les seves aportacions més significatives en relació amb la protecció de les víctimes de tràfic de persones, la Directiva modificada ha establert un article dedicat a la possibilitat que les víctimes de tràfic sol·licitin protecció internacional. Aquest és l'article 11a, titulat "Víctimes de tràfic que podrien necessitar protecció internacional". En el seu primer punt, la disposició preveu que els Estats garantiran la complementarietat i coordinació entre les autoritats implicades en la lluita contra el tràfic i les autoritats d'asil. En el seu segon punt, se centra en el reconeixement que les víctimes poden exercir el seu dret a sol·licitar protecció internacional o un estatus nacional equivalent, fins i tot quan la víctima estigui rebent assistència, suport i protecció com a presumpta o ja identificada víctima de tràfic de persones.

L'article busca, en primer lloc, fomentar la col·laboració entre ambdues autoritats, cosa que contribuirà a una millora en l'intercanvi d'informació i la cooperació. En segon lloc, té com a objectiu assegurar i documentar formalment aquesta complementarietat entre els dos processos, els quals es veuen afectats per nombrosos obstacles en la pràctica.

En diversos Estats membres existeix una incompatibilitat latent entre la sol·licitud de protecció internacional i la recepció d'assistència com a víctima de tràfic de persones. Això planteja un dilema per a moltes víctimes de tràfic que participen en els programes de recuperació i, al mateix temps, desitgen sol·licitar protecció internacional; especialment, després que finalitzi el període de reflexió i recuperació sense que se'ls concedeixi permisos de residència, i es veuen confrontades amb la possibilitat d'expulsió.

En aquestes circumstàncies, es veuen obligades a escollir entre abandonar el programa d'assistència i protecció o renunciar a sol·licitar protecció internacional. En resposta a aquest problema, l'article 11a busca garantir i formalitzar la complementarietat entre ambdós processos.

Paral·lelament, l'article 11.4 de la Directiva 2024/1712 s'ocupa de les responsabilitats assignades als mecanismes nacionals de remissió per a la identificació, assistència i suport a les víctimes de tràfic, incloent-hi una menció explícita a aquelles que sol·liciten protecció internacional. En aquest sentit, estableix que, entre les funcions mínimes que s'hauran de complir, es trobarà l'establiment d'acords de cooperació o protocols amb les autoritats d'asil per garantir que es proporcioni assistència, suport i

protecció a les víctimes que també necessiten protecció internacional o que desitgen sol·licitar-la, tenint en compte les circumstàncies individuals de cada víctima.

La inclusió d'aquests articles en el nou text que els Estats han de transposar representa una de les addicions més significatives de la Directiva 2024/1712. La seva incorporació subratlla la importància d'assegurar coherència en la protecció de les víctimes de tràfic i garantir que puguin accedir als mecanismes de protecció internacional o a estatus equivalent, fins i tot mentre reben assistència com a possibles víctimes de tràfic de persones.

A més, s'han incorporat a la Directiva modificada considerants interessants que cal destacar. Per una banda, el Considerant (19) disposa que els Estats han de tenir en compte, durant els procediments d'asil, la situació específica de vulnerabilitat de les víctimes de tràfic que poden necessitar protecció internacional, incloent-hi, si escau, garanties processals especials d'acord amb el nou Reglament (UE) 2024/1348¹⁸ i la nova Directiva (UE) 2024/1346, que estableix normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional¹⁹. Per altra banda, és també rellevant el Considerant (21), que reafirma el dret de les víctimes de tràfic a sol·licitar protecció internacional o un estatus nacional equivalent, assegurant que ambdós procediments siguin complementaris i no s'exclouin mútuament.

Un cop observades les novetats més destacables del marc normatiu específicament dirigit a les víctimes de tràfic de persones, s'examinaran les innovacions rellevants dels instruments normatius que formen part del Pacte Europeu de Migració i Asil, amb especial atenció a aquelles que es relacionen amb les víctimes de tràfic de persones i la seva possibilitat de sol·licitar protecció internacional.

La Unió Europea compta amb un sistema complex i altament polititzat de controls a les fronteres internes i externes²⁰. Aquest sistema està estretament vinculat amb

¹⁸ Reglament (UE) núm. 2024/1348 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix un procediment comú en matèria de protecció internacional a la Unió i es deroga la Directiva 2013/32/UE, *DOUE L*, de 22 de maig de 2024.

¹⁹ Directiva (UE) 2024/1346/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, per la qual s'estableixen normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional (text refós), *DOUE L*, de 22 de maig de 2024.

²⁰ PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther, “La externalización del control de la inmigración irregular a la Unión Europea a través del *soft law*: los MOU de Italia y Malta con Libia” en CORTÉS MARTIN, José Manuel y PEREZ-PRAT DURBAN, Luis (coords.), *Un mundo en continua mutación: desafíos desde el Derecho internacional y el Derecho de la UE: Liber Amicorum Lucía Millán Moro*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 749-774.

l'admissió, acollida i establiment dels sol·licitants de protecció internacional, conegut com el Sistema de Dublín²¹.

D'acord amb l'anterior Reglament (UE) 604/2013²², conegut com a Reglament de Dublín III, qualsevol persona que desitgés sol·licitar protecció internacional a la UE havia de fer-ho en l'Estat membre d'arribada inicial a la Unió Europea. Les víctimes de tràfic de persones, malgrat la seva vulnerable i delicada situació, no constituïen una excepció a aquest requisit.

Les víctimes de tràfic de persones sovint són explotades en diversos Estats membres; per tant, es possible que siguin identificades en un Estat membre diferent al qual van entrar a la Unió Europea per primera vegada. El trasllat forçós de la víctima, tant durant la fase inicial dels programes de recuperació i reflexió com després de la seva finalització, quan està en procés d'adaptació a l'entorn i d'afrontar les complexitats inherents, pot obstaculitzar el seu delicat procés de recuperació. En aquest sentit, el GRETA ha manifestat clarament que el Sistema de Dublín entra en contradicció amb l'obligació de protegir les víctimes de tràfic de persones²³.

A la vegada, aquest desplaçament augmenta significativament la probabilitat de revictimització o, fins i tot, de caure novament en mans de la mateixa organització si aquesta opera en més d'un Estat membre. Tot això ignora la importància superior del principi de no devolució, consagrat en el Dret primari de la Unió Europea i reconegut en el Dret Internacional com una norma de caràcter imperatiu²⁴.

Enfront d'aquesta situació, resulta oportú i necessari acollir amb beneplàcit el nou Reglament (UE) 2024/1351. Aquest instrument incorpora, en el seu article 18.3, una disposició específica que exonera les víctimes de tràfic de persones de la norma general

²¹ GUILD, Elspeth, “¿Por qué el asilo es un tema tan polémico en la Unión Europea?” en ABRISKETA URIARTE, Joana (dir.) *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Thomson Reuters, 2021, pp. 21-37, pp. 21-25.

²² Reglament (UE) núm. 604/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida (text refós), *DOUE*, L 180, de 29 de juny de 2013.

²³ GRETA: “GRETA Evaluation Report on Sweden”, de 19 d'octubre de 2023 (GRETA(2023)14).

²⁴ Diversos autors de referència han defensat la tesi que el principi de no devolució ha assolit la categoria de *ius cogens*: ALLAIN, Jean, “The jus cogens nature of non-refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13:4, 2001, pp. 533-588; COSTELLO, Cathryn y FOSTER, Michelle, “Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 46, 2016, pp. 273-327; MORENO-LAX, Violeta, “Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The Exceptionalisation of Fundamental Rights”, en GONZÁLEZ PASCUAL, Sara y IGLESIAS SÁNCHEZ, Maribel (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2020, pp. 77-99.

sobre la presentació de sol·licituds de protecció internacional en l'Estat membre d'arribada inicial. Així, en l'article que regula les conseqüències derivades del no compliment de l'article 17, referent a les obligacions del sol·licitant i la seva cooperació amb les autoritats competents, es disposa que aquestes conseqüències no s'aplicaran a les víctimes dels delictes previstos a la Directiva 2011/36/UE, el marc que presideix la lluita contra el tràfic de persones a la Unió Europea. En particular, aquestes conseqüències impliquen la pèrdua del dret a les condicions d'acollida establertes en els articles 17 a 20 del mencionat Reglament (UE) 2024/1351.

Juntament amb les novetats incorporades pel Reglament 2024/1351, en la Directiva 2024/1712 s'han aconseguit avanços interessants, tot i que modestos, en aquest àmbit. El Considerant (20) disposa que, per evitar que les víctimes tornin a ser objecte de tràfic dins de la Unió, és important que, quan se les traslladi d'acord amb el Reglament (UE) 2024/1351, els Estats membres no les traslladin a un Estat membre en el qual hi hagi motius fonamentats per creure que, a causa del seu trasllat a aquest Estat membre, les víctimes enfrontarien un risc real de vulneració dels seus drets fonamentals, que constituiria un tracte inhumà o degradant en el sentit de l'article 4 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. Si bé aquest precepte és benvingut, hauria hagut de ser més contundent i mencionar de forma explícita i literal el principi de no devolució.

Endemés, s'hauria pogut incorporar directament una referència a l'excepció prevista en el Reglament (UE) 2024/1351, amb l'objectiu que totes les qüestions que afecten les víctimes de tràfic estiguessin recollides en un únic instrument. La dispersió de mesures en diferents documents normatius, especialment pel que fa a les víctimes nacionals de tercers Estats, genera una manca de coherència en l'aplicació, la qual cosa a la llarga condueix a la subseqüent desprotecció.

4. CONSIDERACIONS FINALS.

En resum, i atenent a tot el que s'ha observat en aquest apartat, es pot afirmar que les víctimes de tràfic de persones nacionals de tercers Estats de la Unió Europea, davant una eventual expulsió, poden sol·licitar protecció internacional a la Unió Europea, ja sigui per via de refugi o per via de protecció subsidiària. En la Directiva (UE) 2024/1712 s'han registrat avanços significatius en aquest àmbit. Entre aquests progressos, destaca la inclusió de disposicions destinades a garantir la complementarietat entre la

protecció internacional i l'assistència proporcionada a les víctimes de tràfic, cosa que és extremadament positiva.

Així mateix, una altra qüestió ben rebuda és la relativa a la determinació de l'Estat on la víctima ha de presentar la seva sol·licitud d'asil. El raonament lògic suggereix que l'Estat en el qual la víctima ha estat identificada i es troba en procés de recuperació hauria de ser el lloc apropiat per presentar la sol·licitud d'asil. Això és aplicable en els casos en què la víctima presenta la seva sol·licitud d'asil durant el període de recuperació i reflexió, durant el qual no pot ser expulsada del territori de l'Estat. No obstant això, segons l'anterior Reglament de Dublín III, la situació canviava radicalment; la lògica estatal prevalia sobre els drets humans i es requeria a la víctima que presentés la seva sol·licitud de protecció internacional a l'Estat inicial d'entrada al territori de la Unió²⁵. Aquesta pràctica obstaculitzava el seu camí cap a la recuperació completa i la reintegració en la societat. Per aquest motiu, l'excepció per a les víctimes de tràfic en el nou Reglament (UE) 2024/1351 és molt ben rebuda, en la mesura que els permet de presentar les seves sol·licituds a l'Estat en el qual es troben. Tanmateix, tot això seria evitable si es concedissin permisos de residència a les víctimes de tràfic.

Per tant, encara que alguns passos han estat positius, hi ha hagut moltes oportunitats perdudes en aquest procés de reforma del marc normatiu per fer front al tràfic de persones a la Unió Europea. Així, doncs, i a mode de recapitulació, cal continuar avançant cap a un enfocament integral del tràfic de persones a la Unió Europea que garanteixi una protecció adequada per a totes les víctimes, especialment, a aquelles víctimes que, a més, han patit les brutals i malauradament freqüents violències a la mar Mediterrània.

²⁵ No obstant això, és possible que no tots els Estats membres de la UE es considerin segurs i, com a conseqüència, les víctimes no puguin ser reubicades per presentar les seves sol·licituds de protecció internacional. A títol d'exemple, el 2011, el TEDH va considerar que Grècia no era un país segur en el context dels procediments d'expulsió de sol·licitants d'asil i les deficiències en el sistema d'asil grec. MORGADES GIL, Sílvia, “TEDH -- Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bèlgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N° 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II)» - El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 41, 2012, pp. 183-204; MORGADES GIL, Sílvia, “The “internal” dimension of the safe country concept: The interpretation of the safe third country concept in the Dublin system by International and internal Courts”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, 2020, pp. 82-113.

III^a PART –

**LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL I LA PROTECCIÓN
DELS DRETS HUMANS DELS IMMIGRANTS A LES
FRONTERES DE LA UE**

MORE THAN JUST “ASYLUM”: THE INTERNATIONAL PROTECTION OBLIGATIONS OF EUROPEAN STATES

Gábor GYULAI*

Summary: 1. Introduction: Labels and the origins of violence. 2. The predicament of oversimplified labelling . 3. the current contours of protection obligations . 4. brief conclusion.

1. INTRODUCTION: LABELS AND THE ORIGINS OF VIOLENCE

The increasingly dramatic pattern of violence documented at various EU borders has a complex variety of causes, from the overt incitement to hatred by rampant xenophobic populism through the lack of sensitisation and proper training for border guards to systemic impunity. This paper is concerned with one particular aspect of this spectrum: the blurring or misplacing of the boundary between migrants who are entitled to protection and those who are not, which contributes to a crucial trigger of violence: the dehumanisation of the societal perception of migration and people on the move.

Several studies and surveys have demonstrated how using different ‘labels’ elicits different attitudinal judgements towards migration. ‘Illegality’ or ‘irregularity’ triggers negative prejudice,¹ while societies usually show more sympathy towards refugees and ‘forced’ migrants than towards ‘economic’ migrants, ‘voluntary’ migrants or migrants in general.² Unsurprisingly, the amalgamation of different types of migratory

* PhD candidate, Universitat Pompeu Fabra; Organisational Development Director and Training Expert, Hungarian Helsinki Committee. <https://orcid.org/0000-0001-6489-1306> Aquest treball s’ha fet en el marc del projecte “Violències a la Mediterrània: Migracions, Seguretat, Drets Humans, Tecnificació i Digitalització del control” finançat com a treball de recerca en l’àmbit de la pau per part de l’ICIP (R-ICIP 2023).

¹ AUGOUSTINOS, Martha and Cheryl QUINN, ‘Social Categorization and Attitudinal Evaluations: Illegal Immigrants, Refugees or Asylum-Seekers?’ (2003) 2 *Nouvelle Revue de Psychologie Sociale* 29, 35; DEMPSTER, Helen and Karen HARGRAVE, ‘Understanding Public Attitudes towards Refugees and Migrants’ (Overseas Development Institute & Chatham House 2017) Working paper 512 10.

² BANSAK, Kirk, Jens HAINMUELLER and Dominik HANGARTNER, ‘How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes toward Asylum Seekers’ *Science* 221; Dempster and Hargrave (n 2) 10; VERKUYTEN, Maykel, Hadi Ghazi ALTABATABAEI and Wybren NOOITGEDAGT, ‘Supporting the Accommodation of Voluntary and Involuntary Migrants: Humanitarian and Host Society Considerations’ (2018) 9 *Social Psychological and Personality Science* 267, 272; VERKUYTEN, Maykel, Kieran MEPHAM and Mathijs KROS, ‘Public Attitudes towards Support for Migrants: The Importance of Perceived Voluntary and Involuntary Migration’ (2018) 41 *Ethnic and Racial Studies* 901, 915; FINDOR, Andrej and others, ‘Re-Examining Public Opinion Preferences for Migrant Categorizations: “Refugees” Are Evaluated More Negatively than “Migrants” and “Foreigners” Related to Participants’ Direct, Extended, and Mass-Mediated Intergroup Contact Experiences’ (2021) 80

types and root causes has become a common feature of xenophobic political projects worldwide. Disregarding individual protection needs and vulnerabilities and hiding incredibly diverse human experiences behind oversimplified categories aim to inactivate compassion and solidarity towards those who flee from dangerous, inhuman circumstances, which still prevail to a remarkable extent in many societies, including in Europe.³

Consequently, refugees fleeing from the horrors of a civil war in Syria or Afghanistan become mere ‘migrants’, and asylum-seekers are depicted as an ‘invasion’ of faceless masses of ‘illegal aliens’ in the xenophobic political and media canon. At the same time, Europe is presented as a ‘sieged fortress’ that must be defended with force. Dehumanising irregularly arriving migrants, depriving them of their individual faces and stories and perceiving them as a military threat can absolve the perpetrators of border violence from the moral consequences of their acts.

2. THE PREDICAMENT OF OVERSIMPLIFIED LABELLING

A less researched and discussed aspect of the above-described amalgamation and dehumanisation endeavour is the use of oversimplified dichotomies to distinguish between ‘protection-deserving’ and ‘non-protection-deserving’ migrants. Such binary categorisations are capable of hiding not only the diversity of migratory motives but also states’ actual protection obligations *vis-à-vis* several categories of non-nationals.

Probably the most common attempt to distinguish between those entitled to protection and those who are not in a migratory context depicts refugees and migrants as two separate and mutually exclusive groups. This approach became mainstream in the doctrine of the UN Refugee Agency (UNHCR) after Erika Feller, seemingly the most potent promoter of a mutually exclusive refugee-migrant dichotomy,⁴ arrived at the post of Assistant High Commissioner for Protection in 2005. The refugees *versus* migrants binary is usually justified by the distinct legal personality of refugees, their unique

International Journal of Intercultural Relations 262, 263; IPSOS, ‘World Refugee Day - Global Attitudes towards Refugees’ (2022) 12.

³ See the above-quoted sources for survey data.

⁴ See for example: FELLER, Erika, ‘Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come’ (2006) 18 International Journal of Refugee Law 509, 514.

entitlement to protection and the existence of a specialised UN agency responsible for them, none of which applies to migrants.⁵

Emphasising refugees' specialness and specific right to protection in law, policy, and public discourse against amalgamation attempts is a worthy cause. Nonetheless, the approach that suggests that people moving from one country to another are either refugees or migrants and that this dichotomy determines whether they are entitled to a protection status is flawed. It is at odds with the consensual common interpretative denominator of the term 'migrant' by several key international actors⁶ and, thus, denies the largely undebated set-subset relationship between the two concepts. Also, insisting on the complete uniqueness of refugees as the sole group entitled to any sort of international protection fails to reflect today's legal and migration reality, as several scholars point out.⁷

Another classic binary dichotomy, present both in UNHCR doctrine⁸ and the policy of states and international institutions,⁹ distinguishes refugees from *economic*

⁵ See for example: FELLER, Erika, 'Refugees Are Not Migrants' (2005) 24 *Refugee Survey Quarterly* 27, 28.

⁶ SIRONI, Alice, Céline BAULOZ and Milen EMMANUEL (eds), *Glossary on Migration* (International Organisation for Migration 2019) 12; UN Department of Economic and Social Affairs, 'Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1' (1998) ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1 para 32; UN High Commissioner for Human Rights, 'Commentary on the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking' (2010) HR/PUB/10/2 footnote 2; International Labour Office, 'Guidelines Concerning Statistics of International Labour Migration' (2018) ICLS/20/2018/Guidelines para 13; Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign worker OJ L 199/23 art 1 (b) and (f); *Advisory Opinion OC-18/03 – Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants* (Series A no 18, IACtHR, 17 September 2003) para 69; African Commission on Human and Peoples' Rights, 'African Guiding Principles on the Human Rights of All Migrants, Refugees and Asylum-Seekers' (2023) principle 2 (1).

⁷ GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, 'Migraciones forzadas, nuevos refugios y derechos humanos' (2005) 713 *Arbor* 133, 135; TRIANDAFYLLIDOU, Anna, 'Beyond Irregular Migration Governance: Zooming in on Migrants' Agenc' (2017) 19 *European Journal of Migration and Law* 1, 4; REIS OLIVEIRA, Catarina, João PEIXOTO and Pedro GÓIS, 'A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias' (2017) 34 *Revista Brasileira de Estudos de População* 73, 93; CRAWLEY, Heaven and Dimitris SKLEPARIS, 'Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe's "Migration Crisis"' (2017) 44 *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, 49, 60; ATAK, Idil and François CRÉPEAU, 'Refugees as Migrants' in Cathryn COSTELLO, Michelle FOSTER and Jane McADAM (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Oxford University Press 2021) 136, 140; CARLING, Jørgen, 'The Phrase "Refugees and Migrants" Undermines Analysis, Policy and Protection' (2023) 61 *International Migration* 399, 399–400.

⁸ UNHCR, 'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees' (1979) HCR/IP/4/Eng/REV.1 para 62; UNHCR, 'Executive Committee of the High Commissioner's Programme Conclusion No. 62 (XLI) – Note on International Protection' (1990) para a) iii).

⁹ BETTS, Alexander, 'Survival Migration: A New Protection Framework' (2010) 16 *Global Governance* 361, 361.

migrants, implying that these two categories cover all those on the move crossing international borders. The International Organisation for Migration and scholars concordantly depict international economic migrants as people who voluntarily move to a foreign country to increase their wealth or secure a better livelihood.¹⁰ The addition of the qualifying adjective ‘economic’ resolves the first problem related to the refugee-migrant dichotomy, namely the denial of a widely recognised set-subset relationship since refugees and economic migrants can indeed be perceived as two mutually exclusive categories. Meanwhile, it may further exacerbate the second problem, rendering the non-refugee half of the binary even less capable of describing today’s complex displacement reality. Many migrants arriving in Europe through irregular channels may not qualify for refugee status. Yet, labelling all those not fulfilling a narrowly construed refugee definition but who flee from generalised violence, natural disasters, famine, or even desperate, transgenerational misery and discrimination as migrants who simply seek the amelioration of their *economic* situation would be not only unfair but also fundamentally contradicting reality, which explains the widespread academic criticism of this dichotomy.¹¹

A third relevant distinction in public and policy discourse is the one that opposes ‘voluntary migration’ to ‘forced’ or ‘involuntary migration’ (the latter often described as ‘displacement’). Without any mandatory definition in international law, forced migration has a variety of definitions in the doctrine of international organisations and academic literature.¹² Emphasising the forcible character of root causes can better grasp the complexity of contemporary migration trends than insisting on the uniqueness of those

¹⁰ SIRONI, BAULOZ AND EMMANUEL (n 7) 61; György Csepeli and Antal Örkény, *Nation and Migration: How Citizens in Europe Are Coping with Xenophobia* (Central European University Press 2021) 146; etc.

¹¹ GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, ‘Los refugiados *de facto*’ (1996) 1 *Migraciones* 95, 105; ZETTER, Roger, ‘More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization’ (2007) 20 *Journal of Refugee Studies* 172, 182; BETTS (n 10) 364; HOLMES, Seth M and Heide CASTAÑEDA, ‘Representing the “European Refugee Crisis” in Germany and beyond: Deservingness and Difference, Life and Death’ (2016) 43 *American Ethnologist* 12, 17; CERIANI CERNADAS, Pablo, ‘El lenguaje como herramienta de la política migratoria’ (2016) 13 *Sur - International Journal on Human Rights* 97, 101–106; REIS OLIVEIRA, PEIXOTO AND GÓIS (n 8) 77.

¹² UNHCR, ‘The 10-Point Plan in Action, 2016 - Glossary’ (2016) 289; SIRONI, BAULOZ AND EMMANUEL (n 7) 77; CASTLES, Stephen, Hein DE HAAS and Mark J MILLER, *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World* (Fifth Edition, Palgrave Macmillan 2014) 10; ZETTER, Roger, ‘Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era’ (Migration Policy Institute 2015) 4; REYNOLDS, Johanna, ‘Migração forçada’ in Leonardo Cavalcanti and others (eds), *Dicionário crítico de migrações internacionais* (Universidade de Brasília 2017) 461; MADRID SARTORETTO, Laura, *Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo* (Arquipélago Editorial 2018) 20; ESTÉVEZ, Ariadna, ‘Del refugiado al migrante forzado: la legalización del migrante desechable’ (2021) 54 *Nómadas* 13, 23; etc.

fitting the 1951 refugee definition. At the same time, depicting migratory decisions as *either forced or voluntary* is a dangerous simplification. Migration is an extraordinarily complex and diverse phenomenon, described by a wide range of theories.¹³ The decision to leave one's homeland is always a multifaceted process in which both internal drivers and external pressures play a role. To what extent a person feels compelled to leave behind their home is a psychological question rather than a legal one, depending as much on personality, life experience and subjective factors as on objective – let alone measurable – circumstances.¹⁴ The person who decides to leave their home and loved ones to escape from hopeless unemployment and poverty will likely perceive this as a forced decision, seeing no other possibility. At the same time, such migratory moves are usually depicted as 'voluntary' in policy discourse. The supposed voluntariness of certain types of migration is further blurred by the often implausible and unreasonable nature of human risk responses, as demonstrated by scientific evidence.¹⁵

Another defect of the forced-voluntary dichotomy is its lack of groundedness in existing legal categories. Unlike refugees, forced migrants do not have any specific rights in current international human rights law. This has prompted the UNHCR,¹⁶ the IOM,¹⁷ and some academic commentators¹⁸ to note with concern that the concept of forced migration may unduly dilute, fragment and divert attention from the international refugee protection regime, weakening the power of existing state obligations. A third weakness of the forced migration concept is its exclusive focus on the original driver of the migratory move and its consequent lack of focus on the migrant's current situation. Entitlement to protection only partly depends on why someone had to leave their homeland. A person may settle abroad as a student or migrant worker and become a *sur place* refugee due to a regime change in the country of origin or religious conversion. Or

¹³ MASSEY, Douglas S and others, 'Theories of International Migration: A Review and Appraisal' (1993) 19 *Population and Development Review* 431; Russel King, 'Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer' (Malmö University 2012) 3/12 11–23.

¹⁴ BIVAND, Marta Erdal and Ceri OEPPEN, 'Forced to Leave? The Discursive and Analytical Significance of Describing Migration as Forced and Voluntary' (2018) 44 *Journal of Ethnic and Migration Studies* 981, 981.

¹⁵ EVANS CAMERON, Hilary, 'Risk Theory and "Subjective Fear": The Role of Risk Perception, Assessment, and Management in Refugee Status Determinations' (2008) 20 *International Journal of Refugee Law* 567, pt 2.4; EVANS CAMERON, Hilary, 'Risk and the Reasonable Refugee: Exploring a Key Credibility Inference in Canadian Refugee Status Rejections' (2023) 35 *International Journal of Refugee Law* 10.

¹⁶ UNHCR, "'Refugees' and 'Migrants' – Frequently Asked Questions' (2018) 3.

¹⁷ SIRONI, BAULOZ AND EMMANUEL (n 7) 77.

¹⁸ See for example: ZETTER (n 12) 189; ESTÉVEZ (n 13) 19.

they may be unable to return – and thus have valid protection needs – due to losing their nationality and becoming stateless or a dramatic deterioration of health.

In summary, the above-presented common binary dichotomies coincide in three problematic features:

1. They fail to reflect the current migration reality, including the great diversity of root causes and the complexity of individual circumstances and consequences attached thereto;
2. They can be easily abused to divert attention from the various individual needs and vulnerabilities of migrants arriving through irregular channels and, thus, contribute to depicting their majority as ‘voluntary’ or ‘economic’ migrants who are undeserving of our solidarity and protection and who represent a threat;
3. And most importantly, they do not reveal who is *actually* entitled to protection in the European Union, either by ignoring protection categories stretching beyond the refugee concept or by using non-legal categories (such as forced migration).

3. THE CURRENT CONTOURS OF PROTECTION OBLIGATIONS

EU member states’ international protection obligations extend far beyond the classic legal notion of refugee. First of all, they unequivocally include the concept of subsidiary protection,¹⁹ a narrowly constructed common EU understanding of complementary protection²⁰ aimed at bridging the ever-growing gap between the 1951 refugee definition and evolving human rights obligations and migration realities. At the same time, the development of European states’ protection obligations did not stop at the borders of the EU asylum *acquis*. The evolution of universal, European and EU human rights norms has given rise to so-called non-expulsion obligations, i.e. mandatory requirements derived from international law that compel states to refrain from the expulsion (extradition, return, etc.) of a non-national if certain extraordinary conditions

¹⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) OJ L 337/9 art 2 (f), 15; Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council OJ L 2024/1347 art 3 (6), 15.

²⁰ MCADAM, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law* (Oxford University Press 2007) 110.

prevail. These obligations can emanate from explicit provisions in international treaties and secondary EU law, while they can also be derived from the interpretation of relevant treaties based on the rules established by the Vienna Convention.²¹ The jurisprudence of international courts, the practice of UN treaty bodies, and scholarly commentary can be abundantly relied upon in the latter endeavour.²²

Inspired by the approach of the Inter-American Court of Human Rights, according to which concrete human rights obligations may arise either from subjects' 'personal condition' or the 'specific situation' in which they find themselves,²³ it convenes to differentiate between risk-based and vulnerability-based non-expulsion obligations. In the case of the first group, the state's obligation to derogate from the standard rules of immigration law and to allow a non-national to remain on its territory serves the avoidance of exposing the person to a reasonable risk of suffering specific forms of severe harm upon expulsion. The first half of this group includes absolute, no-exception obligations based on a close and unbreakable connection with human dignity. Any real risk of violation precludes expulsion in the case of these rights:

1. Right to life (including the prohibition of exposure to the death penalty) based on Article 2 of the European Convention on Human Rights (ECHR)²⁴ as consistently interpreted by the European Court of Human Rights (ECtHR), Article 19 (2) of the EU Charter of Fundamental Rights (EU Charter) with regard to the death penalty,²⁵ and Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)²⁶ as consistently interpreted by the UN Human Rights Committee (UN HRC).
2. The prohibition of torture, inhuman or degrading treatment or punishment based on Article 3 of the ECHR as consistently interpreted by the ECtHR, Article 19 (2) of the EU Charter as interpreted by the Court of Justice of the European Union (CJEU),

²¹ Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entry into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331 s 3.

²² For concrete source references related to the legal obligations enumerated in this section, including a comprehensive list of relevant international jurisprudence, see the author's upcoming doctoral thesis, 'International Protection: A Novel Approach to an Autonomous Legal Concept That Protects Non-Nationals at Risk of Harm', Barcelona, UPF, 2024.

²³ *Nadege Dorzema et al v Dominican Republic* (Series C no 251, IACtHR, 24 October 2012) para 152; *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v Ecuador* (Series C no 245, IACtHR, 27 June 2012) para 37; etc.

²⁴ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953) ETS no 005.

²⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union (adopted 7 December 2000, obtained full legal effect 1 December 2009) 2012/C 326/02.

²⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171.

Article 7 of the ICCPR as consistently interpreted by the UN HRC and Articles 1 (1), 3 (1) and 16 of the UN Convention against Torture²⁷ as interpreted by the UN Committee against Torture.

3. Enforced disappearance based on Article 16 (1) of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.²⁸

The other sub-group of risk-based non-expulsion obligations covers non-absolute rights based on a person's close ties with the host country and/or its nationals. Under this category, non-expulsion obligations only arise from arbitrary or unlawful interference with the right in focus, but not *any* interference:

4. Right to respect for family life based on Article 8 of the ECHR as consistently interpreted by the ECtHR, Article 7 of the EU Charter and Recital 22 and Article 5 (b) of the EU Return Directive²⁹ as interpreted by the CJEU, and Article 17 of the ICCPR as consistently interpreted by the UN HRC.
5. Right to remain in one's 'own country' based on Article 12 (4) of the ICCPR as interpreted by the UN HRC.
6. Right to respect for private life based on Article 8 of the ECHR as consistently interpreted by the ECtHR, and Article 7 of the EU Charter as interpreted by the CJEU.

Despite departing from different rights, the last two non-expulsion obligations have given rise to similar standards based on a non-national's solid rootedness in the host country.

The second main category includes specific protection and non-expulsion obligations towards two vulnerable groups of non-nationals:

7. Stateless persons based on the teleological and evolutive interpretation of the 1954 Statelessness Convention,³⁰ in particular, in light of authoritative UNHCR guidelines³¹ supported by subsequent state practice.

²⁷ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted 10 December 1984, entered into force 26 June 1987) 1465 UNTS 85.

²⁸ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (adopted 20 December 2006, entered into force 23 December 2010) 2716 UNTS 3 - ratified by 18 EU member states by 1 November 2024.

²⁹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals OJ L 348/98.

³⁰ Convention relating to the Status of Stateless Persons (adopted 28 September 1954, entered into force 6 June 1960) 360 UNTS 117 - ratified by 24 EU member states by 1 November 2024.

³¹ UNHCR, 'Handbook on Protection of Stateless Persons' (2014) para 147.

8. Unaccompanied children based on Recital 22 and Articles 5 (a) and 10 (2) of the EU Return Directive as interpreted by the CJEU and the UN Convention on the Rights of the Child³² as interpreted by the UN Committee on the Rights of the Child.

In these cases, non-expulsion obligations do not derive from the risk of violating one particular human right but from the uniquely vulnerable situation of the group concerned and their consequent special protection in international human rights law.

In summary, when EU member states are, in any manner, confronted with the ‘irregular’ presence of a non-EU-national under their jurisdiction, they must consider not only their protection obligations emanating from the EU asylum *acquis* but also those rooted in universal³³ and European human rights law as well as other sources of EU law. These obligations stretch considerably beyond the boundaries of refugee law, even when the latter’s reach is interpreted liberally.

4. BRIEF CONCLUSION

Switching the focus from oversimplifying, outdated refugees *versus* migrants-type dichotomies to actual contemporary protection obligations in international human rights law is clearly not a panacea to all the challenges of Europe’s shrinking international protection space. Nor will it halt violent push-backs on the external EU borders. Nevertheless, it can play a pivotal role in showing how diverse the situations are from which people arriving at EU borders flee and how equally diverse our protection obligations are towards them. Those who do not qualify for refugee status or subsidiary protection are not necessarily ‘economic migrants’: some are in need of and are entitled to different forms of protection. Understanding this can support the introduction of yet usually inexistent cross-referral channels between protection mechanisms. It can also help us challenge populist discourses and violence by triggering more sympathy towards the diverse pressing needs that force many non-refugee migrants to leave their homes.

³² Convention on the Rights of the Child (adopted 20 November 1989, entered into force 2 September 1990) 1577 UNTS 3.

³³ Note the yet incomplete ratification rate of some above-referred universal treaties in the EU.

BLURRED BOUNDARIES: SMUGGLING, TRAFFICKING, AND SECURITISATION IN THE MEDITERRANEAN MIGRATION CRISIS

Dr. Indira BOUTIER*

Dr. Leah OWEN**

Summary: 1. Introduction. 2. Legal Framework. 3. The Harraga Phenomenon: A Real-World Intersection of Smuggling and Trafficking. 4. Balancing Border Security and Human Rights in Combating Human Trafficking. 4. Conclusion.

1. INTRODUCTION

As the historian Fernand Braudel famously observed, the Mediterranean has long been a vital crossroads for civilisations, facilitating movement, trade, and cultural exchange between continents. This notion is further echoed by legal scholar Vincenzo Militello, who reflects on the symbolic journeys of Ulysses and Aeneas as early indicators of the Mediterranean Sea's function as a bridge between diverse regions.¹ Historically, the Mediterranean's geographic position has made it a critical nexus for human migration, yet it has also become a site of exploitation and abuse, particularly in recent years.

In contemporary times, the Mediterranean has emerged as a focal point for both human smuggling and trafficking, as migrants and refugees flee conflict, persecution, and economic hardship in search of safety and opportunity. Criminal networks, ranging from smugglers to highly organised trafficking rings, exploit the desperation and vulnerability of these individuals, leading to a rise in both smuggling and human trafficking across the region. This has contributed to a broader crisis, where irregular migration routes have become fraught with danger and exploitation, particularly as criminal actors manipulate legal and jurisdictional gaps to their advantage.

The distinction between migrant smuggling and human trafficking, though clear in legal frameworks, is often blurred in practice. Smuggling generally involves the

*Glasgow Caledonian University, Indira.Boutier@gcu.ac.uk

** Swansea University, leah.owen@swansea.ac.uk

¹ MILITELLO, Vincenzo, 'Illicit trades of persons and goods in the Mediterranean and transnational criminal organisations', in Vincenzo MILITELLO, Alessandro SPENA (eds.) *The challenges of illegal trafficking in the Mediterranean area* (Springer, 2023), 2.

facilitation of illegal border crossings, usually with the consent of the migrants themselves. However, once these individuals arrive in their destination countries, many are trapped in conditions of exploitation that fall under the legal definition of trafficking. The Mediterranean serves as a particularly poignant example of this transition, where migrants often begin their journeys voluntarily but find themselves subjected to forced labour, sexual exploitation, or other forms of abuse upon arrival.

In this context, two realities have emerged that underscore the complexity of migration in the region: (i) the increasing vulnerability of individuals subjected to trafficking and smuggling, often without adequate protection; and (ii) the role of institutional responses, particularly from organisations like Frontex, the European Border and Coast Guard Agency, which aim to secure European borders but face criticism for exacerbating human rights violations.² Frontex, may possess a dual mandate of border security and the protection of fundamental rights, but employs these in a way that furthers securitising approaches. This paper will explore these dichotomies – trafficking /smuggling, defending trafficking victims/ defending Europe, and Aradau's concept of the 'risk/pity' narrative. Using Frontex, and the Harraga phenomenon, where North African migrants embark on dangerous sea crossings to Europe, as case studies, it will investigate how legal distinctions between smuggling and trafficking can blur, with negative political consequences.

2. LEGAL FRAMEWORK

Human trafficking has been described as the fastest-growing form of organised crime globally. Two closely related phenomena have emerged in the Mediterranean region: (i) migrant smuggling and (ii) human trafficking. Despite being distinct crimes, often involving the exploitation of their victims, policy, legal, and security frameworks often treat them in ambiguous and complex ways.

The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000) defines migrant smuggling in Article 3 as "the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry into a State of a person who is not a national or a permanent resident of that State."³ In 2019, Europol and

² CHRISTIDES Giorgos and Steffen LÜDKE, 'Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal' <<https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-scandal-classified-report-reveals-full-extent-of-cover-up-a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd>> *Der Spiegel* (Hamburg, 29 July 2022)

³ United Nations Convention Against Transnational and Organised Crime [2000] s 3

Interpol reported that over 90% of irregular migrants reaching Europe relied on smugglers, generating an estimated €200 million from Mediterranean routes alone.⁴ Despite the large-scale smuggling, it is important to distinguish it from human trafficking, which involves the recruitment, transportation, and exploitation of individuals for financial gain.

Human trafficking is defined under Article 3(a) of the Palermo Protocol⁵ and is mirrored in Article 4(a) of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS 197). Both texts define trafficking as involving three critical elements: an action (such as recruitment or transportation), means (coercion, fraud, or abuse of vulnerability), and an aim (exploitation). Exploitation is broadly interpreted to include forced labour, sexual exploitation, slavery-like practices, and organ removal. The Council of Europe Convention adds that victim consent is irrelevant if any of the specified means are used, and in cases involving children, coercion is presumed.⁶

The comprehensive nature of these definitions reflects the seriousness of trafficking as a human rights violation, recognized as such by the European Court of Human Rights. In addressing whether trafficking falls under prohibitions on slavery and forced labour, the Court affirmed that trafficking undermines human dignity and violates core human rights protected by conventions such as the European Convention on Human Rights (ECHR). It concluded that trafficking, as defined in the Palermo Protocol and CETS 197, falls under Article 4 of the ECHR, which prohibits slavery and forced labour.

The international community has increasingly recognised the global nature of human trafficking, particularly as globalisation and open borders have made populations more vulnerable to exploitation. Efforts like the Palermo Protocol and CETS 197 have provided a unified framework for addressing trafficking. However, as the Mediterranean continues to serve as a critical route for irregular migration, the challenge lies in adapting legal frameworks, particularly maritime law, to combat trafficking more effectively, addressing the vulnerabilities exploited by traffickers at sea.

In parallel to trafficking, migrant smuggling also presents significant legal and governance challenges, particularly at sea. Although migrant smuggling is distinct from trafficking, the complexities of addressing it at sea are compounded by overlapping legal

⁴ ‘Sauver Des Vies En Mer et Lutter Contre Le Trafic de Migrant’ (*Conseil européen*, 9 February 2023).

⁵ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children [2000] s 3(a)

⁶ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings [2015], s 4(d)

jurisdictions and the evolving tactics of smugglers. International law, as set out by the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000) and its Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air, provides clear distinctions between smuggling and trafficking based on the concepts of consent, purpose, and exploitation. Article 3 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2004) and article 3(a) of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, the smuggling of migrants is defined as "the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry into a State of a person who is not a national or a permanent resident of that State". Smuggling is typically motivated by economic gain, with migrants often consenting to the journey, knowing they will enter another country illegally. However, human trafficking victims either do not consent or any initial consent is considered void due to the coercive methods employed.

Criminal networks often exploit these gaps in international law, creating grey areas that hinder effective monitoring and prosecution. Smuggling generally terminates once migrants reach their destination, but trafficking often leads to sustained exploitation in the form of forced labour, sexual slavery, or other forms of abuse that continue well beyond the transportation phase.

3. THE HARRAGA PHENOMENON: A REAL-WORLD INTERSECTION OF SMUGGLING AND TRAFFICKING

While the legal definitions of human trafficking and smuggling provide a clear framework for understanding these crimes, the realities on the ground are often far more complex. The Harraga phenomenon – referring to the perilous journeys undertaken by North African migrants who burn their identity papers in an attempt to reach Europe – underlines the blurred lines between human smuggling and trafficking. This practice not only highlights the desperation of migrants but also the ways in which criminal networks exploit and dehumanise individuals through violence and coercion, reducing them to commodities.

The longstanding history of mobility across the Mediterranean has taken on a darker turn in recent years, epitomised by the perilous practice of Harraga, an Arabic term meaning "burners." This term refers to North African migrants attempting illegal sea

crossings to Europe, often coerced by smugglers into burning their identity papers. Initially, this act is intended to evade detection and possible expulsion upon arrival, allowing migrants to create a new identity. However, this practice also facilitates their subsequent exploitation, particularly in sectors like agriculture in Spain, where they are forced to work as undocumented labourers.

Here, the distinction between smuggling and human trafficking becomes blurred. Smuggling, according to legal definitions, involves the illegal transport of individuals for a fee, often with their consent. However, in many cases like those portrayed in Lozano's narrative, what begins as smuggling—where individuals willingly pay to be transported—quickly transforms into human trafficking. Once the migrants arrive in Europe, they often find themselves trapped in situations of forced labour, particularly in Spain's agricultural sector, where their lack of identity papers renders them vulnerable to exploitation.

In his novel *Harraga* (2002), Spanish author Antonio Lozano captures this grim transition. Lozano tells the fictional story of a smuggler whose lover dies during one of these treacherous Mediterranean crossings.⁷ The woman's body remains unidentified because she carried no papers—a direct consequence of the *Harraga* practice that strips migrants of their legal identity. While fictional, Lozano's account highlights a reality experienced by many migrants: what begins as a voluntary agreement to be smuggled across borders often escalates into exploitation, where individuals are subjected to coercion, violence, and forced labour, falling squarely into the realm of human trafficking.

This vagueness in the distinction between smuggling and trafficking reflects the broader reality of migration: while smuggling is initially defined by the individual's consent to be transported, traffickers often exploit their vulnerability once they arrive, subjecting them to forced labour or other forms of exploitation. In the case of the *Harraga* migrants, their undocumented status and lack of legal protection make them particularly vulnerable to being forced into exploitative labour conditions, effectively transforming what began as smuggling into a form of trafficking.

The exploitation of these migrants—both in terms of their physical labour and their lack of legal status—illustrates the harsh reality of trafficking in the Mediterranean. Criminal networks blur the lines between smuggling and trafficking, using deceit,

⁷ LOZANO, Antonio, *Harraga* (L'atinoir 2022).

coercion, and violence to exploit individuals for economic gain. Thus, what may begin as a form of migration facilitated by smugglers frequently results in sustained and systemic exploitation, where trafficked individuals are treated as mere commodities.

How do international actors respond to these blurred lines, however. A distinct difference between the two phenomena remains, however: the question of victimhood. Who is harmed in trafficking, as distinct from smuggling? Who do laws exist to protect? It is true that many victims of trafficking start their journey as smuggled migrants, only to find themselves caught in exploitative conditions - these are not mutually exclusive categories, and many move from one to another.

4. BALANCING BORDER SECURITY AND HUMAN RIGHTS IN COMBATING HUMAN TRAFFICKING

While the legal frameworks provided by international conventions, such as the Palermo Protocol and the Protocol against the Smuggling of Migrants, offer clear definitions and distinctions between human trafficking and smuggling, the practical enforcement of these laws—particularly within the context of border management—presents significant challenges. One key institution at the forefront of addressing these challenges in the European context is Frontex, the European Border and Coast Guard Agency.

Frontex operates under a dual mandate that seeks to balance the protection of fundamental rights with the management of border security. This tension is reflected in key documents such as the Fundamental Rights Strategy (FRS), which commits the agency to upholding 'fundamental rights as contained in international and EU law'. The FRS places a particular emphasis on the protection of 'the needs of vulnerable persons or groups and persons in a vulnerable situation, including children'⁸ - in short, positioning trafficking victims as the referent object. Nonetheless, Frontex's primary focus remains the securitisation of borders and risk management, as evidenced by documents such as its Annual Risk Analyses (ARAs) and Strategic Risk Analyses (SRAs). These documents, intended to serve as strategic guides for policymakers and operational leaders, position Europe itself as the referent object - trafficking as a whole (including its victims) form

⁸ Frontex, *Fundamental Rights Strategy* (Frontex, 2021), 5

part of the ‘threats and challenges at our external frontiers’⁹, where the agency must show ‘resilience and strength to succeed in this increasingly hostile environment’¹⁰.

The ‘borders-as-referent-object’ model situates human trafficking within a broader framework of security challenges. For example, the 2013 ARA describes trafficking as a ‘security threat present at the external borders,’¹¹ while the 2022 SRA links trafficking, in the context of the Russia-Ukraine war, to an increasingly precarious security situation at the EU’s borders.¹² These reports often discuss trafficking in tandem with other security concerns such as migrant smuggling, drug and arms trafficking, and, at times, terrorism. This conflation of trafficking with other security threats underscores a key theme in Frontex’s risk assessments: an overriding focus on border integrity and the prevention of unauthorised entry into the European Union. Frontex’s securitised approach to trafficking is not always overtly stated. Although the ‘trafficking-terror nexus’ is widely discussed in academic¹³ and policy¹⁴ literature, Frontex’s ARAs and SRAs are notably cautious in establishing such links. The 2020 SRA issued dire warnings of the relations between climate and terrorism, but had no equivalent warnings about trafficking and terrorism.¹⁵

In contrast, the ‘victims-as-referent-object’ model foregrounds the need to protect individuals from the harms of trafficking. Frontex reports often describe trafficking as a form of modern-day slavery,¹⁶ or called for special protection measures such as separate accommodation and the provision of medical and psychological assistance to these vulnerable groups.¹⁷ Later reports have similarly stressed the importance of safeguarding trafficked individuals from further exploitation once they have reached Europe.¹⁸ Unusually for a risk analysis document, this sometimes went into

⁹ Frontex, *Risk Analysis for 2022/2023* (Frontex, 2022), 7

¹⁰ Frontex, *Fundamental Rights Strategy* (Frontex, 2021), 17

¹¹ Frontex, *Risk Analysis for 2013* (Frontex, 2013), 8

¹² Frontex, *Strategic Risk Analysis for 2022* (Frontex, 2022), 3

¹³ CORNELL, Svante, ‘The interaction of drug smuggling, human trafficking, and terrorism’, in Anna Jonsson (ed), *Human Trafficking and Human Security* (Routledge 2008)

¹⁴ United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, ‘Identifying and Exploring the Nexus Between Human Trafficking, Terrorism, and Terrorism Financing’, (CTED, 2021) <<https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/ht-terrorism-nexus-cted-report.pdf>> (accessed 13 September 2024)

¹⁵ Frontex, *Strategic Risk Analysis for 2020* (Frontex, 2020), 33

¹⁶ Frontex, Extract from *Risk Analysis for 2010* (Frontex, 2010), 3

¹⁷ Frontex, *Risk Analysis for 2017* (Frontex, 2017), 41

¹⁸ Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024* (Frontex, 2023), 39

graphic detail; the 2018 ARA discussed a ‘a humiliating and daunting voodoo ritual’ faced by female Nigerian trafficking victims,¹⁹ emphasising their victimhood in order to justify increased border security on the grounds that it might ‘sometimes represent the only opportunity for victims to receive support and protection from exploitation’.

Here, as with the human trafficking vs. people smuggling dichotomy, there is a clear ambiguity in Frontex’s arguments. Trafficking is consistently framed through a securitised lens, but the object of that securitisation shifts - sometimes Europe, sometimes victims. This dual narrative conforms closely to Aradau’s ‘risk/pity’ view of trafficking. She describes two seemingly contradictory characterisations of trafficked people (largely women) - ‘as illegal migrants, prostitutes and (potential) criminals, trafficked women are a cause of insecurity; as victims, they are also simultaneously vulnerable and made insecure themselves.’²⁰ She notes how these characterisations are mutually reinforcing, with ‘pity’ repurposed into a tool to justify the ‘survey[ing] and disciplin[ing] of women’ on the supposed grounds of protecting them.²¹

Aradau’s approach does seem a close match for how Frontex’s ARAs and SRAs oscillate between two views of trafficked people. The ‘risk’ narrative presents them as part of a securitised litany of terrorist and drug/arms smuggling threats, while the more humanitarian ‘pity’ approach paints them as victims of modern slavery who must be monitored and protected from harm from wicked traffickers. Both are used to justify increasing budgets, resources, and presence. Aradau’s account of ‘risk/pity’ does, however, seem a little over-fitted to the specifics of her case studies, especially when looking at Frontex’s own policy documents. While it does include some security/humanitarian elements, the ARAs and SRAs broadly eschew the therapeutic/pathologising moves she describes. Aradau’s discussion of ‘risk’ conceptualises it as a phenomenon largely directed at individuals and collectivities - ‘the qualitative assessment of people ... a privileged technique in the assessment of risk, based on ‘procedures for the allocation of individuals to risk groups’²²). This seems somewhat distinct to the way that Frontex describes the phenomenon – as a multiheaded, amorphous systemic phenomenon (geopolitical, criminal, technological, environmental) set of

¹⁹ Frontex, *Risk Analysis for 2017* (Frontex, 2017), 41

²⁰ ARADAU, Claudia, ‘The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking’ (2004), *Millennium* 33:2, 260

²¹ *ibid*, 275

²² *ibid*, 267

‘challenges at our external border.’²³ This – and other statements – seem to reflect a more reflexive approach to risk, concerned with threats ‘to us, but *out there*’ rather than with allocating individuals to risk groups.

Another approach would be to focus on Frontex specifically as a securitising actor - to understand its actions not so much in terms of law or emotion, but in terms of strategic and organisational moves. Writers like Léonard and Kaunert have noted the continual tendency of Frontex as an institution to move towards increasingly intense security practices, with ‘the end of the continuum ... characterised by survival, existential threats, and militarisation.’²⁴ Hintjens, in a study of EU securitisation of smuggling and trafficking in the 2015/2016 ‘migration crisis’, notes that attempts to securitise trafficking first as a threat to innocent trafficked victims, and second as a force of criminal gangs ‘besieging’ Europe both failed due to confused messaging and NGO and popular opposition.²⁵ More recently, however, Frontex has returned to a more refugee-centric approach, stressing the ‘dire and inhumane’ conditions that trafficking victims and smuggled people face:

*With the lack of legal pathways, the health and life of migrants are put in danger. This is especially true for children, who are among the most vulnerable. Migrant smuggling often places those involved in dire and inhumane conditions and can also result in different forms of exploitation of vulnerable people. Migrants are transported in unseaworthy boats through the Mediterranean and the English Channel or put in hidden compartments of road vehicles along land routes in the Balkans.*²⁶

This represents a more sophisticated version of previous victim-as-referent object approaches, but still is used to justify a restrictive border policy of ‘border externalisation’ resulting in serious human rights abuses.²⁷ If trafficking and smuggling are dangerous, the logic goes, then the ‘humanitarian’ conclusion would be to discourage people from using these pathways - but the practical impact of these policies remains similar to the more openly securitising approach.

²³ Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024* (Frontex, 2023), 7

²⁴ LÉONARD, Sarah and Christian KAUNERT, ‘The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices’ (2020), *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48:6, 1417

²⁵ HINTJENS, Helen, ‘Failed Securitisation Moves during the 2015 “Migration Crisis”’ (2019), *International Migration* 57:4

²⁶ Frontex, *Risk Analysis for 2023/2024* (Frontex, 2023), 39

²⁷ Amnesty International, ‘Joint Statement: The future EU must uphold the right to asylum in Europe’ (Amnesty International, 9 July 2024) <<https://www.amnesty.eu/news/joint-statement-the-future-eu-must-uphold-the-right-to-asylum-in-europe/>> accessed 13 September 2024

5. CONCLUSION

The Mediterranean region, has now become a focal point for human smuggling and trafficking, where the vulnerabilities of migrants are ruthlessly exploited. While the legal frameworks provided by international conventions, such as the Palermo Protocol and the Protocol against the Smuggling of Migrants, offer clear distinctions between smuggling and trafficking, the practical realities on the ground often blur these lines. As seen in the Harraga phenomenon, migrants' journeys, which begin with smuggling, can quickly shift to conditions of exploitation and forced labour, underscoring the fragile boundary between these two crimes.

The fragility of these boundaries - compounded by the complex legal and jurisdictional landscape, particularly at sea, where international law struggles to keep pace with evolving criminal tactics - is further complicated by a complex web of securitising moves by actors such as Frontex. For reasons of length, this paper has not been able to investigate Frontex's activities 'on the ground', but at a policy level, the smuggling/trafficking ambiguity is joined by risk/pity and Europe-as-referent-object/victims-as-referent-objects dichotomies, all of which trend towards securitisation.

In any case, the case study of Harraga highlights the broader reality that many migrants are caught in: a cycle of exploitation, vulnerable to both smugglers and traffickers, often without adequate legal protection. While the distinctions between smuggling and trafficking may be theoretically sound, they are far less clear in practice - an ambiguity with political significance that may not serve victims well.

NOTAS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN LA PRÁCTICA RECIENTE DE SALVAMENTO MARÍTIMO ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS

María de los Ángeles BELLIDO LORA*

Sumario: 1. Introducción. 2. La actuación SAR en las zonas de responsabilidad solapadas entre España y Marruecos. 3. Breve análisis de los aspectos humanitarios afectados en el desarrollo de una operación de búsqueda y rescate en el mar. 3.1 El deber de prestar auxilio: Un compromiso con la protección de la vida en el mar. 3.2. El desembarco en lugar seguro: Implicaciones humanitarias tras una operación de rescate. 4. Ideas finales.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los cinco primeros meses de 2024, el número de personas desaparecidas en las rutas migratorias de acceso a España han ascendido hasta superar las 5.000 víctimas en el mar¹. Este incremento se produce en un contexto en el que las llegadas irregulares a las costas españolas amenazan con alcanzar cifras históricas², a la vez que los trágicos desenlaces continúan evidenciando la peligrosidad de los itinerarios que componen estas rutas.

En este marco, el pasado 21 de junio de 2023, un naufragio en las costas canarias resultó en la muerte de dos migrantes, uno de ellos un menor, y la desaparición de otros 36 que viajaban en una lancha neumática.

A pesar de que tragedias como la aquí mencionada son lamentablemente frecuentes en las rutas migratorias marítimas hacia Europa, este incidente en particular desató una polémica significativa en torno a la gestión de las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo (SAR, por sus siglas en inglés) en la región. En esta ocasión, la

* Investigadora FPI en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz (marian.bellido@uca.es). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 5 de septiembre de 2024.

¹ CAMINANDO FRONTERAS, “Monitoreo del Derecho a la vida en la Frontera Occidental Euroafricana”, Enero-Mayo 2024, <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitoreo-del-derecho-a-la-vida-primeros-5-meses-2024/>.

² A fecha de 31 de agosto de 2024, se registraron un total de 33.481 llegadas irregulares a España por vía marítima en lo que va de año, de las cuales, 25.524 llegadas fueron contabilizadas en las Islas Canarias, demostrando así la reciente predominancia de la ruta Atlántica en las vías migratorias hacia España. Véase: MINISTERIO DEL INTERIOR, “Balances e Informes 2024: Informe quincenal sobre inmigración irregular – Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de agosto”, <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>.

filtración de una conversación radiofónica ente los operarios de los servicios de rescate españoles reveló desacuerdos sobre quién debía asumir la responsabilidad de la emergencia. En este sentido, aunque se reconoció que el naufragio ocurrió en una zona bajo la responsabilidad de España para la coordinación y el desarrollo de operaciones de rescate, las autoridades españolas decidieron delegar la misión a sus contrapartes marroquíes, quienes tardaron más de diez horas en movilizar sus recursos, contribuyendo al fatal desenlace.

En medio del inquietante escenario de alta presión migratoria, se vuelve imperativa una respuesta eficaz a las emergencias que ocurren en el mar. En este contexto, la colaboración entre los Estados ribereños de España y Marruecos, dos actores clave en la región, se encuentra bajo un escrutinio creciente.

Con una reciente remodelación de la gestión migratoria en la frontera sur de España, la colaboración con Marruecos ha adoptado un enfoque más orientado hacia la securitización de las fronteras y el control de los flujos migratorios irregulares³, limitando, de manera significativa, la posibilidad de desarrollar una gestión más integral y humanitaria ante la presente crisis migratoria.

Un aspecto crucial en el desarrollo de esta cooperación radica en la gestión de las regiones de búsqueda y salvamento que se solapan entre ambos Estados vecinos, así como el reparto de responsabilidades asignadas en dichas áreas. En particular, el presente incidente ha puesto de relieve nuevas dudas sobre la transparencia en los protocolos de actuación conjunta entre ambos países, especialmente ante la aparente tendencia de los servicios españoles a delegar la gestión de las emergencias en estas zonas a sus homólogos marroquíes.

Tradicionalmente caracterizados por una limitada capacidad operativa y escasez de recursos, los servicios de rescates marroquíes afrontan importantes dificultades para garantizar una respuesta efectiva, ocasionado varios ejemplos de actuaciones tardías y/o inciertas. De esta manera, la falta de protocolos formales complica no solo el reparto equitativo de responsabilidades durante las emergencias en el mar, sino también la búsqueda de responsables en casos de rescates fallidos, como el anteriormente mencionado.

³ VIVES, Luna, “Death at Sea: Dismantling the Spanish Search and Rescue System”, *Geopolitics*, 2023, p.641.

Partiendo de este escenario, el presente trabajo tiene como objetivo principal analizar la implementación práctica de las operaciones de búsqueda y rescate coordinadas entre España y Marruecos en las zonas de responsabilidad compartidas en la fachada atlántica y el Mediterráneo occidental. Con este objetivo, se propone analizar los principales cambios en la reciente práctica SAR entre ambos países vecinos, así como identificar los desafíos que emergen en la coordinación de dichas operaciones. Del mismo modo, este análisis busca evaluar el impacto de esta colaboración en la protección y el respeto de los derechos humanos de los migrantes durante el desarrollo de las operaciones de rescate.

2. LA ACTUACIÓN SAR EN LAS ZONAS DE RESPONSABILIDAD SOLPADAS ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS

En lo que respecta a las zonas de responsabilidad en materia de búsqueda y rescate, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, comúnmente conocido como Convenio SAR⁴, define estas regiones como una zona de dimensiones definidas asociadas a un centro de coordinación de salvamento dentro de la cual se prestan servicios de búsqueda y rescate⁵.

Para la delimitación de estas regiones, el Convenio otorga a los Estados parte el derecho unilateral de declarar las regiones en las que van a prestar los servicios de rescate, a la vez que recomienda que se alcance acuerdos bilaterales entre Estados vecinos, con el objetivo de delimitar conjuntamente dichas regiones y acordar la cooperación en la prestación de los servicios de búsqueda y rescate en las mismas⁶.

No obstante, no son pocos los casos en los que no ha sido posible alcanzar un acuerdo entre Estados vecinos, dando lugar a la presencia de zonas solapadas donde dos países reclaman la prestación de servicios de rescate. Este fenómeno es especialmente evidente en el Mediterráneo, donde destacan los casos de Turquía y Grecia en la región oriental, Italia y Malta en la región central, y España y Marruecos en la región occidental.

⁴ Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, adoptado el 27 de abril de 1979, 1405 UNTS 97.

⁵ Convenio SAR, Anexo Capítulo 1, párr. 1.3.4.

⁶ JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Ángeles, “Small Island, Big issue’: Malta and its Search and Rescue Region – SAR”, *Peace and Security – Paix et Sécurité Internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 7, 2019, p. 301.

En lo que respecta a España, su región SAR se extiende por un área de 1'5 millones de kilómetros cuadrados, cubriendo los más de 3.000 kilómetros de costa del territorio español⁷. A la hora de declarar esta delimitación ante la Organización Marítima Internacional (OMI), España y Marruecos no llegaron a concluir ningún acuerdo bilateral al respecto, lo que llevó a originar una zona de solape tanto en el área del Estrecho de Gibraltar, como en las costas del archipiélago canario⁸.

Con el fin de garantizar la efectividad de las respuestas ante posibles emergencias en estas regiones, tanto España como Marruecos han establecido y desarrollado servicios especializados en la búsqueda y el salvamento marítimo. Con múltiples unidades de rescates desplegadas en los principales puertos españoles, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), en colaboración con el Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SEMAR), lleva más de 30 años dedicándose a la protección de la vida humana en el mar dentro de las regiones de responsabilidad españolas.

No obstante, la limitada disponibilidad de recursos en Marruecos llevó a que España asumiera la responsabilidad de la mayoría de operaciones de rescates, tanto en las regiones SAR españolas como en las solapadas e, incluso, se necesitó su actuación en zona marroquí. Esta intervención en aguas de un país vecino está contemplada y recomendada en el Convenio SAR cuando un Estado ribereño no dispone de los medios suficientes para garantizar una respuesta eficaz a tiempo⁹. Esta tradicional predominancia del papel de España en la región se mantuvo hasta finales de la pasada década, cuando los servicios de rescate españoles llegaron a destinar hasta el 30% de sus actuaciones en operaciones de rescate en las zonas solapadas y marroquíes¹⁰.

El cambio en esta dinámica se produjo con la intensificación de los flujos migratorios en el Mediterráneo occidental. Con el inicio de la crisis de refugiados sirios y, especialmente, tras los diversos acuerdos de cooperación con terceros Estados para la gestión de los flujos migratorios en el Mediterráneo oriental y central, se originó una redirección de las rutas migratorias que partían hacia Europa, encontrándonos con un

⁷ SALVAMENTO MARÍTIMO, “Misión y Área de Responsabilidad”, 2024, <http://www.salvamentomaritimo.es/conocenos/nuestra-actividad/mision-y-area-de-responsabilidad>.

⁸ ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI), “GISIS: Global SAR Plan. Rescue Coordination Centre. Spain”, 2023, <https://gisis.imo.org/>

⁹ Convenio SAR, Anexo Capítulo 3, párr. 3.1.2.

¹⁰ BELLIDO LORA, María de los Ángeles, “Inmigración y cooperación hispano-marroquí en búsqueda y salvamento marítimo: perspectivas de una cooperación SAR en la región del Estrecho de Gibraltar”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, núm. 7, 2023, pp. 99-104.

mayor número de salidas en el noroeste africano con dirección a la península y el archipiélago canario¹¹.

Con el aumento de llegadas irregulares a las costas españolas y el consiguiente colapso de los servicios destinados tanto al rescate en mar, como a la recepción y acogida en tierra, se puso de relieve la necesidad de modificar este marco de actuación en la región. Para ello, se adoptaron nuevas estrategias que buscaban aumentar el compromiso y la participación de los servicios de rescates marroquíes en la región. Con este propósito, tanto España como la Unión Europea destinaron una serie de fondos y apoyo operativo a Marruecos, con el objetivo de fortalecer sus capacidades para hacer frente a estas emergencias en el mar de manera más eficaz¹².

La problemática en torno al refuerzo de la cooperación con Marruecos surge cuando los primeros informes sobre la situación en la región reportan que el mayor protagonismo de los servicios marroquíes en la región ha conducido a una disminución de las actuaciones españolas, no solo en zona SAR marroquí, sino también en zonas de responsabilidad solapadas¹³.

Junto a esta disminución de la presencia de España en la región, se ha producido una paralización de los rastreos llevados a cabo por España en dichas zonas, disminuyendo la capacidad de detectar con prontitud una emergencia en el mar, así como de hacer un seguimiento de las personas rescatadas por Marruecos. De esta manera, la ausencia de estos rastreos ha impedido corroborar las denuncias de diversas ONGs sobre continuas vulneraciones de derechos fundamentales de los migrantes una vez que son rescatados y desembarcados en territorio marroquí¹⁴.

¹¹ Véase: Consejo Europeo, Comunicado de Prensa, Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016; Memorando de Entendimiento sobre la cooperación en los ámbitos del desarrollo, la lucha contra la inmigración ilegal, la trata de seres humanos y contrabando de combustible; y sobre el refuerzo de la seguridad de las fronteras entre el Estado de Libia y la República Italiana, adoptado el 2 de febrero de 2017; Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Unidad Nacional del Estado de Libia y el Gobierno de la República de Malta en materia de lucha contra la inmigración ilegal, adoptado el 28 de mayo de 2020.

¹² Estas inversiones han incluido la modernización de equipos, capacitación del personal y respaldo financiero, con un total de 148 millones de euros transferidos por la UE entre 2018 y 2019. El objetivo principal de estos fondos ha sido fortalecer las capacidades de las unidades de rescate del país vecino, así como, especialmente, mejorar el control y la gestión de las fronteras en la región. Véase: COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de Prensa, Ruta del Mediterráneo occidental: La UE refuerza el apoyo a Marruecos, 14 diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_6705

¹³ BELLIDO LORA, María de los Ángeles, “Inmigración y cooperación hispano-marroquí en búsqueda y salvamento marítimo: perspectivas de una cooperación SAR en la región del Estrecho de Gibraltar”, *op. cit.*, pp. 111 y 112.

¹⁴ HUMAN RIGHTS WATCH, “World Report 2024. Events of 2023”, 2024, pp. 430-435.

El naufragio del 21 de junio de 2023 en las costas canarias es un ejemplo ilustrativo de la disminución de la actuación española en las zonas de responsabilidad SAR solapadas. A pesar de que la embarcación en peligro fue detectada por los servicios españoles de rescates aéreos y el propio piloto informara sobre la ubicación de la misma dentro de la zona de responsabilidad compartida entre España y Marruecos, los operarios de rescate decidieron delegar la actuación a los servicios marroquíes. Como resultado de esta decisión, y del retraso de la respuesta marroquí, quienes alegaron que no detectaron un riesgo inminente en la embarcación, la intervención llegó demasiado tarde. La emergencia concluyó en un trágico naufragio que provocó la pérdida de decenas de vidas en el mar.

En consonancia con esta tendencia, que caracteriza la más reciente cooperación hispano-marroquí en la gestión de la inmigración irregular en la región, la transferencia de responsabilidades al país vecino no ha quedado exenta de críticas. Esta transferencia puede interpretarse como una estrategia orientada, primordialmente, a evitar el desembarco de migrantes en las costas españolas al otorgarle a Marruecos un papel más prominente en la gestión de la inmigración y en la coordinación de operaciones SAR en la región. En este sentido, en lugar de priorizar la salvaguarda de la vida humana en el mar, esta cooperación parece contribuir a la disuasión de la migración, actuando como herramienta para limitar la entrada de migrantes a Europa, en detrimento de los derechos de quienes buscan protección.

3. BREVE ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS HUMANITARIOS AFECTADOS EN EL DESARROLLO DE UNA OPERACIÓN DE BÚSQUEDA Y RESCATE EN EL MAR

Tradicionalmente, el Derecho del Mar ha sido una rama del derecho caracterizada por una notable deficiencia en el estudio y desarrollo de los aspectos humanitarios, especialmente en lo que respecta a la regulación de las migraciones por vía marítima. Sin embargo, en los últimos años, la creciente visibilización mediática de miles de historias reales de personas que arriesgan sus vidas para cruzar el mar hacia Europa ha contribuido a destacar la importancia fundamental que el elemento humano debe desempeñar dentro de este marco jurídico¹⁵.

¹⁵ PAPANICOLOPULU, Irini, *International Law and the Protection of People at Sea*, 1ª. Ed., Oxford University Press, 2018, pp. 1-2.

En el ámbito específico de la normativa que regula las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo, también se evidencia una carencia de disposiciones que aborden de manera adecuada las emergencias en el mar dentro de un contexto de alta afluencia migratoria, priorizando y enfatizando la salvaguarda de la vida humana en estas situaciones.

En gran medida, esta deficiencia normativa se debe a que los instrumentos jurídicos destinados a regular las operaciones búsqueda y salvamento marítimo fueron redactados en una época en la que el fenómeno migratorio no había alcanzado su magnitud actual¹⁶.

Esto ha requerido de sucesivas enmiendas que complementaran y actualizaran la normativa que regula el salvamento marítimo, con el fin de abordar los problemas más contemporáneos¹⁷. En la actualidad, el creciente uso del mar para diversos fines ha provocado un inevitable incremento de la presencia humana en el mar, mientras que los riesgos inherentes al entorno marítimo siguen estando presentes.

En este escenario de migraciones a gran escala por mar, el desarrollo eficaz de una operación SAR implica una serie de consideraciones humanitarias que deben abordarse en todas las partes del proceso para garantizar una respuesta eficaz.

3.1. El deber de prestar auxilio: Un compromiso con la protección de la vida en el mar

El punto de partida se encuentra en el deber de prestar auxilio, estipulado en el artículo 98 del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)¹⁸, por el cual se establece la obligación de asistir a cualquier persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar, independientemente de su nacionalidad, estatus legal o la jurisdicción del espacio marítimo en el que se encuentre¹⁹.

¹⁶ CATALDI, Giuseppe, “Euro-Mediterranean experiences on management of migration governance”, *Peace and Security – Paix et Sécurité Internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 9, 2021, pp. 1-7.

¹⁷ Véase: Resolución MSC.155(78), adoptada el 20 de mayo de 2004, adopción de Enmiendas al Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, 1979.; Resolución MSC.153(78), adoptada el 20 de mayo de 2004, adopción de Enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974.

¹⁸ Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), adoptado el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS, 397.

¹⁹ Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, adoptado el 1 de noviembre de 1974, 1184 UNTS 278 (Convenio SOLAS), Capítulo V. Regulación 33.

El deber de prestar auxilio en el mar está ampliamente reconocido como una tradición marítima, en virtud de la cual, la gente de mar ha asumido a lo largo de los años la obligación moral de rescatar a las personas en peligro en el mar²⁰. Esta práctica ha evolucionado hasta convertirse en derecho consuetudinario, derivada de la práctica reiterada y generalmente aceptada como derecho.

Diversos autores han clasificado este deber como una obligación esencialmente de conducta para el Estado²¹, lo que implica, en otras palabras, la obligación de actuar de conformidad con los textos normativos que lo regulan. Esto incluye, por ejemplo, la obligación de actuar lo más rápidamente posible ante una emergencia en el mar, o de informar sobre las necesidades de asistencia, con el fin de garantizar que se preste el socorro necesario²².

Dado el carácter urgente y anticipatorio que define una operación de búsqueda y salvamento marítimo, la rápida decisión de iniciar o no un rescate puede ser determinante para el éxito o el fracaso de la misión, así como para el cumplimiento efectivo de esta obligación internacional. En este sentido, la reticencia de los Estados a intervenir en dichas operaciones ha sido un factor crítico en la protección del derecho a la vida de los migrantes, ya que la rapidez y efectividad en su actuación marca la diferencia entre la pérdida o la salvación de vidas en el mar.

En el caso presentado, tanto la negativa inicial de España a ocuparse de la emergencia, como el retraso de Marruecos en desplegar sus unidades de rescate, al no considerar que existiera un riesgo inminente, influyeron directamente en el trágico desenlace del incidente en cuestión.

En este contexto, el hecho de que la interpretación de una emergencia como situación de peligro inminente quede a discreción de las unidades de rescate, ha generado importantes retrasos en la ejecución de una operación SAR, lo que incrementa significativamente el riesgo para las personas en el mar²³.

²⁰ ATTARD, Felicity, “The contemporary significance of the early efforts to codify the Duty to Render Assistance at Sea”, *The Quarterly Bulletin of Benedict on Admiralty*, núm. 15-2, 2017, p. 61.

²¹ PASTAVRIDIS, Efthymios, “Is there a right to be rescued? A skeptical view”, *QIL, Zoom-in*, núm. 4, 2014, p. 21.

²² PASTAVRIDIS, Efthymios, *op. cit.*

²³ El concepto de “peligro” describe una cualidad esencial que determina la necesidad de una respuesta rápida y eficaz ante situaciones críticas en el mar. No obstante, la falta de una definición concreta por parte del CNUDM nos lleva a acudir al Convenio SAR, que lo define como “una situación en la que existe una certeza razonable de que una persona, un buque u otra embarcación se ve amenazada por un peligro grave e inminente y requiere asistencia inmediata”. Véase: Convenio SAR, Anexo, Capítulo 1, párr. 1.3.13.

De este modo, este deber de auxilio puede interpretarse como una obligación positiva del Estado para salvaguardar el derecho a la vida de las personas en el mar²⁴, por la cual se exige a los Estados que adopten medidas proactivas para evitar la pérdida de vidas en el mar, incluido el establecimiento de unidades, equipos y personal adecuados para garantizar la prestación de servicios SAR eficaces y apropiados²⁵.

3.2. El desembarco en lugar seguro: Implicaciones humanitarias tras una operación de rescate

Con la terminación de una operación de rescate, surgen otras cuestiones que requieren implícitamente la consideración de ciertos aspectos humanitarios. Entre ellas se destacan el desembarco en un lugar seguro y la adhesión al principio de no devolución.

El reto de proporcionar una definición jurídica precisa de “lugar seguro” ha convertido en un desafío importante la cooperación entre los Estados implicados en una operación de rescate para determinar el lugar de desembarco.

En un esfuerzo por aportar una definición a dicho concepto, las Directrices de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre el Tratamiento de Personas Rescatadas en el Mar establecen que un lugar seguro debe garantizar la seguridad de la vida de los supervivientes y satisfacer sus necesidades humanas básicas, como la alimentación, el alojamiento y la atención médica²⁶. Del mismo modo, esta interpretación debe ser incompatible con un lugar en el mar, lo que implica que la embarcación de rescate no puede considerarse un lugar seguro. Esto es particularmente relevante dado que el lugar seguro debe permitir a los migrantes tramitar sus solicitudes de protección internacional, asilo y refugio, si procede, siguiendo las normas internacionales²⁷. En este contexto, la interpretación de “lugar seguro” debe realizarse de acuerdo a las disposiciones relativas a los derechos humanos y los derechos de los refugiados.

²⁴ TREVISANUT, Seline, “Recognizing the Right to be Rescued at Sea”, *Ocean Yearbook Online*, 2017, p. 146.

²⁵ KOMP, Lisa-Marie, “The duty to assist persons in distress: an alternative source of protection against the return of migrants and asylum seekers to the high seas?”, en MORENO-LAX, Violeta, y PASTAVRIDIS, Efthymios (eds), *Boat Refugees’ and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Brill Nijhoff, 2016, p. 237.

²⁶ Directrices sobre el Tratamiento de Personas Rescatadas en el Mar, Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional (OMI), MSC.167(78), 78ª Sesión, OMI DOC MSC 78/26/Add.2 Anexo 34, adoptado el 20 de mayo de 2004, párr. 3.

²⁷ CAMPÀS VELASCO, Ainhoa, “Vulnerability and marginalisation at sea: maritime search and rescue, and the meaning of ‘place of safety’”, *International Journal of Law in Context*, núm. 18, 2022, p. 91.

No obstante, la posibilidad de que el derecho de asilo cristalice una vez se produzca el desembarco de las personas rescatadas ha llevado a los Estados costeros a mostrar reticencia en permitir el desembarco de migrantes en sus puertos²⁸. En otras palabras, para evitar las responsabilidades asociadas con la protección internacional que pueden surgir si un migrante desembarcado en sus puertos solicita asilo, los Estados costeros se muestran cada vez menos dispuestos a participar en operaciones de rescate.

Con este propósito, cada vez son más los ejemplos en los que los Estados europeos del Sur han fortalecido su cooperación con terceros países, como Libia o Marruecos, con el objetivo de retornar a los migrantes a los países de origen o de tránsito, desde los cuales han partido hacia Europa²⁹. En este contexto, el hecho de que esta cooperación se efectúe con países acusados de graves vulneraciones de derechos humanos resalta una posible violación del principio de no devolución, por el cual, un Estado no puede devolver a los refugiados a un territorio en el que teman ser perseguidos, ni puede trasladarlos a un lugar desde el que puedan ser enviados posteriormente a un territorio en el que su vida o su libertad corran peligro.³⁰

Este ha sido el principal argumento para cuestionar cómo se está desarrollando la nueva cooperación entre España y Marruecos, y para especular sobre las verdaderas motivaciones tras este aumento de la colaboración entre ambos países vecinos para la gestión de la inmigración irregular. La nueva dinámica de actuación en las zonas solapadas es un claro ejemplo de cómo España, aprovechando la informalidad y ambigüedad en la atribución de responsabilidades en estas regiones, delega la gestión en Marruecos. De esta manera, España evita la llegada de inmigrantes a sus costas, sin reparar en las denuncias e informes que señalan importantes vulneraciones de derechos de estos migrantes en el país vecino.

4. IDEAS FINALES

La intensificación de los flujos migratorios marítimos hacia España, tanto a través de la ruta del Mediterráneo occidental como, en los últimos años, por la fachada

²⁸ BARNES, Richard, “The International Law of the Sea and Migration Control” en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis (eds.), *Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 144.

²⁹ JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia, “La desnaturalización de la zona SAR en el Mediterráneo central: de pieza clave para salvar vidas a instrumento contra los derechos humanos”, *REDI*, 74/2, 2022, p. 248.

³⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, adoptada el 28 de julio de 1951 (Convención sobre los Refugiados) art. 33.

atlántica, ha obligado al gobierno español a buscar un aliado estratégico en la ribera sur del Mediterráneo. Siguiendo el modelo de cooperación establecido en el Mediterráneo central con países como Libia o Túnez, España ha optado por fortalecer su colaboración con Marruecos, con el propósito de desarrollar una estrategia conjunta que permita reducir el número de llegadas irregulares a las costas españolas.

No obstante, en materia de salvamento marítimo de migrantes, la reciente cooperación hispano-marroquí sigue estando marcada por la opacidad que tradicionalmente ha caracterizado las relaciones entre ambos países, no encontrándose instrumentos legales formales que regulen de manera clara y transparente esta cooperación. Como resultado, se plantean desafíos significativos que dificultan la implementación efectiva de esta colaboración en la región.

En la práctica, la delimitación de las regiones SAR presenta retos significativos en la cooperación entre España y Marruecos, resultando en una colaboración que, si bien estable a lo largo de los años, muestra una evolución en la que el mayor protagonismo de Marruecos en sus zonas de responsabilidad y en las zonas solapadas ha supuesto una reducción de la intervención de los servicios de rescates españoles en la región. En este sentido, Marruecos ha mostrado históricamente una limitada capacidad operativa de rescate que, pese a las nuevas inversiones, sigue sin solventar adecuadamente este desafío. Asimismo, la reciente tendencia de España a delegar su responsabilidad a Marruecos en las zonas solapadas ha generado una nueva dinámica que incrementa la vulnerabilidad de las personas en peligro en el mar. Esto ha resultado en numerosos casos de migrantes que han tenido que permanecer a la deriva durante horas antes de recibir auxilio, poniendo en duda el compromiso de España con la obligación internacional de asistir a estos migrantes en situaciones de emergencia el mar.

Finalmente, es fundamental subrayar que, ante el complejo panorama migratorio marítimo al que se enfrentan los Estados del sur de Europa, resulta imperativo la adopción de una gestión migratoria que priorice la seguridad de la vida y el trato digno y humano de las personas vulnerables en el mar. En este escenario, el deber de auxilio se presenta como manifestación esencial del compromiso con la protección de la vida en el entorno marítimo, donde las operaciones SAR se configuran como el mecanismo operativo para cumplir con esta obligación fundamental. Por ello, es crucial asegurar el cumplimiento de estándares humanitarios durante la ejecución de cualquier operación de rescate.

En un contexto en el que las estrategias de cooperación entre los Estados de ambas riberas del Mediterráneo parecen priorizar la disuasión de la inmigración y la

contención de llegadas irregulares sobre la protección de la vida humana en el mar, resulta crucial garantizar una intervención rápida y el desembarco de estas personas rescatadas en un lugar seguro. Este lugar debe no solo cubrir las necesidades básicas de los migrantes, sino también garantizar el derecho a solicitar protección internacional, asilo o refugio, conforme a las normas internacionales.

Pese al reciente fortalecimiento de las relaciones entre España y Marruecos, el país vecino no es considerado por diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la asistencia de migrantes como un país que garantice la protección de los migrantes rescatados en el mar. De hecho, una de las principales preocupaciones denunciadas por estas organizaciones radica en la falta de mecanismos transparentes que permitan un seguimiento efectivo del trato que reciben tras ser rescatados, así como en la verificación de si tienen acceso real a la protección internacional a la que podrían ser acreedores. Este déficit de protección plantea serios interrogantes sobre la eficacia y el compromiso real de Marruecos en cuanto al respeto de los derechos humanos de los migrantes rescatados, y pone en duda la legitimidad de delegar en este país la responsabilidad de asistir a las personas vulnerables en el mar.

En línea con la necesidad de garantizar el respeto a estos derechos fundamentales, se alzan con fuerza los procesos judiciales que buscan atribuir responsabilidades ante los rescates fallidos que han ocasionado la pérdida de cientos de vidas en el mar. A través de estos procedimientos, no solo se pretende compensar a las víctimas y a sus familias, sino que también se busca generar un mayor compromiso de los Estados implicados, promoviendo así el cumplimiento efectivo de sus obligaciones internacionales y de una mayor protección de los derechos humanos en el mar.

BIBLIOGRAFIA

- ABBOUD, Samer, “Imagining Localism in Post-Conflict Syria: Prefigurative Reconstruction Plans and the Clash Between Liberal Epistemology and Illiberal Conflict”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 15, 2021, num. 4, pp. 543-561.
- , “Making Peace to Sustain War: The Astana Process and Syria’s Illiberal Peace”, *Peacebuilding*, vol. 9, 2021, num. 3, p. 327.
- , “Reconciling Fighters, Settling Civilians: The Making of Post-Conflict Citizenship in Syria”, *Citizenship Studies*, vol. 24, 2020, num. 6, pp. 751-768.
- ACHARYA, Amitav, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order”, *Ethics & International Affairs*, vol. 31, 2017, num. 3, pp. 271-285.
- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A., “Sobre la inmigración irregular como amenaza a la seguridad y su nueva dimensión como instrumento de presión política: el caso de Marruecos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 75, núm. 2, 2023, pp. 201-230.
- ADREONI, James, HARBAUGH, William, VESTERLUND, LISE. “The Carrot or the Stick: Rewards, Punishments, and Cooperation”, *The American Economic Review* 93, n.3, 2003, pp.893-902.
- ALAMER, Sultan, “The Arab Regional Order and Assad: From Ostracism to Normalization”, *Arab Reform Initiative*, 14 June 2023.
- ALLAIN, Jean, “The jus cogens nature of non-refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13:4, 2001, pp. 533-588.
- ARADAU, Claudia, ‘The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking’ (2004), *Millennium* 33:2, 260.
- ARANGO, Joaquín, “A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, Barcelona: CIDOB, pp. 30-55.
- ATAK, Idil and François Crépeau, ‘Refugees as Migrants’ in Cathryn Costello, Michelle Foster and Jane McAdam (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Oxford University Press 2021)
- ATTARD, Felicity, “The contemporary significance of the early efforts to codify the Duty to Render Assistance at Sea”, *The Quarterly Bulletin of Benedict on Admiralty*, núm. 15-2, 2017, p. 61.
- AUGOUSTINOS, Martha, and Cheryl Quinn, ‘Social Categorization and Attitudinal Evaluations: Illegal Immigrants, Refugees or Asylum-Seekers?’ (2003) 2 *Nouvelle Revue de Psychologie Sociale* 29, 35.
- AVILÉS FARRÉ, JUAN, *Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh*, 1ª ed., Editorial Síntesis, Madrid, 2017.
- BANSACK Kirk, Jens Hainmueller and Dominik Hangartner, ‘How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes toward Asylum Seekers’ *Science* 221

- BARBÉ, Esther, and MORILLAS, Pol, “The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, 2019, num. 6, pp. 753-770.
- BARGUÉS, POL, “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy?”, *EU-LISTCO Policy Papers*, 2021, num. 9, pp. 1-16.
- BARNES, Richard, “The International Law of the Sea and Migration Control” en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis (eds.), *Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 144.
- BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure, “The EU External Edges: Borders as Walls or Ways?”, *The Journal of Territorial and Maritime Studies* vol. 2 Num. 1, 2015, pp. 97-117.
- BELLIDO LORA, María de los Ángeles, “Inmigración y cooperación hispano-marroquí en búsqueda y salvamento marítimo: perspectivas de una cooperación SAR en la región del Estrecho de Gibraltar”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, núm. 7, 2023, pp. 99-104.
- BERKES, Antal, *International Human Rights Law Beyond State Territorial Control*, Cambridge University Press, 2021.
- BERNILD, Martha, “Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return”, *Human Rights Watch*, 13 March 2023.
- BETTS, Alexander, ‘Survival Migration: A New Protection Framework’ (2010) 16 *Global Governance* 361.
- BLASI CASAGRAN, Cristina, “Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU”, *Human Rights Law Review*, 2021, vol. 21, n° 2, 433-457.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene, “Crisis migratòria vs. igualdad de trato: la difícil andadura en el marco Euromeditarráneo”, *Ordine internazionale e diritti umani*, suplemento al núm. 3, luglio 2023, pp. 89-103.
- BRUNNER, Claire, “Conceptualizing epistemic violence: an interdisciplinary assemblage for IR”, *International Politics Review*, 2021, 9, pp. 193-212; Van Milder, Lucas y Toros, harmonie, “Violent International Relations”, *European Journal of International Relations*, 2020, vol 26 (1), pp. 116-139.
- BUFACCHI, Vittorio, “Violence”, en BROWN, Garrett W., Mc LEAN, Ian y McMILLAN, Alistair, *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2018 (versión en línea).
- CAMPÀS VELASCO, Ainhoa, “Vulnerability and marginalisation at sea: maritime search and rescue, and the meaning of ‘place of safety’”, *International Journal of Law in Context*, núm. 18, 2022, p. 91.
- CAMPESI, Giuseppe, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, No. 2011/59, 2011.
- CARLING, Jørgen, ‘The Phrase “Refugees and Migrants” Undermines Analysis, Policy and Protection’ (2023) 61 *International Migration* 399.

- CASANOVAS I LA ROSA, Oriol, *Unidad y pluralismo en Derecho internacional público, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, Volumen II*, Navarra: Aranzadi, 1998.
- , “La vuelta a la teoría”, en Pérez González, Manuel (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp.179-193.
- CASTLES, Stephen, Hein de Haas and Mark J Miller, *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World* (Fifth Edition, Palgrave Macmillan 2014).
- CATALDI, Giuseppe, “Euro-Mediterranean experiences on management of migration governance”, *Peace and Security – Paix et Sécurité Internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 9, 2021, pp. 1-7.
- CERIANI CERNADAS, Pablo, ‘El lenguaje como herramienta de la política migratoria’ (2016) 13 Sur - *International Journal on Human Rights* 97.
- COCKBURN, Patrick. *ISIS. El retorno de la yihad*, 4ª edición, Ariel; Editorial Planeta, Barcelona, 2016, pp.29-37.
- CONSTANTINI, Irene, and SANTINI, Ruth Hanau, “Power Mediators and the ‘Illiberal Peace’ Momentum: Ending Wars in Libya and Syria”, *Third World Quarterly*, vol 43, 2022, num. 1, pp. 131-147.
- CORNELL, Svante, 'The interaction of drug smuggling, human trafficking, and terrorism', in JONSSON, Anna (ed), *Human Trafficking and Human Security* (Routledge 2008).
- COSTELLO, Cathryn y FOSTER, Michelle, “Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 46, 2016, pp. 273-327.
- CRAWLEY, Heaven and Dimitris SKLEPARIS, ‘Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe’s “Migration Crisis”’ (2017) 44 *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48.
- CSEPELI, György and Antal ÖRKÉNY, *Nation and Migration: How Citizens in Europe Are Coping with Xenophobia* (Central European University Press 2021) 146.
- DE HAAN, Wille, “Violence as an Essentially Contested Concept” en BODY-GENDROT, Sophie y SPIERENBURG, Pieter (eds.), *Violence in Europe. A Historical and Contemporary Perspectives*, Nueva York, Springer, 2008, pp. 27-40.
- DEMPSTER Helen and Karen HARGRAVE, ‘Understanding Public Attitudes towards Refugees and Migrants’ (Overseas Development Institute & Chatham House 2017) Working paper 512 10.
- DER DERIAN, James. “From war 2.0 to quantum war: the superpositionality of global violence”, *Australian Journal of International Affairs*, vol 67(5), 2013, pp.570-585.
- DI FILIPPO, Marcello, “Irregular migration across the Mediterranean Sea: Problematic issues concerning the international rules on safeguard of life at sea”. *Paix et Sécurité Internationales*, vol. 1, 2013, p. 63.

- ERDAL, Marta Bivand and Ceri Oeppen, 'Forced to Leave? The Discursive and Analytical Significance of Describing Migration as Forced and Voluntary' (2018) 44 *Journal of Ethnic and Migration Studies* 981.
- ESTÉVEZ, Ariadna, 'Del refugiado al migrante forzado: la legalización del migrante desechable' (2021) 54 *Nómadas* 13.
- EVANS CAMERON, Hilary, 'Risk and the Reasonable Refugee: Exploring a Key Credibility Inference in Canadian Refugee Status Rejections' (2023) 35 *International Journal of Refugee Law* 10.
- , 'Risk Theory and "Subjective Fear": The Role of Risk Perception, Assessment, and Management in Refugee Status Determinations' (2008) 20 *International Journal of Refugee Law* 567.
- FAKHOURY, Tamirace, and STEL, Nora, "EU Engagement with Contested Refugee Returns in Lebanon: The Aftermath of Resilience", *Geopolitics*, vol. 28, 2023, núm. 3, pp. 1007-1032.
- FELLER, Erika, 'Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come' (2006) 18 *International Journal of Refugee Law* 509.
- , 'Refugees Are Not Migrants' (2005) 24 *Refugee Survey Quarterly* 27.
- FERRER LLORET, Jaume., *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos: estudio de la práctica relacional e institucional*, Madrid: Tecnos, 1998.
- FERRER-GALLARDO, Xavier, "The Ceuta Border Peripeteia: Tasting Externalities of EU Border Externalization", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 37, núm. 3, 2022, pp. 645-655.
- FINDOR, Andrej and others, 'Re-Examining Public Opinion Preferences for Migrant Categorizations: "Refugees" Are Evaluated More Negatively than "Migrants" and "Foreigners" Related to Participants' Direct, Extended, and Mass-Mediated Intergroup Contact Experiences' (2021) 80 *International Journal of Intercultural Relations* 262.
- FINLAY, Christopher J., "The concept of violence in International theory: a Double-Intent Account", *International Theory*, (2017), 9: 1, pp. 67-100.
- FREEDMAN, Jane, Glenda SANTANA DE ANDRADE (eds.), *Research Handbook on Asylum and Refugee Policy*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2024.
- FRISS, Simone Moline. "Behead, burn, crucify, crush: theorizing the Islamic State's public displays of violence.", *European Journal of International Relations*, vol.24(2), 2018, pp.243-267.
- , "Beyond anything we have ever seen: Beheading videos and the visibility of violence in the war against ISIS.", *International Affairs*, vol.91(4), 2015, pp.725-746.
- GACÍA ANDRADE, Paula, "La reforma de la legislación de la UE sobre asilo, ¿una solución europea basada en la solidaridad?", *La Ley Unión Europea*, núm. 125, mayo de 2024.
- GALLAGHER, Anne T., "Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 975-1004.
- , *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, Nova York, 2010, pp. 16 *et seq.*

- GALTUNG, Johan, "Violence, Peace, and Peace" *Research Journal of Peace Research*, (1969), Vol. 6, No. 3 pp. 167-191.
- GARCÉS, Blanca, "Cuatro años del acuerdo UE-Turquía", *CIDOB Opinión*, núm. 617, 2020.
- GARVER, Newton. "What Violence Is" en MAPPES, Thomas A. y ZEMBATY, Janes S, *Social Ethics, Morality and Social Policy*, Nueva York. N.Y.: McGraw Hill, 1977, p. 272.
- GIUSTOZZI, Antonio. *The Art of Coercion: The primitive accumulation and management of coercive power*. New York: Columbia University Press, 2011.
- GONZÁLEZ VEGA, Javier Andrés, "Los rescates en el mar y el papel de las ONG: Solidaridad vs. orden jurídico internacional"; ABRISKETA URIARTE, Joana (dir.). *Políticas de Asilo en la UE: Convergencias ente las Dimensiones Interna y Externa*, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 277-280.
- GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, 'Los refugiados *de facto*' (1996) 1 *Migraciones* 95, 105.
- , 'Migraciones forzosas, nuevos refugios y derechos humanos' (2005), 713 *Arbor* 133.
- GREENHILL, Kelly M., "When Migrants Become Weapons. The Long History and Worrying Future of a Coercitive Tactic", *Foreign Affairs*, February 22, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-02-22/when-migrants-become-weapons>
- GUILD, Elspeth, "Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings", en GUILD, Elspeth y MINDERHOUD, Paul, (eds.), *Immigration and criminal law in the European Union*, Martinus Nijhoff, 2006, pp. 1-7.
- , "¿Por qué el asilo es un tema tan polémico en la Unión Europea?" en ABRISKETA URIARTE, Joana (dir.) *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Thomson Reuters, 2021, pp. 21-37, pp. 21-25.
- , and MOLNAR, Tamas, "The European Legal Architecture on Security: New Developments in the Complex Relationship Between the Public and Private Sectors in Data Processing", *VerfBlog*, 2023/5/10, DOI: 10.17176/20230510-181745-0.
- , "The Problem of Impunity in Border Violence", in Elspeth GUILD (ed.), *Monitoring Border Violence in the EU: Frontex in Focus*, London, Routledge, 2024, pp. 126-139.
- GUZZINI, Stefano, "The ends of International Relations theory: Stages of reflexivity and modes of theorizing", *European Journal of International Relations*, Vol. 3, núm. 3, 2013, pp. 521-541 (536).
- HARRIS, John, *Violence and Responsibility*, Londres, Routledge, 1980.
- HEYDEMANN, Steven, "The Political Ecology of Authoritarian Learning", *Transnational Difusion, Cooperation and Learning in the Middle East and North Africa*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMPEPS, 2016.
- HINNEBUSCH, Raymond, "A Historical Sociology Approach to Authoritarian Resilience in Post-Arab Uprising MENA", *The Arab Thermidor: The Resurgence of the Security State*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMPEPS, 2014.

- , “The Battle Over Syria’s Reconstruction”, *Global Policy*, vol. 11, 2020, num. 1, pp. 113-123.
- HINTJENS, Helen, ‘Failed Securitisation Moves during the 2015 “Migration Crisis”’ (2019), *International Migration* 57:4.
- HODALI, Diana, “Who Should Foot the Bill for Assad?”, *Qantara*, 7 January 2019.
- HOLMES, Seth M and Heide CASTAÑEDA, ‘Representing the “European Refugee Crisis” in Germany and beyond: Deservingness and Difference, Life and Death’ (2016) 43 *American Ethnologist* 12.
- ILLAMOLA DAUSÀ, Mariona, “Comentari a certs aspectes de l’acord CEE / Turquia”, a *Influència i impacte del procés de construcció europea. Actes de la 1ª Jornada Jurídica Universitat de Girona-Université de Toulouse Centre Universitaire d’Albi*, Universitat de Girona. Servei de Publicacions , Girona, 1998, pp. 57-72.
- JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia, “Cuando las personas se vuelven “mercancías”: Respuestas jurídicas para luchar a favor de las víctimas y contra las mafias que trafican en el Mediterráneo”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 10:4, 2020, pp. 834-849.
- , Claudia, “La desnaturalización de la zona SAR en el Mediterráneo central: de pieza clave para salvar vidas a instrumento contra los derechos humanos”, *REDI*, 74/2, 2022, p. 248.
- JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Ángeles, “Small Island, Big issue’: Malta and its Search and Rescue Region – SAR”, *Peace and Security – Paix et Sécurité Internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 7, 2019, p. 301.
- JORDANA SANTIAGO, Mirentxu, “La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, vol. 111, 2015, pp. 57-77.
- JUSTE RUIZ, José, CASTILLO DAUDÍ, Mireya., BOU FRANCH, Valentín, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tirant lo Blanch: València, 2018.
- KHESHEN, Nadine, and SAFI, Melissa, “Nightmare Realized: Syrians Face Mass Forced Deportations from Lebanon”, *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, 24 May 2023.
- KING, Russel, ‘Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer’ (Malmö University 2012) 3/12.
- KOMP, Lisa-Marie, “The duty to assist persons in distress: an alternative source of protection against the return of migrants and asylum seekers to the high seas?”, en MORENO-LAX, Violeta, y PAPASTAVRIDIS, Efthymios (eds), *Boat Refugees’ and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Brill Nijhoff, 2016, p. 237.
- KOSER, Khalid, “Migration, Displacement and the Arab Spring: Lessons to Learn”, *Brookings Op-Ed*, Washington D.C.: Brookings, 2012.
- KOVALCHUK, Vitaly; ZHAROVSKA, Iryna; MYKIEVYCH, Mykhailo; HRUSHKO, Malvina; HRABYNSKYI, Mykhailo I., “Transformation Challenges for the International Humanitarian Law System: migration crisis as the latest tool for hybrid warfare. (A vision from Ukraine)”, *Revista UNISCI*, Núm. 59, mayo 2022, pp. 129-144.

- KRAUSSE, Keith, “On (Political) Violence”, *Global Challenges*, 2019, n°5, <https://globalchallenges.ch/issue/5/>
- LEENDERS, Reinoud, “Arab Regimes’ International Linkages and Authoritarian Learning: Toward an Ethnography of Counter-Revolutionary Bricolage”, *International Diffusion and Cooperation of Authoritarian Regimes*, POMPEPS Memo, Washington D.C.: POMEPS, 2016.
- LÉONARD, Sarah and Christian Kaunert, ‘The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices’ (2020), *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48:6, 1417.
- LEWIS, David, “Contesting Liberal Peace: Russia’s Emerging Model of Conflict Management”, *International Affairs*, vol. 98, 2022, num. 2, p. 653.
- , and HEATHERSHAW, John, and MEGORAN, Nick, “Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management”, *Cooperation and Conflict*, vol. 53, 2018, num. 4, pp. 486-506.
- LOZANO, Antonio, *Harraga* (L’atinoir 2022).
- LYNCH, Marc (ed.), *The Arab Uprisings Explained. New Contentious Politics in the Middle East*, Nueva York: Columbia University Press, 2014.
- MADRID SARTORETTO, Laura, *Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo* (Arquipélago Editorial 2018).
- MASSEY, Douglas S and others, ‘Theories of International Migration: A Review and Appraisal’ (1993) 19 *Population and Development Review* 431.
- McADAM, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law* (Oxford University Press 2007).
- MIHOLJICIC, Nina, “Migration as an Instrument of Modern Political Warfare: Cases of Turkey, Morocco and Belarus”, *Jean Monnet Network on EU Law Enforcement, Working Paper Series*, núm. 12, 2022.
- MILITELLO, Vincenzo, ‘Illicit trades of persons and goods in the Mediterranean and transnational criminal organisations’, in Vincenzo Militello, Alessandro Spina (eds.) *The challenges of illegal trafficking in the Mediterranean area* (Springer, 2023), 2.
- MIRANDA, Adelina, PÉREZ-CAMARES, Antía (ed.), *Migration Patterns across the Mediterranean. Exchanges, Conflicts and Coexistence*, Cheltenham, Edward Elgard Publishing, 2023.
- MORENO URPI, Alexandre, “¿Las víctimas de trata pueden tener acceso a la protección internacional? Análisis de las posibilidades de refugio o de protección subsidiaria en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 74 (2023), pp. 191-226.
- MORENO-LAX, Violeta, “A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment”. *EU Immigration and Asylum Law and Policy: Special Series of Post on the New Immigration Pact*, 2021, pp. 190-194.
- , “Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The Exceptionalisation of Fundamental Rights”, en GONZÁLEZ PASCUAL, Sara y IGLESIAS SÁNCHEZ, Maribel (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2020, pp. 77-99.

- , GHEZELBASH, Daniel; KLEIN, Natalie, “Between life, security and rights: Framing the interdiction of ‘boat migrants’ in the Central Mediterranean and Australia”. *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, 2019, pp.715-740.
- MORGADES GIL, S., “Migraciones forzosas y la Unión Europea: La gestión de los flujos como cuestiones de Seguridad”, a QUERO ARIAS, Jordi; ABEGÓN NOVELLA, Marta; MORGADES GIL, Sílvia, *Origen, trayecto y destino: la gestión de las migraciones forzosas contemporáneas como desafío de la seguridad en Oriente Medio, en el Mediterráneo y en Europa*, *Orbis Working Papers (OWP)*, 2017.
- , “El tráfico irregular de migrantes por vía marítima y la transición ecológica y digital”, Gabriela A. OANTA (dir.), *Los derechos humanos en el mar ante los desafíos de la transición ecológica y digital*, Barcelona: J.M. Bosch, 2023, pp. 491-526.
- , “TEDH -- Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N° 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II)» - El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 41, 2012, pp. 183-204.
- , “The “internal” dimension of the safe country concept: The interpretation of the safe third country concept in the Dublin system by International and internal Courts”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, 2020, pp. 82-113.
- MURPHY, Michael P.A. “Violent Interference: Structural Violence, Quantum International Relations, and the Ethics of Entanglement”, *Global Studies Quarterly*, 2022, 2, pp. 1-12 (6).
- NIZZERO, Maria, *Geopolitics of Violent Non-State Actors. Exploring manifestations of statehood by violent governors*. Tesis Doctoral UPF, 2024.
- OZCELIK, Burcu, “Explaining the Diplomatic Rush to Normalise Assad’s Syria”, *RUSI*, 6 August 2024.
- PAPANICOLOPULU, Irini, *International Law and the Protection of People at Sea*, 1ª Ed., Oxford University Press, 2018, pp. 1-2.
- PAPASTAVRIDIS, Efthymios, “Is there a right to be rescued? A skeptical view”, *QIL*, Zoom-in, núm. 4, 2014, p. 21.
- PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther, “La externalización del control de la inmigración irregular a la Unión Europea a través del *soft law*: los MOU de Italia y Malta con Libia” en CORTÉS MARTIN, José Manuel y PEREZ-PRAT DURBAN, Luis (coords.), *Un mundo en continua mutación: desafíos desde el Derecho internacional y el Derecho de la UE: Liber Amicorum Lucía Millán Moro*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 749-774.
- , “La Unión Europea y la lucha contra los traficantes de migrantes en Libia: Balance tras el fin de la operación Sophia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 40, 2020.
- POLLARD, Stacey Erin; POPLACK, David Alexander, CASEY, Kevin Carroll. “Understanding the Islamic State’s competitive advantages: Remaking state and nationhood in the Middle East and North Africa”, *Terrorism and Political Violence*, vol.29, 2017, pp.1045-1065.

- PORRAS RAMÍREZ, José María, “El nuevo Reglamento de la UE sobre las situaciones de crisis y fuerza mayor en la migración y el asilo: o como supeditar la solidaridad a la seguridad” *La Ley Unión Europea*, núm. 125, mayo de 2024, pp. 1-13.
- PUGH, Michael, ‘Europe’s Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean’, *Chaillot Paper*, vol. 41, 2000, p.57.
- QUERO, Jordi, “‘Proxy Wars’ and ‘Controlled Crisis’ as Primary Institutions of the Intra-Arab Order”, en *Overlapping Regional Orders in the Middle East and North Africa. Norms and Social Practices of Foreign Behavior*, Londres /Nueva York: Routledge, 2024, pp. 130-171.
- REIS OLIVEIRA, Catarina, João PEIXOTO and Pedro GÓIS, ‘A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias’ (2017) 34 *Revista Brasileira de Estudos de População* 73.
- REYNOLDS, Johanna, ‘Migração forçada’ in Leonardo Cavalcanti and others (eds), *Dicionário crítico de migrações internacionais* (Universidade de Brasília 2017) 461.
- RIEDEL, Marc y Welsh, Wayne, *Criminal Violence. Patterns, Causes, and Prevention*, 2015, Oxford, Oxford University Press, p. 3.
- ROLDÁN BARBERO, Javier, La dimensión exterior de la política migratoria de la Unión Europea: configuración general”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 64, 2023, pp. 19-38.
- ROTBURG, I. Robert. “Failed States, Collapsed States: Weak States: Causes and Indicators” en ROTBURG, I. Robert (eds.) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution, Washington: DC, 2003.
- ROY, Indrajit, “Southern Multilateralism: Complementary Competition vis-à-vis the Liberal International Order”, *Global Perspectives*, vol. 3, 2022, num. 1, pp. 1-17.
- SANMARTÍN ESPLUGUES, José, “¿Qué es violencia? Una aproximación al concepto y a la clasificación de la violencia), *Revista de filosofía*, 2007, nº42, pp. 21 (9).
- SCHUMACHER, Tobias, “The European Neighbourhood Policy”, in SCHUMACHER, Tobias, MARCHETTI, Andreas, and DEMMELHUBER, Thomas (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Routledge, pp. 3-13.
- SIRONI, Alice, Céline BAULOZ and Milen EMMANUEL (eds), *Glossary on Migration* (International Organisation for Migration 2019) 12.
- STERN, Jessica, BERGER, J.M. *ISIS: The State of Terror*, 1ªed, Harper Collins Publisher, Nueva York, 2015.
- STRANGE, Susan, *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996.
- THAPAR-BJORKERT, Suruchi, “Pluralities of violence” en BROWN, Garrett W., McLEAN, Ian y McMILLAN, Alistair, *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2018 (versión en línea).
- THOMAS, Claire, “Why don’t we talk about ‘violence’ in International Relations?”, *Review of International Studies*, (2011), 37, pp. 1815-1836

- TILLY, Charles. “War Making and State Making as Organized Crime”, en Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER and Theda SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 169–191.
- TOKMAJYAN, Armenak, “Baku Borrows from Assad’s Blueprint”, *Carnegie Endowment*, Diwan, 25 September 2023.
- TREVISANUT, Seline, “Recognizing the Right to be Rescued at Sea”, *Ocean Yearbook Online*, 2017, p. 146.
- TRIANDAFYLLIDOU, Anna, ‘Beyond Irregular Migration Governance: Zooming in on Migrants’ Agenc’ (2017) 19 *European Journal of Migration and Law* 1.
- , and PALUMBO, Letizia, “The governance of migrant smuggling and human trafficking: institutions and networks” in Antonie PÉCOUD, Hélène TRIOLLET (eds.), *Research Handbook on the Institutions of Global Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023, pp.214-226.
- TZEVELEKOS, Vassilis; KATSELLI PROUKAKI, Elena., “Migrants at Sea: A Duty of Plural States to Protect (Extraterritorially)?”. *Nordic Journal of International Law*, vol. 86, 2017, pp. 339-340.
- UÇARYILMAZ, Talya., “The Principle of Good Faith in Public International Law”, *Estudios de Deusto*, vol. 68, n°1, 2020, p. 57.
- ÜSTÜBICI, Ayşen y İÇDUYGU, Ahmet, “Border Closures and the Externalization of Immigration Controls in the Mediterranean: Comparative Analysis of Morocco and Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, vol. 60, 2019, pp. 179-202.
- VALLE GÁLVEZ, José Alejandro del, “Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls”, *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales* (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations), N°. 7, 2019, pp. 117-160.
- VAVOULA, Niovi, “Digitalising the EU migration and asylum policy: a case study on information systems”, TSOURDI, Evangelia (ed.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar, 2022, p. 114-139.
- VERKUYTEN, Maykel, Hadi Ghazi ALTABATABAEI and Wybren NOOITGEDAGT, ‘Supporting the Accommodation of Voluntary and Involuntary Migrants: Humanitarian and Host Society Considerations’ (2018) 9 *Social Psychological and Personality Science* 267.
- , Kieran MEPHAM and Mathijs KROS, ‘Public Attitudes towards Support for Migrants: The Importance of Perceived Voluntary and Involuntary Migration’ (2018) 41 *Ethnic and Racial Studies* 901.
- VIVES, Luna, “Death at Sea: Dismantling the Spanish Search and Rescue System”, *Geopolitics*, 2023, p.641.
- VOHRA, Anchal, “The Arab Spring Changed Everything – in Europe”, *Foreign Policy*, 24/12/2020. Disponible online en: <https://foreignpolicy.com/2020/12/24/the-arab-spring-changed-everything-in-europe/>.
- VON BOGDANDY, Armin, HÄUßLER, Stefan, HANSCHMANN, Felix, UTZ, Raphael. “State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different

- Approaches” en BONGDANDY, Armin y WOLFRUM, Rüdiger (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.9, Leiden, 2005.
- WIGHT, Colin, “Violence in international relations: The first and the last word”, *International Relations*, 2019, 33 (2) pp.172-194 (179).
- WILCOX, Lauren, B, *Bodies, Subjects, and Violence in International Relations*, 2015, Nueva York, Oxford (edición en línea, 2014).
- WOLFF, Sarah, “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, núm. 1, 2014, pp. 69-96.
- ZETTER, Roger, ‘More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization’ (2007) 20 *Journal of Refugee Studies* 172.

Projecte finançat per:

