

Capítulo tercero

Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas

Francisco J. Ruiz González

Resumen

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea puede jugar un papel relevante en la lucha contra los movimientos migratorios irregulares, ya que tanto su marco normativo como las capacidades de gestión de crisis son las adecuadas para hacerlo, aunque siempre en apoyo del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, el del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, al que corresponde la iniciativa ante este desafío. De la experiencia en otras zonas marítimas, atlánticas y mediterráneas, se pueden obtener importantes lecciones aprendidas de aplicación a la actual crisis del Egeo.

Palabras clave

Unión Europea, PCSD, normativa, capacidades, operaciones, misiones, FRONTEX, Mediterráneo, EUNAVFOR.

Abstract

The Common Security and Defence Policy can play a relevant role in the fight against the irregular migratory traffics, as both its normative framework and the crisis management capabilities are the adequate to do it, but always in support of the former third pillar of the European Union, the one of Freedom,

Security and Justice, which should take the lead facing this challenge. Relevant lessons-learned can be obtained from the experience in other maritime areas, Atlantic and Mediterranean, which could be applied to the current crisis in the Aegean.

Keywords

European Union, CSDP, normative, capabilities, operations, missions, FRONTEX, Mediterranean, EUNAVFOR.

«Necesitamos mostrar el mismo sentimiento europeo colectivo de urgencia que hemos mostrado consistentemente reaccionando en tiempos de crisis. La grave situación en el Mediterráneo no es nueva ni durará poco tiempo».

Federica Mogherini

Introducción

La actual crisis migratoria que la Unión Europea (UE) afronta en el Mediterráneo es por naturaleza multidimensional, y como tal se ha considerado al determinar la estructura de la presente Monografía. Tampoco cabe duda de que una de las principales de esas dimensiones es la humanitaria, debido al número de muertos que están produciendo los intentos de acceder a nuestro continente por vías irregulares, así como las duras condiciones de vida en que se encuentran los refugiados. Sin embargo, y dado el objetivo de este capítulo, que no es otro que el estudiar el posible papel de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea en la gestión de la crisis, esos movimientos migratorios serán considerados como un riesgo para la seguridad de Europa, al que hay que hacer frente con el empleo de las herramientas disponibles en esa política concreta.

Esa visión de los movimientos migratorios irregulares como un riesgo no es nueva en absoluto, ya que como se comprobará es una constante en las diversas estrategias. Y es que el objetivo de la Unión Europea a medio y largo plazo debe ser, por supuesto, el adoptar un enfoque global que contribuya a acabar con las causas profundas subyacentes a la crisis, que incluyen los conflictos armados, la pobreza y desigualdad, o la debilidad de los Estados. Pero si ponemos el foco en la Política Común de Seguridad y Defensa, de lo que se trata es de hacer frente a corto plazo a las consecuencias del fenómeno, dando cumplimiento al primer objetivo estratégico fijado por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003¹, marco doctrinal de la Política Común de Seguridad y Defensa, que es el hacer frente a las amenazas para nuestra seguridad.

Por todo ello, la primera parte del capítulo se dedicará a resumir la percepción de las diversas estrategias de los movimientos migratorios irregulares como un riesgo para la seguridad. A continuación, se detallará cronológicamente el desarrollo tanto el marco normativo de la Política Común de Seguridad y Defensa como sus instrumentos, para determinar su adecuación frente al tráfico ilícito de personas. Con posterioridad, se dedicará un epígrafe al estudio de caso de otras crisis migratorias, para extraer lecciones aprendidas que pudieran ser de aplicación en el Egeo. Por último, se realiza-

¹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>. [Consulta: 5 de marzo de 2016].

rá una valoración crítica de todo lo expuesto, se formularán propuestas para la utilización de la Política Común de Seguridad y Defensa en el caso que nos ocupa, y se extraerán las correspondientes conclusiones.

Los movimientos migratorios irregulares como riesgo para la seguridad

La Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013² (en adelante, ESN-2013) dedica su capítulo III a describir los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad nacional, así como los factores potenciadores que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos. Entre esos potenciadores se incluyen varias de las ya mencionadas causas profundas de la actual crisis en el Mediterráneo oriental, como los desequilibrios demográficos o la pobreza y desigualdad³. Pero a efectos de nuestro estudio, resulta mucho más relevante que los movimientos migratorios irregulares sean uno de los doce riesgos y amenazas identificados.

En concreto, la ESN-2013 destaca que, aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad, lo que coincide con el enfoque adoptado en nuestra investigación. Las principales de esas implicaciones, según la Estrategia, son las siguientes:

- Incremento de los procesos de inadaptabilidad y falta de identificación con la sociedad española, con debilitamiento de la cohesión social.
- Un incremento de la conflictividad social, derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas.

Añade la ESN-2013 que la radicalización extremista resulta especialmente importante, porque la vulnerabilidad económica, la exclusión y el sometimiento de ciertos sectores de inmigrantes a credos radicales e intoleran-

² *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, 2013, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. [Consulta: 3 de abril de 2016].

³ Como afirma la ESN-2013, «el crecimiento de la población mundial se concentrará en los países en desarrollo y, de forma particular, en África y Asia. Si persisten en esos países la pobreza, desigualdad, los conflictos bélicos, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional y los regímenes autoritarios resulta previsible que los flujos migratorios irregulares desde esos países se mantengan o incrementen». *Ibidem*, p. 32.

tes, fundados o no en motivos religiosos, pueden ser instrumentalizados por organizaciones extremistas violentas o terroristas para la consecución de sus objetivos. Todos estos riesgos son claramente extensibles al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea, lo que justifica el empleo de la Política Común de Seguridad y Defensa para hacer frente a este fenómeno.

Por otra parte, en su capítulo IV y bajo el título de «Líneas de acción estratégicas» la ESN-2013 establece doce ámbitos prioritarios de actuación, que se corresponden con los doce riesgos y amenazas del capítulo III. Para cada uno de esos ámbitos se establece el objetivo a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas, en las que se enmarcarán las actuaciones concretas necesarias para la preservación de la seguridad nacional.

En el caso que nos ocupa, frente al riesgo representado por los movimientos migratorios irregulares se establece como ámbito de actuación la ordenación de los flujos migratorios, con el objetivo de «prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la Unión Europea», así como cinco líneas de acción estratégicas.

Pero existe otro riesgo de los establecidos por la ESN-2013 que merece especial atención, la vulnerabilidad del espacio marítimo, que tiene como ámbito de actuación asociado la seguridad marítima. Y eso es así por dos motivos: porque la mayoría de los movimientos migratorios irregulares se producen precisamente por vía marítima, y porque además del correspondiente objetivo y líneas de acción estratégica, en el ámbito de la seguridad marítima se ha aprobado una estrategia de segundo nivel⁴, que contribuye a una mayor comprensión del fenómeno al que se enfrenta la Unión Europea en el Mediterráneo.

Esa «Estrategia de Seguridad Marítima Nacional» de 2013 (en adelante ESMN-2013)⁵ comienza por afirmar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 constituye el principal marco jurídico internacional de los espacios marinos, y que los derechos y obligaciones que la Convención atribuye al Estado ribereño sobre los distintos espacios marinos frente a sus costas son el punto de partida de cualquier esfuerzo encaminado a resolver los desafíos que plantea la seguridad marítima, obli-

⁴ Aunque no se haya declarado explícitamente, parece que la intención del Departamento de Seguridad Nacional era el desarrollar una estrategia de segundo nivel para cada uno de los doce ámbitos de actuación contemplados en la ESN-2013, una tarea que se ha ido acometiendo por pasos: en diciembre de 2013 se aprobaron la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, mientras que en julio de 2015 se aprobó la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Esto indica la posible redacción futura de una Estrategia Nacional de Ordenación de los Flujos Migratorios, pero de momento tenemos que centrarnos en las referencias al fenómeno migratorio en el ámbito marítimo.

⁵ *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Maritima_Nacional_2013.pdf. [Consulta: 22 de abril de 2016].

gaciones que entendemos Turquía no está cumpliendo en la actual crisis migratoria del Egeo.

En el capítulo II la ESMN-2013 identifica los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional, y entre los considerados como actos ilícitos contra la seguridad se cita la inmigración irregular por vía marítima, que se produce en circunstancias que ponen en peligro la vida, salud, e integridad física de los inmigrantes, y se convierte en tráfico ilícito cuando los flujos irregulares son llevados a cabo por individuos u organizaciones criminales que facilitan la entrada de migrantes a cambio de un beneficio material.

En todo caso, cabe resaltar que más allá de esa mención específica a la inmigración irregular como una amenaza a la seguridad marítima, la ESMN-2013 cita otra serie de actos ilícitos que de un modo u otro podrían verse vinculados a la actual crisis migratoria, precisamente por su magnitud y por la incapacidad de la Unión Europea de controlarla: otros tráficos ilícitos como el de estupefacientes, el terrorismo, o la proliferación de armas de destrucción masiva. Sería una irresponsabilidad no considerar al menos la posibilidad de que las rutas de introducción de migrantes en Europa fuesen aprovechadas para desarrollar esas otras actividades, que sin duda representan una amenaza mucho mayor para nuestra seguridad, siendo este un nuevo argumento a favor del uso de las herramientas de la Política Común de Seguridad y Defensa para hacer frente al fenómeno.

Para finalizar con este epígrafe, en el ámbito de la Unión Europea la percepción de los movimientos migratorios incontrolados como un desafío para la seguridad es muy similar a la expuesta en el caso español, como se comprobará al estudiar las diversas estrategias que conforman, junto con los tratados y las decisiones de los Consejos Europeos, el marco normativo de actuación de la Política Común de Seguridad y Defensa.

El marco normativo de la PESD/PCSD: tratados, consejos y estrategias

La Política Común de Seguridad y Defensa es el eslabón más débil en el proyecto de integración europea. La distinta percepción de las amenazas y cultura estratégica de los Estados miembros, las diferentes intenciones y preferencias, e incluso la falta de confianza mutua y solidaridad, son obstáculos que han bloqueado una integración mayor⁶. Otra de las características de esta política es que no siempre se ha diseñado a partir de un marco jurídico-normativo definido en los tratados constitutivos, sino que el impulso

⁶ *More Union in European Defence*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, febrero de 2015: <http://www.ceps.eu/book/more-union-european-defence>. [Consulta: 20 de febrero de 2016].

político a su desarrollo ha procedido sobre todo de los Consejos Europeos, al menos hasta la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa. Por ello, y de cara a determinar su grado de aplicabilidad a la crisis migratoria en el Egeo, es preciso repasar su evolución.

De Maastricht (1992) a Colonia (1999): una PESC sin PESD

La entonces Comunidad Europea decidió, durante el Consejo extraordinario de Dublín en abril de 1990, examinar la necesidad de modificar sus Tratados para progresar en la vía de la integración. Fue en el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1990 donde se aprobó el inicio de dos Conferencias Intergubernamentales (CIG), una sobre la Unión Económica y Monetaria, y otra sobre la Unión Política⁷. Los trabajos de ambas CIG dieron lugar a la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991.

El Tratado de la Unión Europea (TUE)⁸ entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, y estableció una Unión Europea formada por tres pilares: el primero, el económico de las comunidades europeas; el segundo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y el tercero, la cooperación policial y judicial en materia penal. A efectos del presente trabajo, lo más relevante es el contenido del título V, que comienza afirmando en su artículo J.1 que la Unión Europea y sus Estados miembros definirán y realizarán una Política Exterior y de Seguridad Común, cuyos objetivos incluyen:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de acuerdo a los principios de la Carta de Naciones Unidas;
- El fomento de la cooperación internacional;
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Como se comprueba, todos esos objetivos pueden verse reflejados, en mayor o menor grado, en la lucha contra las causas profundas y las consecuencias coyunturales de la actual crisis migratoria. De similar trascendencia es el artículo J.4, que recoge los fundamentos de la Política Exterior y de Seguridad Común y su posible evolución. En él se afirma que esta política abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la

⁷ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/default_en.htm. [Consulta: 20 febrero 2016].

⁸ «Tratado de la Unión Europea», *Diario Oficial* Núm. C 191, 29 de julio de 1992, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0026&from=ES>. [Consulta: 20 de febrero de 2016].

definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir a una defensa común.

Las posteriores Cumbres de la Unión dedicaron sus esfuerzos a desarrollar el título V del Tratado de Maastricht. En 1995 inició sus trabajos la tercera CIG, con objeto de revisar el Tratado y aprobar las posibles modificaciones en el Consejo a celebrar en Ámsterdam en junio de 2007⁹. Coincidiendo con ese proceso, el 15 y 16 de diciembre de 1995 se celebró en Madrid un Consejo en el que la Unión Europea y Estados Unidos aprobaron la «Nueva Agenda Transatlántica»¹⁰, uno de cuyos objetivos principales era el de responder a los desafíos mundiales:

«Juntos, lucharemos contra la delincuencia internacional, el tráfico de drogas y el terrorismo; atenderemos las necesidades de los refugiados y de las personas desplazadas; actuaremos para preservar el medio ambiente y lucharemos contra las enfermedades».

Esto es muy importante, por establecer los riesgos y amenazas que la Unión Europea, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, debía afrontar (algo que no se hizo en Maastricht), y a efectos de nuestro trabajo por la referencia a refugiados y desplazados, que no se perciben como una amenaza per se sino como una emergencia humanitaria.

Por lo que respecta a la nueva CIG, sus trabajos se reflejaron en el Tratado de Ámsterdam¹¹, aprobado en el Consejo Europeo de junio de 1997. El nuevo tratado sigue contemplando el objetivo, a largo plazo, de una defensa común, condicionando su definición *progresiva* (en Maastricht se decía *futura*) a la decisión unánime del Consejo (artículo J.7.1). Si eso se une a la supresión de las fronteras internas en el espacio Schengen, no cabe duda de que ese avance hacia una defensa común debería incluir la protección con todos los medios disponibles de las fronteras exteriores de la Unión.

Las cuestiones a las que se refiere el artículo J.7 incluirán misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz, y la gestión militar de las crisis, incluido el restablecimiento de la paz (artículo J.7.2). Eso supuso la asunción de las llamadas «Misiones Petersberg» de junio de 1992¹², en cuya

⁹ Ver Palomares Lerma, Gustavo. «Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, octubre-diciembre de 1995.

¹⁰ Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, anexo X «La Nueva Agenda Transatlántica», disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_es.htm#annex10. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

¹¹ *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Diario Oficial núm. C 340, 10 de noviembre de 1997, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

¹² Ver *Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO*, Bonn, 19 de junio de 1992, disponible en <http://www.weu.int/> en la sección Key Texts. [Consulta: 21 de febrero de 2016].

dimensión humanitaria se encuadraría la atención a refugiados y personas desplazadas, y en la de gestión de crisis la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

De Colonia (1999) a Lisboa (2009): nacimiento y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa

Ninguna de las medidas descritas suponía un cambio de calado con respecto a Maastricht, por lo que se puede considerar que la Europa de la seguridad y defensa había entrado en un punto muerto¹³. Sin embargo, en el ínterin que transcurrió desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam hasta su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, se produjo un evento de especial trascendencia, la Cumbre Bilateral Franco-británica de Saint-Malo de 4 de diciembre de 1998.

En la Declaración de la Cumbre¹⁴ se afirma que «la Unión debe tener la capacidad de actuar autónomamente, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su utilización y el alistamiento para hacerlo, para responder a las crisis internacionales». En el Consejo de Colonia de junio de 1999 se traspuso lo acordado en Saint-Malo a la Unión, naciendo así la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como componente de la Política Exterior y de Seguridad Común.

En este ámbito normativo no se producirían grandes cambios hasta 2009, pero en la Política Europea de Seguridad y Defensa sí se produjeron avances notables, en especial en lo referido al desarrollo de capacidades y la gestión de crisis, que se abordan en un epígrafe posterior, y en la elaboración de una visión estratégica común europea¹⁵, con la aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES-2003)¹⁶.

¹³ «La mayor parte de los observadores a ambos lados del Atlántico están de acuerdo en que los mínimos ajustes institucionales hechos a la Política Exterior y de Seguridad Común en la Cumbre de Ámsterdam de la Unión Europea en 1997 no tendrán un efecto significativo en la credibilidad de la citada política». Gordon Philip, *Similares The United States and the European Security and Defense Identity in the new NATO*, IFRI, París, 1998, p. 18.

¹⁴ *Declaración conjunta sobre la defensa europea*, Saint-Malo, 4 de diciembre de 1998, disponible en <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo/por ciento20Declarationpor ciento20Text.html>. [Consulta: 21 febrero 2016].

¹⁵ «El modo en que la Política Europea de Seguridad y Defensa fue establecida creó un desfase conceptual que demandaba un trabajo posterior de estrategia, porque el énfasis inicial se puso mucho más en las capacidades y en los tipos genéricos de operaciones que en sus objetivos políticos y sus fundamentos». Bailes Alyson, J.K., «The European Security Strategy. An Evolutionary History», *SIPRI Policy Paper*, Núm. 10, febrero de 2005, disponible en <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>. [Consulta: 5 de marzo de 2016].

¹⁶ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

En el epígrafe de «Desafíos mundiales» se destaca que el fin de la Guerra Fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras, lo que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad, y que la mundialización ha incrementado las posibilidades de intervención de actores no estatales en los asuntos internacionales, por lo que Europa tiene que afrontar las siguientes amenazas:

- Terrorismo: el terrorismo pone en riesgo vidas humanas y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: la adquisición de estas armas por grupos terroristas constituye el escenario más temible.
- Conflictos regionales: generan extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrecen oportunidades a la delincuencia organizada.
- Descomposición del Estado: el mal gobierno y el conflicto civil corroen internamente a los Estados. Es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.
- Delincuencia organizada: amenaza interna a nuestra seguridad con una dimensión exterior importante; los tráficó transfronterizos ilegales representan una parte importante de esas actividades.

La EES-2003 establece a continuación los objetivos estratégicos de la Unión Europea, el primero de los cuales como ya se mencionó es el «hacer frente a las amenazas», en base a los siguientes principios:

- En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan importantes como las cercanas.
- La comunicación global hace más conscientes a los europeos de los conflictos regionales y las tragedias en cualquier parte del mundo.
- El concepto tradicional de defensa se basaba en el peligro de invasión; con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero.
- Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares.

Por último, la EES-2003 detalla las «implicaciones estratégicas» para Europa de todo lo expuesto, y que incluyen el ser:

- Más activos: disponer de todos los instrumentos para la prevención y gestión de crisis. La intervención debe ser temprana, rápida y, en su caso, contundente.
- Más coherentes: la seguridad es la primera condición del desarrollo. La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada requiere mejorar la coordinación entre el segundo y el tercer pilar de la Unión Europea.
- Colaborar con nuestros socios: la Unión Europea no puede afrontar los problemas en solitario, es imprescindible la cooperación multilateral.

Como se comprueba, todos los puntos de la EES-2003 mencionados son de plena aplicación a la actual crisis de los refugiados. En lo relativo al entorno,

la vinculación entre la seguridad interna y externa, y el papel de los actores no estatales; en lo relativo a las amenazas, el conflicto de Siria ha provocado el colapso del Estado, así como un éxodo masivo hacia Europa aprovechado por las mafias de traficantes; en lo relativo a los objetivos y las implicaciones, la necesidad de hacer frente a las crisis lo más lejos posible de nuestras fronteras, con un enfoque global, y en cooperación con otros actores.

Por último, cabe mencionar el *Informe sobre la aplicación de la EES-2003*, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008¹⁷. En él se afirma que: «El fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia, de inmigración ilegal, y en los últimos tiempos, de piratería», y añade que la delincuencia organizada (tráfico de drogas, personas, y armas) sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades, lo que requiere conciliar mejor las dimensiones interna y externa de la seguridad, con más coordinación, y transparencia entre agencias, un objetivo todavía inalcanzado.

De Lisboa (2009) a nuestros días: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa

El Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, supuso el fin de la estructura de pilares del Tratado de Maastricht, y rebautizó a la Política Europea de Seguridad y Defensa para pasar a llamarla Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Este Tratado proporciona nuevas herramientas para optimizar la acción exterior de la Unión Europea como un actor único en el mundo global, aunque nos centraremos en aquellas que puedan ser de aplicación en la presente crisis migratoria, definidas en los artículos del 42 al 46¹⁸.

En el artículo 42 se afirma una vez más que: «La Política Común de Seguridad y Defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» (apartado 2). También se establece que:

- Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares, con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa (EDA) (apartado 3);

¹⁷ *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf. [Consulta: 2 abril 2016].

¹⁸ Para un examen en profundidad de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, ver Urrea Corrés, María de la O: «Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa», en VV.AA., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, pp. 69-100.

- El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión (apartado 5);
- Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente (apartado 6);
- Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (cláusula de defensa colectiva, apartado 7).

El artículo 43 amplía las «Misiones Petersberg», al afirmar que: «Abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos».

Como se comprueba, en esta redacción caben las dos visiones de la crisis migratoria, la de la crisis humanitaria y la del riesgo para la seguridad de la Unión Europea, lo que obliga a la adopción de un enfoque global para su gestión. Pero lo más importante es que el artículo 44 abre la puerta a que esas «Misiones Petersberg plus» sean encomendadas por el Consejo «a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión».

Si esa posibilidad de desarrollar operaciones militares en nombre de la Unión Europea en el marco de una suerte de coalición *ad-hoc* de un grupo de Estados miembros se le une la herramienta de las Cooperaciones Estructuradas Permanentes (en adelante CEP), se concluye que el Tratado de Lisboa abre la puerta a una Europa de la defensa a varias velocidades, lo que se puede aprovechar ante una crisis como la migratoria en el Mediterráneo que no parece preocupar por igual a los países del norte y del sur de la Unión. Es precisamente el artículo 46 el que define esa nueva herramienta de las CEP:

- Debe tratarse de Estados que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la CEP¹⁹.

¹⁹ El punto 1 del Protocolo establece los objetivos de la CEP, que se centran en acometer de forma más intensa el desarrollo de las capacidades de defensa de los Estados partícipes, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa, y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento.

- Esos Estados notificarán su intención al alto representante de Política Exterior y de Seguridad Común y al Consejo y, que aprobará la CEP por mayoría cualificada.

El Tratado también contempla la incorporación a posteriori de un Estado miembro que cumpla con los criterios de una CEP ya existente, así como que uno de los Estados partícipes la abandone. En todo caso, lo más relevante es que las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la CEP se adoptarán por unanimidad, pero exclusivamente de los Estados miembros participantes y no de los 28.

Algunos expertos alegan que la puesta en marcha de una CEP y las acciones subsiguientes de los Estados partícipes podría adolecer de un déficit de legitimidad, al no requerir el consenso de todos los Estados miembros²⁰. Por el contrario, consideramos que se trata de la herramienta más resolutive para avanzar en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, y que el hecho de que ninguna CEP se haya puesto en marcha hasta la fecha es uno de los principales fracasos de la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El largo camino hacia la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea

Al igual que se hizo en el caso español, y dado que el flujo ilegal de migrantes alcanza la Unión principalmente por vía marítima, es necesario estudiar también el marco normativo disponible en ese ámbito específico. De entrada, cabe destacar que la ya estudiada EES-2003 carece de referencias expresas a aspectos marítimos, salvo por la mención de que «el aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención»²¹. En el también citado informe de aplicación de 2008, la atención prestada a la seguridad marítima creció considerablemente:

- Se hace referencia a la piratería en el Índico, y se recuerda que el 90 % del comercio mundial depende de las rutas marítimas.
- Se indica que la Unión Europea ha respondido al problema de la piratería con la operación Atalanta, la primera de carácter marítimo de la Política Europea de Seguridad y Defensa.
- Se dice que el cambio climático puede dar lugar a conflictos por las rutas comerciales y los recursos anteriormente inaccesibles.
- Se hace referencia a la necesidad de obtener capacidades de vigilancia marítima, con el respaldo de una industria de defensa competitiva.

²⁰ Biscop, Sven. «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP», EGMONT Paper 20, Royal Institute for International Relations, disponible en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/ep20.pdf>. [Consulta: 30 de abril de 2016].

²¹ *Una Europa segura...*, op. cit., p. 5.

Otra iniciativa relevante de la Unión Europea fue la aprobación de la Estrategia de Seguridad Interior²² en febrero de 2010, que en su línea de acción 3, «proteger el transporte», menciona que la Comisión seguirá desarrollando el plan de la Unión Europea para la seguridad marítima, basado en la evaluación continua de los riesgos y las amenazas, así como que se hará un mayor uso de las nuevas tecnologías en la vigilancia de fronteras, como el CISE²³.

Posteriormente, en abril de 2012 se aprobó el Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima de la Unión Europea, focalizado en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa y en el uso de los medios militares, pero que también hace mención a la Política Marítima Integrada (PMI) de la Comisión, y en el que se recuerda que la seguridad del dominio marítimo está amenazada por complejas amenazas y retos.

En resumen, el camino hacia la aprobación de una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea ha sido largo y complejo, como lo prueba el hecho de que no se pudiera lograr hasta el año 2014. En marzo de ese año, una Comunicación conjunta del Parlamento y el Consejo identificaba entre otros los siguientes intereses de Seguridad Marítima de la Unión Europea²⁴:

- La prevención de los conflictos, la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional mediante la cooperación con los socios internacionales.
- La protección de la Unión Europea frente a las amenazas para la seguridad marítima.
- Control efectivo de las fronteras marítimas exteriores de la Unión para prevenir las actividades ilícitas.

En lo relativo a las amenazas, la Comunicación identificaba entre otras:

- El terrorismo y otros actos intencionados contra buques, cargo y pasajeros, puertos, instalaciones e infraestructuras marítimas críticas.

²² *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad*, marzo de 2010, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf. [Consulta: 3 de abril de 2016].

²³ Acrónimo correspondiente a *Common Information Sharing Environment*, sistema descentralizado de intercambio de información entre todas las comunidades de usuarios, civiles y militares, con competencias en siete funciones: control de fronteras, aduanas, defensa, control pesquero, cumplimiento de la ley, medio ambiente marino y seguridad marítima/*safety*. Molina Schmid, Teresa: «Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea», en VV.AA., *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Monografía núm. 135, Madrid: CESEDEN, 2013, p. 80.

²⁴ *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea*, Bruselas, 6 de marzo de 2014.

Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=EN>. [Consulta: 3 de abril de 2016].

- El crimen organizado transnacional, incluyendo los tráficos marítimos de armas, narcóticos y seres humanos, así como pesca ilegal.
- Las condiciones en la mar y en la zona costera que debiliten el potencial de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo.

Los propósitos de la nueva Estrategia debían ser el hacer un mejor uso de las capacidades ya existentes, promover las asociaciones con otros actores en el dominio marítimo global, optimizar el coste con una mayor eficacia, y reforzar la solidaridad entre los Estados. Para ello, los principios de actuación incluyen una aproximación multisectorial, multilateralismo marítimo, y respeto por reglas y principios, en cinco ámbitos:

- Acción exterior: Desde el diálogo político con los socios internacionales hasta las operaciones militares contra el crimen organizado en la mar. En lo relativo a la construcción de capacidades marítimas, se plantea la ejecución de actividades con terceros países y organizaciones regionales, para mejorar la capacidad de gestionar sus propias fronteras.
- MSA²⁵, vigilancia e intercambio de información: Optimizar las operaciones y hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Se debe mejorar la cooperación cívico-militar y transfronteriza, y la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia y seguridad marítima.
- Desarrollo y construcción de capacidades: Identificando las áreas y tecnologías que pueden beneficiarse de una armonización e interoperabilidad mejorada, de capacidades de uso dual, la gestión integrada de fronteras, intercambio de lecciones aprendidas, análisis de riesgos e información sobre las amenazas, y desarrollo de una base de conocimiento sobre estas cuestiones.
- Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis.
- Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima.

Como se comprueba, todos esos puntos son de aplicación a la crisis que nos ocupa. En base a esta Comunicación conjunta, y reproduciendo su estructura y contenido, en junio de 2014 el Consejo de Asuntos Generales aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea²⁶ (en adelante EUMSS). Pocos meses después se adoptó el Plan de Acción de Desarrollo de la EUMSS²⁷.

²⁵ *Maritime Situation Awareness*, Conocimiento del Entorno Marítimo.

²⁶ *European Union Maritime Security Strategy*, Bruselas, 24 de junio de 2014, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

²⁷ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS)-Action Plan*, Bruselas, 24 de junio de 2014, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>. [Consulta: 17 de abril de 2016].

El Plan de Acción se articula en las mismas áreas de trabajo que la Comunicación y la Estrategia, siendo la primera la de acción exterior que en lo relativo a nuestro objeto de estudio incluye:

- Aproximación coordinada a los problemas de la seguridad marítima: Promoción de una gobernanza de los espacios marítimos basada en reglas; mejora de la coordinación con la OTAN, con ejercicios y adiestramiento conjunto; introducción de la seguridad marítima en la agenda de las reuniones con otros Estados.
- Potenciar la visibilidad de la Unión Europea en el dominio marítimo: Teniendo en cuenta el enfoque global de la Unión Europea, planear y conducir ejercicios de seguridad marítima con otros países y organizaciones, en el marco de las operaciones y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa.
- De acuerdo con la ESS-2003, fortalecer la respuesta de la Unión Europea en el dominio marítimo global, manteniendo la coherencia con las ya citadas Política Marítima Integrada (PMI), Estrategia de Seguridad Interior de 2010, y otras iniciativas de la Política Exterior y de Seguridad Común. Se destaca la necesidad de fortalecer la cooperación entre los antiguos segundo y tercer pilar de la Unión Europea, para prevenir el tráfico de personas y la migración ilegal.
- Llevar a cabo actividades de construcción de capacidades de seguridad marítima con terceros países en los campos de: Gobernanza marítima y legislación; seguridad portuaria y del transporte marítimo; capacidades para gestionar sus propias fronteras; y lucha contra la pesca ilegal.
- Revisar y en su caso reforzar la preparación de la Unión Europea y de los Estados miembros en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común para futuras contingencias marítimas: En base a la «respuesta rápida militar de la Unión Europea», evaluar la mejora de los mecanismos de reacción en el dominio marítimo, teniendo en cuenta el «Catálogo de Fuerzas» y las capacidades de los Estados miembros. Se mencionan iniciativas existentes como la EUNAVFOR, así como la necesidad de coordinación y complementariedad con la OTAN.

La segunda área de trabajo es la de conocimiento del entorno marítimo, la vigilancia y la compartición de la información. En este ámbito es fundamental el *CISE*, así como la cooperación entre agencias de la Unión Europea como *FRONTEX*²⁸ o *EUROPOL*, para que todos los Estados miembros dispongan de la misma información. Para ello se usarán capacidades como el Programa de Observación de la Tierra desde el Espacio (Galileo) o las aeronaves tripuladas remotamente. La aportación de la Política Común de Seguridad y Defensa en este ámbito se materializa en la red de vigilancia marítima (*MARSUR*), capacidad que se detallará en un epígrafe posterior.

²⁸ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, Web <http://frontex.europa.eu/>.

Entre las restantes áreas de trabajo consideramos la de mayor interés la del desarrollo de capacidades, que se detalla en el siguiente epígrafe en el marco del estudio de las capacidades globales de gestión de crisis de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Los instrumentos de la PESD/PCSD: capacidades, operaciones y misiones

El marco normativo estudiado hasta este punto de poco serviría para la puesta en práctica de la PESD/PCSD si no estuviera respaldado por las adecuadas capacidades de gestión de crisis, tanto de la propia Unión como aportadas por los Estados miembros, y si no se materializase en la práctica con la ejecución de diferentes misiones civiles y operaciones militares. Por ello, en el presente epígrafe estudiaremos los progresos europeos en ambos ámbitos, con especial atención a todo lo que pueda ser de utilidad frente al riesgo representado por los movimientos migratorios irregulares hacia nuestras fronteras.

Las capacidades de gestión de crisis de la PESD/PCSD

Si el mencionado Consejo Europeo de junio de 1999 contempló el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa, el celebrado seis meses más tarde en Helsinki estuvo orientado a definir las capacidades militares con las que la Unión Europea tendría que dotarse para las citadas «Misiones Petersberg», de modo que antes del año 2003 los Estados miembros pudiesen desplegar un cuerpo de ejército (unos 60.000 efectivos), con las capacidades necesarias de mando, control, inteligencia y logística, además de poder contar con elementos aéreos y navales.

Esa fuerza se desplegaría en un plazo máximo de 60 días y se podría mantener en la zona al menos durante un año, gracias a una reserva adicional de unidades con menor grado de disponibilidad. Este objetivo de fuerza se denominó «Objetivo Principal de Helsinki» (*HHG*)²⁹, pero lo más relevante de cara a nuestro estudio es que estaba orientado a una gran operación de gestión de crisis de estabilización posconflicto, no siendo de utilidad en la protección de las fronteras exteriores o en la lucha contra la inmigración ilegal.

Un aspecto mucho más importante fue el desarrollo de las estructuras y capacidades civiles de gestión de crisis. En los Consejos de Santa María de

²⁹ Ver, *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-General for External Policies of the Union, 12 de septiembre de 2006, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_sede030909noteesdp_en.pdf. [Consulta: 18 de abril de 2016].

Feira³⁰, en junio de 2000, y Gotemburgo³¹, en junio de 2001, este objetivo se concretó en cuatro ámbitos prioritarios: gendarmería, refuerzo del Estado de derecho, refuerzo de la administración, y protección civil³². Todas estas capacidades pueden combinarse en una misión civil de la Política Común de Seguridad y Defensa, en apoyo a las acciones adoptadas en el ámbito del antiguo tercer pilar de la Unión.

En lo referente al desarrollo de las capacidades militares para alcanzar lo establecido en el HHG, en otoño de 2000 el primer «Catálogo de Necesidades» identificó hasta 144 requerimientos concretos en siete categorías: mando, control y comunicaciones; inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento; capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

El siguiente eslabón, el llamado *Catálogo de Progreso de Helsinki*, dejó establecidas en junio de 2001 las diferencias entre los compromisos expresados por los Estados y las necesidades reales. Para solventar esas carencias, en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001³³ se impulsó el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP, siglas en inglés), organizado por grupos de proyecto en las áreas donde se existían carencias.

En general, se puede considerar que las capacidades del ECAP siguen estando orientadas a operaciones militares mucho más exigentes que a la posible contribución de la Política Común de Seguridad y Defensa al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, pero aun así podrían suponer una importante aportación del segundo pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común a las acciones judiciales y policiales del tercer pilar, en especial en lo referido a medios de vigilancia y reconocimiento, y en cuestiones logísticas.

³⁰ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm, [consulta: 18 de abril de 2016].

³¹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf, [Consulta: 18 de abril de 2016].

³² Los Estados miembros debían ser capaces de desplegar hasta 5.000 gendarmes o equivalentes, 1.000 de ellos en menos de un mes; hasta 200 jueces, fiscales y expertos penitenciarios; un equipo de expertos para restablecer sistemas administrativos; y en un plazo de entre tres y cinco horas, entre dos y tres equipos de evaluación con diez expertos en protección civil; y equipos de intervención compuestos por hasta 2.000 personas en el plazo de un mes. Pérez de las Heras, Beatriz; y Churrua Muguruza, Cristina: *Las capacidades civiles y militares de la Unión Europea: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia española 2010*, Documento de Trabajo, núm. 41, Madrid: Fundación Alternativas, 2009, p. 23.

³³ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=-DOC/01/18&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. [Consulta: 18 abril 2016].

Con la EES-2003 como la guía estratégica de la que la Unión Europea había carecido durante los cinco años transcurridos desde Saint-Malo, la Política Europea de Seguridad y Defensa inició en 2004 una etapa de gran desarrollo, en la que destacan el nacimiento de los «grupos de combate» (*Battlegroups*, BG) en febrero y la puesta en marcha de la mencionada Agencia Europea de Defensa (EDA, siglas en inglés) en julio.

En lo referido a los «grupos de combate»³⁴, en el Consejo de Helsinki de 1999 ya se hizo referencia a la necesidad de disponer de «elementos de respuesta rápida más pequeños, disponibles y desplegables con un alto grado de alistamiento»³⁵. En la Cumbre franco-británica de febrero de 2003 se recuperó esa idea, al destacar la necesidad de que la Unión Europea dispusiera de «capacidades de planeamiento y de despliegue de fuerzas en un corto período de tiempo, incluyendo un despliegue inicial de fuerzas terrestres, aéreas y navales entre 5 y 10 días»³⁶.

El concepto fue aprobado en mayo de 2004, y en el Consejo Europeo de Bruselas de junio del mismo año se decidió integrar los BG en el nuevo *Headline Goal 2010*, objetivo de fuerza de la Unión Europea que sustituyó al *HHG-2003*. En todo caso, los «grupos de combate» están orientados a las operaciones militares más exigentes, como fuerza inicial de entrada en una zona de conflicto, por lo que poca aplicación puede tener en la actual crisis migratoria.

En lo referido a la Agencia Europea de Defensa (EDA, siglas en inglés), fue creada por la Acción Común 2004/551/PESC³⁷. Bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros (salvo Dinamarca), la EDA tiene por objetivo el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la coope-

³⁴ «Las agrupaciones tácticas son unidades de 1.500 efectivos. El procedimiento de la decisión y de planeamiento prevé que la Unión Europea sea capaz de iniciar una operación en los cinco días siguientes a la aprobación del Consejo, y que las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión en un plazo máximo de diez días, pudiendo sostenerse en la zona entre 30 y 120 días». Desde enero de 2007 la Unión Europea mantiene al menos dos BG por semestre en alerta, pero hasta la fecha ninguno ha sido desplegado. Ver Lindstrom, G., «Enter the EU Battlegroups», *Chaillot Paper*, núm. 97, EUISS, febrero de 2007: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁵ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki*, anexo IV «Informes de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa» y sobre «La gestión no militar de crisis de la Unión Europea», disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm#IV. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁶ *Franco-British summit. Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence*, Le Touquet, 4 de febrero de 2003, disponible en http://pure.au.dk/portal/files/7371/bilag_nummer_2.doc. [Consulta: 18 de abril de 2016].

³⁷ «Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa», *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 245, 17 de julio de 2004, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=es>. [Consulta: 18 de abril de 2016].

ración europea en materia de armamento, y el fortalecimiento de la «Base Tecnológica e Industrial de la Defensa» europea.

La EDA publicó en octubre de 2006 su *Visión a largo plazo (Long Term Vision, LTV)*³⁸, para servir de guía a los encargados del planeamiento de la defensa, de modo que en un horizonte de 20 años se puedan cubrir los requerimientos de la Política Europea de Seguridad y Defensa. En base a la LTV, en julio de 2008, los Estados miembros aprobaron el Plan de Desarrollo de Capacidades (*Capabilities Development Plan, CDP*), que define las necesidades y prioridades militares futuras de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El CDP original contemplaba 24 áreas de actuación, pero en sus sucesivas actualizaciones se han priorizado una serie de áreas en función de las nuevas tendencias estratégicas. En noviembre de 2014 los ministros de Defensa establecieron como objetivos el obtener la superioridad de la información³⁹, posibilitar las operaciones expedicionarias⁴⁰, proteger a las fuerzas en el teatro de operaciones⁴¹, y asegurar las líneas de comunicación marítima.

Dado que es altamente improbable un despliegue terrestre para hacer frente a las causas de la actual crisis migratoria, centraremos el análisis precisamente en las capacidades en desarrollo para asegurar las líneas de comunicación marítima, ámbito en el que se engloban tanto las plataformas navales de patrulla y escolta, como los sistemas de vigilancia naval. En particular, es de especial interés el estudio de uno de los proyectos estrella de la EDA, el ya mencionado *Maritime Surveillance (MARSUR)*⁴².

Este proyecto comenzó en 2006, en él participan 17 Estados miembros y Noruega, y tiene por objetivo el permitir el intercambio de datos entre los sistemas de información marítima de cada país, para mejorar la RMP (*Recognised Maritime Picture*) común con las posiciones de los buques, sus derrotas, los datos identificativos, y la transmisión de imágenes. Una característica fundamental del sistema es que no existe un componente central a nivel de la Unión Europea que recopile y distribuya la información, sino que cada Estado participante es responsable de correlacionar sus propios datos con los recibidos de otros países, para ofrecer su RMP consolidada al conjunto.

³⁸ *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity needs*, 3 de octubre de 2006, disponible en http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Long-Term_Vision_Report. [Consulta: 8 de abril de 2016].

³⁹ En este concepto se incluyen cuestiones como la ciberdefensa, las comunicaciones por satélite, o los vehículos aéreos pilotados remotamente (RPAS, siglas en inglés).

⁴⁰ En este concepto se incluyen cuestiones como el transporte aéreo estratégico, el apoyo logístico, o el apoyo médico de las fuerzas desplegadas.

⁴¹ En este concepto se incluyen cuestiones como la lucha contra artefactos explosivos improvisados o la defensa aérea y antimisil.

⁴² Ver al respecto [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)).

En octubre de 2014 el *MARSUR* se declaró operativo, identificándose como la capa militar del *CISE* en desarrollo en el ámbito de la Comisión Europea. Tras ese hito se está desarrollando la llamada *MARSUR Live Phase*, en torno a un nuevo sistema de intercambio de información denominado *MEXS 2.0*, que está llamado a jugar un importante papel en la lucha de la Unión contra los movimientos migratorios irregulares en diversos escenarios, en particular el Mediterráneo central y oriental.

Para finalizar con este epígrafe, recuperamos el Plan de Acción de la *EUMSS* para repasar las acciones previstas en el área de trabajo de desarrollo de capacidades⁴³. Su primer objetivo es el identificar las áreas de capacidad y las tecnologías que se podrían beneficiar de nuevas inversiones, para mejorar la interoperabilidad, estandarización y certificación en el dominio marítimo, en el que destacan las siguientes acciones:

- Sobre la acción prioritaria del *CDP* de la *EDA* de «patrulla marítima y escolta», armonizar los requerimientos para la siguiente generación de patrulleros y sistemas.
- Explorar la creación de sinergias entre la información, capacidades y sistemas gestionados por autoridades civiles y militares, hasta el nivel multinacional, de modo que algunas tareas llevadas a cabo a nivel nacional puedan ser realizadas en común.
- Invitar a los Estados miembros a evaluar la adecuación cuantitativa y cualitativa de los medios disponibles para misiones de patrulla, así como identificar su nivel óptimo necesario para afrontar las actuales amenazas para la seguridad por vía marítima.

El segundo objetivo es explorar las posibilidades de desarrollar capacidades de doble uso y multipropósito, así como de explorar opciones para su uso. En él se incluyen acciones como:

- Identificar proyectos piloto en el área de los *RPAS*, comunicaciones por satélite, imágenes por satélite de alta resolución, seguimiento de señales y detección de buques con tecnologías submarinas, intercambio de información y seguridad marítima, para apoyar las actividades de los Estados miembros esas áreas.
- Continuar actualizando y estandarizando las características de los medios aéreos, navales y otros optimizados para las misiones de patrulla en el dominio marítimo mundial.
- Sobre la acción prioritaria del *CDP* de la *EDA* de «sistemas de vigilancia naval», trabajar en sistemas submarinos no tripulados, optimizar las capacidades de los patrulleros actuales para mitigar las posibles futuras carencias de aviones de patrulla marítima, y explorar las posibilidades de empleo de *RPAS* marítimos de largo alcance.

⁴³ *EUMSS-Action Plan*, op. cit., pp. 11-14.

Por último, el tercer objetivo abarca cuestiones como el compartir las lecciones aprendidas, el análisis de riesgos y la información sobre las amenazas; el buen uso y la creación de sinergias entre la información, las capacidades y los sistemas gestionados por autoridades civiles y militares; y la promoción de las iniciativas de *Pooling & Sharing* (puesta en común de capacidades nacionales y desarrollo cooperativo de otras nuevas). Las acciones asociadas incluyen:

- Apoyar en los niveles nacional, subregional y europeo un mejor intercambio de información y de lecciones aprendidas entre autoridades.
- Desarrollar una mayor cooperación entre autoridades con funciones de guardacostas, para fortalecer una aproximación multisectorial a la seguridad marítima.
- Promover un mayor intercambio de las lecciones aprendidas, el análisis de riesgos y la información sobre las amenazas, en el «Foro Europeo de Funciones de Guardacostas» y en el de «Jefes de las Marinas Europeas», teniendo en cuenta los planes operacionales marítimos en vigor en los Estados miembros y los acuerdos regionales en la Unión Europea.

Este último punto permite mencionar el proyecto de constitución de una fuerza europea de guardacostas, que parece haberse acelerado en el marco de la actual crisis migratoria en el Egeo, sobre la que no profundizaremos por estar desarrollándose en el ámbito del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, siendo por tanto parte del objeto de estudio de otros capítulos de la presente Monografía. Lo que a su vez nos lleva a recordar que en el caso que nos ocupa cualquier operación de la Política Común de Seguridad y Defensa se desarrollará en apoyo de otras agencias civiles de la Unión, sin que puedan constituir por sí mismas la solución al problema.

Operaciones militares y misiones civiles de la PESD/PCSD

En lo relativo a las operaciones militares y misiones civiles, el 1 de enero de 2003 la Unión Europea puso en marcha su primera misión civil, de policía en Bosnia-Herzegovina en relevo de la ONU, y el 31 de marzo del mismo año lanzó su primera operación militar «EUFOR Concordia», en la República de Macedonia.

En los siguientes cinco años se lanzaron diferentes operaciones y misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa, pero sin que la Unión hubiese fijado de un modo explícito su nivel militar de ambición, factor clave para cualquier planeamiento de la defensa. Esa carencia se intentó cubrir con la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008⁴⁴, en la que se decía

⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008. Conclusiones de la Presidencia, disponible en http://eurored.ccoo.es/comunes/recursos/99999/doc12627_Consejo_Europeo_de_Bruselas_11_y_12_de_diciembre_2008_Conclusiones_de_la_Presidencia.pdf. [Consulta: 8 de abril de 2016].

que además del objetivo inicial de desplegar la fuerza de 60.000 efectivos en 60 días para una gran operación, la Unión Europea debería ser capaz de llevar a cabo simultáneamente:

- Dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, de hasta 10.000 efectivos, con un componente civil (hasta 2 años).
- Dos operaciones de respuesta rápida con los *BG* de duración limitada.
- Una operación de evacuación de no combatientes (menos de 10 días).
- Una misión de vigilancia/interdicción aérea o marítima.
- Una operación cívico-militar de asistencia (hasta 90 días).
- Hasta 12 misiones menores civiles, más una misión con 3.000 expertos.

¿Cuáles de estas operaciones y misiones podrían ser de aplicación a la crisis migratoria que nos ocupa? Comenzando por las más exigentes desde un punto de vista militar, sería posible que la Unión Europea lanzase una operación militar de estabilización y reconstrucción (con un componente civil) en Siria, pero ello requeriría de un acuerdo de paz previo y de un nivel político de ambición de los Estados miembros que la hacen poco probable, cuando no del todo imposible.

Otra posibilidad sería el lanzamiento de una operación cívico-militar de asistencia a Turquía para el control de los flujos migratorios. Aunque como se comprobará posteriormente este tipo de medida forma parte del «Plan de Acción Conjunta» aprobado por Bruselas y Ankara, su adopción implica el reconocimiento de la incapacidad de Turquía de controlar su territorio y espacios marítimos de soberanía, algo que consideramos falso ya que se trata de una potencia regional con capacidad más que sobrada de evitar los tráficó ilícitos, y ha sido una decisión deliberada la que ha provocado el flujo descontrolado de refugiados sirios hacia las fronteras externas de la Unión Europea.

En todo caso, cabe destacar que las operaciones militares y las misiones civiles de la Unión Europea, casi siempre planeadas y ejecutadas por separado, responden a una tipología que se ha visto reflejada en su denominación oficial, siendo las principales a efectos de nuestro estudio las siguientes:

- EUFOR/EUNAVFOR: Operaciones militares más ambiciosas, respectivamente en escenarios terrestres (Bosnia-Herzegovina, República Democrática del Congo, Chad/República Centroafricana) y marítimos (ATLANTA y Sophía). Como ya se ha mencionado, el despliegue terrestre en el caso que nos ocupa es altamente improbable, por lo que se podría considerar una operación EUNAVFOR en el Egeo.
- EUPOL/EULEX: Misiones civiles respectivamente de desarrollo de capacidades policiales (Macedonia, República Democrática del Congo, Palestina, Afganistán) y de capacidades judiciales (Irak, Kosovo), para fortalecer el Estado de derecho. Se podrían considerar misiones de este tipo en Siria cuando finalice el conflicto, pero no en Turquía donde estas capacidades son plenamente operativas, salvo orden política en contra.

- EUCAP/EUBAM: Misiones civiles respectivamente de construcción de capacidades policiales y de guardacostas (Sahel, Cuerno de África) y de gestión de fronteras (Libia). Nuevamente, este tipo de misiones son de aplicación cuando los Estados tienen la voluntad, pero no la capacidad de cumplir con sus obligaciones legales, lo que no sería de aplicación a Marruecos en el Mediterráneo occidental o a Turquía en el oriental.

Quedaría por tanto como opción más viable el lanzamiento de una misión PCSD de vigilancia/interdicción marítima en el Egeo, similar a la ejecutada frente a las costas libias por la propia Unión Europea o a la aprobada por la OTAN en el Mediterráneo oriental, que se detallan en el siguiente epígrafe.

Movimientos migratorios irregulares en el Mediterráneo: estudios de caso

Como se anticipó en la introducción, en este epígrafe se estudiarán algunos casos previos de movimientos migratorios irregulares, con el objetivo de extraer lecciones aprendidas para la crisis que nos ocupa. Comenzado por el Magreb, las tres rutas tradicionales de inmigración ilegal hacia la Unión Europea son:

- La del África occidental, que procedente de Mali, Senegal y Guinea Bissau tiene por destino las islas Canarias, a las que se accede mediante cayucos desde la costa atlántica de Mauritania y Senegal.
- La del Mediterráneo occidental, por la que argelinos y marroquíes alcanzan mediante pateras la costa mediterránea y el golfo de Cádiz, o bien intentan acceder por vía terrestre a Ceuta y Melilla.
- La del Mediterráneo central, procedente del golfo de Guinea y que tras atravesar Níger sigue el camino Argelia-Túnez o bien pasa a Libia, siempre con el objetivo de alcanzar Malta o Lampedusa (Italia).

Tras el comienzo de las revueltas árabes en 2011, la relativa estabilidad de Marruecos y Argelia garantiza que ambos países están en condiciones de bloquear la ruta del Mediterráneo occidental, aunque en el caso de Marruecos la presencia de miles de subsaharianos en su territorio, esperando la oportunidad de alcanzar Europa, permite a Rabat regular la presión migratoria sobre Ceuta, Melilla y el estrecho de Gibraltar en función de sus intereses políticos coyunturales⁴⁵, de un modo similar al empleado por Turquía con los refugiados sirios en la crisis que nos ocupa.

⁴⁵ Ver, «Marruecos mira para otro lado con las pateras del Estrecho», *El Periódico*, (5 de noviembre de 2012), disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/marruecos-vuelve-hacer-vista-gorda-pateras-2242364>, y «La permisividad de Marruecos facilita la mayor oleada de pateras de la historia», *El País*, (12 de agosto de 2014), disponible en http://politica.elpais.com/politica/2014/08/12/actualidad/1407873249_432293.html. [Consultas: 3 de abril de 2016].

La ruta occidental: el ejemplo del Centro Conjunto Regional de Canarias en el Atlántico

Cuando en 2005 Marruecos desmanteló los campamentos en las proximidades de Ceuta y Melilla, las redes de tráfico de inmigrantes readaptaron los flujos hacia las islas Canarias, a donde llegaron oleadas de cayucos desde la costa africana, desbordando los recursos policiales, de salvamento marítimo y de asistencia humanitaria disponibles.

El Ministerio del Interior solicitó el apoyo de FRONTEX en mayo de 2006. Por su parte, el Ministerio de Defensa puso en marcha la operación «Noble Centinela» para controlar los espacios aéreo y marítimo en apoyo de Interior. La necesidad de coordinar los recursos nacionales y europeos de una forma más integrada se hizo pronto patente, por lo que la Orden 3108/2006 de Presidencia, de 10 de octubre, creó el Centro Conjunto Regional de Canarias (CCRC) en Las Palmas⁴⁶, bajo dirección de la Guardia Civil, con las siguientes misiones:

- Controlar la inmigración ilegal hacia las islas.
- Conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona.
- Centralizar y difundir la información e inteligencia recibida.
- Coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras.
- Articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo y canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida.

El Centro Conjunto Regional de Canarias adoptó un enfoque proactivo, intentando prevenir la emigración en su origen (operaciones «Cabo Blanco» en Mauritania y «Goreé» en Senegal), actuando en coordinación con las fuerzas locales integrados en patrullas mixtas. Cuando la interceptación en origen no es posible, la detección y el seguimiento de las embarcaciones permiten al Centro Conjunto Regional de Canarias coordinar las acciones de salvamento y las tareas de acogida de las embarcaciones detectadas.

Evidentemente, la prevención depende por completo de los países ribereños, por lo que la acción diplomática es vital. España negoció acuerdos bilaterales de regulación de los flujos migratorios con Guinea Conakry, Gambia, Mali y Cabo Verde, así como memorandos de entendimiento con Senegal y Mauritania para coordinar la vigilancia costera. Además de esa vía propia, el Gobierno solicitó a la Unión Europea su apoyo diplomático, económico y operativo, para el control de una frontera marítima que es también frontera exterior europea.

⁴⁶ Sobre esta cuestión ver Arteaga, Félix: «Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias», Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 54/2007, 17 de mayo de 2007, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2054-2007. [Consulta: 3 de abril de 2016].

En lo relativo a los medios coordinados por el Centro Conjunto Regional de Canarias, el despliegue habitual incluía seis lanchas de la Guardia Civil en Canarias y otras cuatro con tripulación mixta en Mauritania, un helicóptero de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional, tres aviones de reconocimiento del Ejército del Aire, tres buques de la Armada, los buques de Salvamento Marítimo y los medios de FRONTEX (dos buques y un avión de reconocimiento). Además, en tierra coordinaba la operación de aposentamiento del Ejército de Tierra, y la acogida en el Centro de Emergencias y Seguridad.

Un hecho interesante es que no se duplicaron las estructuras operativas de las agencias, sino que se coordinaron las operaciones planificadas y ejecutadas con independencia, por lo que el Centro Conjunto Regional de Canarias pudo centrarse en la elaboración de protocolos de actuación y en el análisis de riesgos.

Los datos atestiguan el éxito del Centro Conjunto Regional de Canarias: de los 4.552 inmigrantes que alcanzaron España por vía marítima en 2014 (con un aumento del 40,6 % respecto de 2013), un total de 4.256 (el 94 %) llegaron a la Península y Baleares, mientras que solo 296 arribaron a las costas canarias. Si se compara esa cifra con los 31.678 inmigrantes que llegaron a las islas Canarias en 2006, se comprueba que la ruta atlántica está prácticamente cerrada. Por el contrario, la llegada de inmigrantes a Ceuta y Melilla creció un 77 % en 2014 hasta alcanzar las 7.485 personas, casi duplicando la cifra de las vías marítimas⁴⁷.

La ruta central: FRONTEX, Italia y la Política Común de Seguridad y Defensa

Conforme se cerraba la ruta migratoria atlántica, en el Mediterráneo central las consecuencias de las revueltas árabes no tardaron en hacerse sentir, ya que entre el 11 y el 14 de febrero de 2011 llegaron por mar a la isla italiana de Lampedusa más de 5.000 tunecinos que huían de la inestabilidad política y la ruina producida por la drástica disminución del turismo.

Cuando el 15 de febrero de 2011 comenzaron las revueltas en Libia, Italia solicitó a FRONTEX una operación conjunta para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes. El 20 de febrero comenzó «Hermes», cuya zona de actuación se amplió al sur de Cerdeña a mediados de marzo⁴⁸.

⁴⁷ Ver *Lucha contra la inmigración ilegal. Balance 2014*, Ministerio del Interior, disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁴⁸ Ver, *Council Conclusions on the Management of Migration from the Southern Neighbourhood*, 2011, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208909%202011%20REV%201>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

Si en 2013 llegaron a Italia unos 40.000 inmigrantes ilegales desde Libia, en 2014 se sobrepasaron los 170.000⁴⁹. Según FRONTEX, las razones de ese incremento son el alto nivel de inseguridad en Libia, la nula vigilancia de sus costas y, curiosamente, la presencia cerca de la costa africana de los buques italianos de la operación *Mare Nostrum*, lanzada tras el ahogamiento de 300 inmigrantes en las proximidades de Lampedusa en octubre de 2013.

La explicación es que las redes criminales saben de la obligación de las autoridades italianas de desembarcar en su territorio a los inmigrantes subsaharianos de los países con los que no tienen acuerdos de repatriación. En consecuencia, las embarcaciones se hacían a la mar con poco combustible y provisiones, en la seguridad de que serían interceptadas cerca de Libia, y comenzaron a navegar también en invierno.

El hecho es que Italia se enfrentaba a una situación límite, y sus peticiones de un mayor apoyo llevaron a FRONTEX a la sustitución en noviembre de 2014 de la operación Hermes por la nueva operación Tritón⁵⁰. En todo caso, nuevamente hay que decir que las operaciones de FRONTEX son propias del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, el del Libertad, Seguridad, y Justicia que se aborda en otros capítulos, por lo que dedicaremos un subepígrafe independiente a la operación militar de la Política Común de Seguridad y Defensa lanzada por el Consejo en esta región.

EUNAVFOR MED Sophia

El 23 de abril de 2015, el Consejo Europeo afirmó que la Unión movilizaría todos sus recursos para prevenir nuevas pérdidas de vidas humanas en la mar, hacer frente a las causas que provocan la crisis humanitaria en el Mediterráneo (en cooperación con los países de origen y tránsito), y luchar contra los contrabandistas y traficantes de personas. Esa declaración se produjo solo cuatro días después del ahogamiento de unas 700 personas 120 millas al sur de Lampedusa, cuando intentaban alcanzar las costas italianas desde Libia.

El 18 de mayo de 2015 el Consejo aprobó el Concepto de Gestión de Crisis (CMC, siglas en inglés) para una operación militar de la Política Común de Seguridad

⁴⁹ Datos oficiales de FRONTEX, disponibles en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵⁰ La Unión Europea facilitó a Italia 1,8 millones de euros del Fondo de Fronteras Exteriores en apoyo a *Mare Nostrum*, una cantidad nimia para los gastos que implica. Aparte, el coste anual de la operación Hermes era de 5 millones de euros. La nueva operación Tritón costó inicialmente 2,9 millones de euros mensuales (siete veces más que Hermes), lo que exigió un incremento del presupuesto de FRONTEX para 2015. Ver, «FRONTEX Joint Operation “Tritón” Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean», *European Commission Memo*, 7 de octubre de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm. [Consulta: 23 de abril de 2016].

y Defensa que desarticulase el modelo de negocio de las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo central⁵¹. El 22 de junio de 2015 la Unión Europea lanzó una operación militar, EUNAVFOR MED, con el objetivo de identificar, capturar y destruir los buques, así como inutilizar los medios usados o sospechosos de ser usados por los contrabandistas y traficantes de personas⁵².

El Cuartel General de la operación se encuentra en Roma, siendo Italia el Estado miembro que aporta las mayores capacidades. Como en todas las actividades militares de la Política Común de Seguridad y Defensa, se aplica el principio de «costs lie where they fall», de modo que los países que contribuyen con medios y personal deben correr con todos los gastos asociados, con un pequeño fondo común de 11,82 millones de euros anuales controlado por el Comité ATHENA de la Unión.

En lo relativo al mandato, EUNAVFOR MED actuará de acuerdo con los objetivos establecidos en los niveles político y estratégico para:

- Contribuir a la interrupción del modelo de negocio de las redes de contrabandistas y traficantes de personas en el Mediterráneo.
- Contribuir a reducir la pérdida de vidas humanas en la mar.

Es importante destacar que el foco principal de la operación se centra en las redes de crimen organizado, y no en el rescate de los naufragos. De acuerdo con la mencionada Decisión del Consejo de 18 de mayo de 2015, la operación finalizará no más tarde de doce meses tras haber alcanzado la *FOC* (*Full Operational Capability*), hecho que se produjo el 27 de julio de 2015.

EUNAVFOR MED se llevará a cabo en fases secuenciales y en pleno cumplimiento de la ley internacional⁵³, relativa a aspectos humanitarios, de refugiados y de los derechos humanos:

- La primera fase tiene por objetivo la vigilancia y evaluación de las redes de contrabandistas y traficantes de personas en la ribera sur del Mediterráneo central.
- La segunda fase permite buscar y, en su caso, abordar, registrar, tomar el control y llevar a puerto a los buques sospechosos de ser usados para el contrabando y tráfico de personas.
- La tercera fase permitiría la destrucción de los buques y medios vinculados, preferiblemente antes de su uso, y la captura de los traficantes y contrabandistas.

⁵¹ Decisión del Consejo 2015/778, de 18 de mayo de 2015, disponible en <http://www.boe.es/doue/2015/122/L00031-00035.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵² Decisión del Consejo 2015/972, de 22 de junio de 2015, disponible en <http://www.boe.es/doue/2015/157/L00051-00051.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵³ Se cita, entre otros documentos legales, el *Protocolo del año 2000 contra el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire*, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, texto disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/10/pdfs/A43796-43804.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

A su vez, la fase II puede ser ejecutada tanto en aguas internacionales como en aguas territoriales de Libia, aunque en este caso necesitaría de una autorización expresa de las autoridades legítimas de ese país o de una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mismas condiciones necesarias para el lanzamiento de la fase III. A partir de 7 de octubre de 2015, conforme al acuerdo de 28 de septiembre del Comité Político y de Seguridad, EUNAVFOR MED pasó a ejecutar la fase II en aguas internacionales.

En todo caso, EUNAVFOR MED es solo una parte del enfoque global de la Unión hacia las migraciones, orientado a hacer frente tanto a los síntomas actuales como a las causas profundas del problema: los conflictos armados, la pobreza, el cambio climático y las persecuciones por motivos políticos. Con ese mismo objetivo, la Unión Europea está llevando a cabo otras acciones como:

- Refuerzo de las asociaciones con la Unión Africana y las organizaciones subregionales del continente, los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y otros socios.
- Refuerzo de la presencia de la Unión Europea en el Mediterráneo, en especial a través de las operaciones navales de FRONTEX como Tritón.
- Apoyo a la gestión de las fronteras en la región, incluyendo misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, en particular reforzando EUCAP SAHEL Níger.
- Mejora de la situación de seguridad/humanitaria/de los DDHH y de las condiciones socioeconómicas de los países de origen, de modo que esas personas puedan tener un futuro en sus países.
- Cooperación con los países de tránsito en el control de los flujos y en el combate más eficaz contra los contrabandistas.
- Construcción de capacidades en los países de origen y tránsito, permitiendo a las autoridades locales afrontar este reto con eficacia.

En el ámbito jurídico, la EUNAVFOR MED es la primera operación de la Política Común de Seguridad y Defensa que explícitamente aúna las agendas de seguridad interna y externa de la Unión Europea, en el sentido de que con ella se hace frente a un reto para la seguridad interior y la paz social, en términos de prevención y mitigación, por medio de una acción militar fuera de las fronteras de la Unión. En la práctica, ese nexo implica también una cooperación más estrecha entre la operación militar y agencias del antiguo tercer pilar como EUROPOL o FRONTEX.

Por otra parte, EUNAVFOR MED tiene una dimensión de imposición de la paz (*peace enforcement*) no presente en operaciones militares previas de la Unión Europea, y también contempla la novedosa posibilidad de operar en un Estado soberano sin su consentimiento. En todo caso, será muy complicado lograr la aprobación del Consejo de Seguridad debido a los recelos de Rusia, tanto en revancha por la posición de la Unión Europea respecto a Ucrania,

como por el precedente de la Resolución 1973/2011, que permitió la intervención militar en Libia hasta acabar con el régimen de Gadafi, aunque el objetivo original era la protección de los civiles.

Por ello, y de cara a operar en aguas territoriales libias e incluso en tierra firme, sería fundamental la formación de un Gobierno de unidad nacional en ese país, que pudiese diseñar un plan integral de actuación con la Unión. Mientras eso no se produzca, se corre el peligro de que EUNAVFOR MED se convierta en una mera operación de salvamento marítimo, tarea que no debería asignarse a buques militares de capacidades avanzadas.

La ruta oriental: operaciones de la OTAN en el Egeo

Antes de las revueltas árabes, Grecia ya era con diferencia el país que soportaba una mayor presión migratoria, acumulando el 86 % de lo que la agencia FRONTEX denomina cruces ilegales de toda la Unión. Así, por ejemplo, en 2010 fueron 55.700 los inmigrantes ilegales que accedieron a la Unión Europea por la ruta del Mediterráneo oriental, cifra que subió a 57.000 en 2011. La gran diferencia es que la mayoría de esos migrantes llegaban a Grecia por su frontera terrestre con Turquía, y pocos lo hacían por vía marítima.

En todo caso, si los 170.000 inmigrantes que en 2014 usaron la ruta del Mediterráneo central desbordaron las capacidades italianas, y llevaron a la Unión Europea a reforzar las operaciones de FRONTEX y a lanzar en 2015 la ya detallada operación EUNAVFOR MED, esa cifra palidece frente a los casi 900.000 inmigrantes que usaron la ruta del Mediterráneo oriental en 2015, la mayoría por vía marítima desde la costa turca hasta las islas griegas del Egeo⁵⁴.

Sin embargo, y dejando a un lado decisiones como la firma de un «Plan de Acción Conjunta» con Turquía (que se abordará en un epígrafe posterior), o el lanzamiento de la operación Poseidón de FRONTEX (similar a Tritón en el Mediterráneo central), el Consejo Europeo no ha decidido hasta la fecha la ejecución de una operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo, abriendo la puerta a una en cierto modo sorprendente implicación de la OTAN en la zona.

Y decimos sorprendente porque nadie esperaba que la canciller alemana Ángela Merkel lanzara esa iniciativa conjuntamente con Turquía, como motivo de su visita a ese país el 8 de febrero de 2016. De hecho, la reacción inicial del ministro de Defensa español, Pedro Morenés, fue la de afirmar que no sabía cómo podría contribuir la OTAN al control de las fronteras de la Unión Europea, para añadir que Europa tiene capacidades suficientes para

⁵⁴ Datos oficiales de FRONTEX, disponibles en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

ello, aunque su respuesta hasta la fecha no había sido lo suficientemente coherente y eficiente⁵⁵.

A pesar de ello, tan solo tres días más tarde los ministros de Defensa de la OTAN aprobaron el despliegue de los tres buques de su agrupación naval permanente núm. 2 en el Egeo, con el objetivo de reconocer, monitorizar y vigilar el tráfico ilícito de personas, en apoyo de FRONTEX y de las autoridades turcas y griegas, cuyos respectivos buques no podrán en todo caso operar en aguas territoriales del otro país. Precisamente la capacidad de los buques de la OTAN de operar en aguas territoriales turcas supone una importante diferencia respecto a EUNAVFOR MED Sophia, que de momento permanece fuera de las aguas territoriales libias, y es algo que una posible operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo no podría llevar a cabo, por el evidente veto de Ankara.

Con respecto a la evaluación de la actuación de la OTAN en el Egeo, hacemos propias las conclusiones del almirante del Pozo en una reciente publicación⁵⁶, algunas de cuyas principales ideas-fuerza son:

- La decisión política ha sido tan repentina que la fuerza naval ha sido desplegada en la zona sin la aprobación previa de una orden de operaciones, y sin una idea clara de su finalidad.
- La decisión política parece motivada por la coincidencia de que, de los tres buques disponibles para el despliegue, uno es turco y otro alemán.
- Aunque el problema recae en el ámbito de la Unión Europea, la OTAN intenta resolverlo con las herramientas que tiene a mano, no las más adecuadas.
- Las características del área de operaciones, que incluye docenas de islas griegas a lo largo de 300 millas, a distancias de entre 3 y 10 millas de la costa turca, limita mucho la efectividad del despliegue.
- La lucha contra el tráfico de personas y los movimientos migratorios irregulares son tareas básicamente policiales, para las que los buques militares de capacidades avanzadas no son adecuados.

Frente a ese despliegue de buques militares de la OTAN en el Egeo, y dejando a un lado la actuación de agencias del antiguo tercer pilar como FRONTEX y EUROPOL (que nuevamente obviaremos, por ser propias de otros capítulos), la Unión Europea no ha lanzado ninguna operación de la Política Común de Seguridad y Defensa, y en el ámbito superior de la Política Exterior y de

⁵⁵ Ver, «Morenés dice a Merkel que la Unión Europea ya tiene capacidades para abordar la crisis de refugiados», Europa Press, (10 de febrero de 2016), disponible en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-morenes-dice-merkel-ue-ya-tiene-capacidades-abordar-crisis-refugiados-20160209131854.html>. [Consulta: 23 de abril de 2016].

⁵⁶ Del Pozo, Fernando: «Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de refugiados», Documento de Opinión del IEEE, núm. 39/2016, de 15 de abril de 2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO39-2016_FuerzasNavalesOTAN_Refugiados_F.delPozo.pdf. [Consulta: 1 de mayo de 2016].

Seguridad Común su principal iniciativa ha sido la firma de un acuerdo con Turquía, por el que el Gobierno de Ankara obtendrá pingües beneficios solo por cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la legislación internacional: el desbloqueo de las negociaciones de adhesión, la supresión de los visados para los turcos que entren en la Unión, o el pago europeo de hasta 6.000 millones de euros⁵⁷.

En todo caso, y a efectos de nuestro trabajo, lo más relevante es la aprobación de un «Plan de Acción Conjunta» con Turquía, que resumimos a continuación.

El «Plan de Acción Conjunta» Unión Europea-Turquía

El «Plan de Acción Conjunta»⁵⁸ refleja el deseo de la Unión Europea y de la República de Turquía de implementar acciones colaborativas con carácter de urgencia, para complementar los esfuerzos llevados a cabo por Ankara para gestionar la situación del flujo masivo de personas en situación de necesidad, de tres modos: luchando contra las causas profundas que han creado el flujo masivo de sirios; apoyando a los sirios bajo protección temporal y a sus comunidades de acogida en Turquía; y fortaleciendo la cooperación para prevenir los flujos migratorios ilegales hacia la Unión Europea.

Debido a nuestro objeto de estudio, centraremos el análisis en este último ámbito, el de la cooperación frente a la inmigración ilegal, que contempla las acciones a adoptar tanto por la Unión como por Turquía. En el caso europeo, las principales son:

- Informar mejor a las personas que buscan refugio en Turquía de los riesgos vinculados a los tránsitos ilegales, así como de la posibilidad de entrar de un modo ordenado en la Unión Europea o en otros países.
- Aumentar el apoyo a Turquía para fortalecer sus medios de lucha contra el contrabando de inmigrantes, en particular reforzando las capacidades de vigilancia y patrulla de su Guardia Costera y de otros organismos.
- Apoyar la cooperación entre los Estados miembros y Turquía en operaciones conjuntas de retorno, incluyendo medidas de reintegración, hacia los países de origen de los inmigrantes irregulares.
- Mejorar la capacidad de intercambio de información de la Unión Europea con Turquía para combatir a las redes de traficantes desplegando un oficial de enlace de FRONTEX en Turquía, cooperando con los oficiales de enlace turcos ya desplegados, y asignando un oficial de enlace turco a FRONTEX.

⁵⁷ Ver, «La Unión Europea acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo» *El País*, (8 de marzo de 2016), disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/07/actualidad/1457352301_920991.html. [Consulta: 2 de mayo de 2016].

⁵⁸ *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 de octubre de 2015, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_es.htm. [Consulta: 23 de abril de 2016].

- Incrementar la asistencia financiera ofrecida a Turquía para cumplir con los requisitos del Dialogo de Liberalización de Visados, en particular desarrollando un sistema funcional de gestión de asilo, migración, visados y control fronterizo.

Por su parte, Turquía pretende adoptar entre otras medidas:

- Continuar el fortalecimiento de las capacidades de su Guardia Costera, en particular modernizando sus equipos de vigilancia, incrementando sus actividades de patrulla, y su capacidad de búsqueda y rescate.
- Aumentar la cooperación con las autoridades búlgaras y griegas para prevenir la inmigración ilegal a través de las fronteras terrestre y marítima, mediante la implementación efectiva del acuerdo tripartito firmado en mayo de 2015.
- Aumentar la cooperación y acelerar los procedimientos para readmitir con rapidez a los migrantes irregulares que no precisan de protección internacional y que sean interceptados procedentes de Turquía.
- Reforzar la lucha contra y el desmantelamiento de las redes criminales envueltas en el tráfico de migrantes, en particular incrementando la cooperación entre las autoridades judiciales y policiales turcas y sus contrapartes europeas. Esto incluye el compartir los datos personales.
- Continuar intensificando la cooperación con FRONTEX.

Conclusiones, perspectivas y propuestas

En el presente capítulo hemos comenzado por demostrar que la actual crisis migratoria en el Mediterráneo oriental, además de otras dimensiones como la policial y la humanitaria, tiene una relevante dimensión de seguridad, ya que los movimientos migratorios irregulares, en especial los llevados a cabo por vía marítima, se perciben como un riesgo para Europa en las distintas Estrategias en vigor. El ámbito de actuación frente a ese riesgo es el del antiguo segundo pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en cuyo marco se podría plantear la ejecución de una operación o misión de la Política Común de Seguridad y Defensa para luchar contra ese fenómeno.

Para comprobar la adecuación del marco normativo de la PESD/PCSD a la crisis migratoria, repasamos la evolución de los tratados desde el nacimiento de la Unión Europea en Maastricht hasta el de Lisboa actualmente en vigor, las decisiones más relevantes en el ámbito del segundo pilar en los sucesivos Consejos Europeos, destacando el de Colonia en 1999 que dio origen a la Política Europea de Seguridad y Defensa, y las Estrategias aprobadas, incluyendo la más reciente de Seguridad Marítima de 2014.

La conclusión es que ese marco normativo, conformado por los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común establecidos por Maastricht en 1991, los desafíos para la seguridad identificados por la NTA de 1995, las

«Misiones Petersberg plus» aprobadas en 2007 en Lisboa, así como el potencial avance hacia una defensa común mencionado por todos los tratados, es el adecuado para afrontar tanto las consecuencias de la crisis (migraciones irregulares) como las causas profundas que las han provocado (inestabilidad y conflictos en Oriente Próximo).

Mención aparte merecen dos documentos doctrinales: el primero es la EES-2003, que destaca la vinculación entre los aspectos internos y externos de la seguridad; identifica los conflictos regionales como una de las principales amenazas, ya que favorecen la descomposición del Estado y el crimen organizado; destaca que la primera línea contra las nuevas amenazas puede estar muy lejos de nuestras fronteras, y que deben afrontarse con capacidades civiles y militares; y menciona la necesidad de colaborar con los socios, todos ellos factores claves de la crisis migratoria que nos ocupa.

El otro documento importante es la *EUMSS-2014*, que establece como intereses de seguridad marítima de la Unión la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional en cooperación con los socios internacionales y el control efectivo de las fronteras marítimas exteriores frente a las actividades ilícitas; identifica entre otras amenazas el crimen organizado transnacional, incluyendo el tráfico marítimo de seres humanos; y busca promover una aproximación multisectorial y el multilateralismo marítimo.

Si el marco normativo es el adecuado para afrontar la crisis, el siguiente paso es comprobar si las capacidades militares son también de aplicación a esta crisis, así como si lo es el modelo de misiones civiles/operaciones militares desarrollado por la PESD/PCSD de la Unión Europea. En lo relativo a las capacidades, la mayoría están concebidas para las operaciones militares más exigentes, pero en muchos casos también son aplicables a la lucha contra la migración irregular por vía marítima. Un ejemplo de esa dimensión dual es el proyecto *MARSUR*, desarrollado por la EDA en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, pero que se integra igualmente como capa militar del *CISE* impulsado por la Comisión Europea.

En todo caso, en este ámbito de las capacidades los objetivos están perfectamente identificados por el Plan de Acción de la *EUMSS*, y solo cabe recomendar su rápido desarrollo: armonizar requerimientos de buques de patrulla marítima; buscar sinergias entre las capacidades y sistemas de las diversas agencias y Estados miembros; evaluar los medios disponibles e identificar su nivel óptimo; usar *RPAS*, comunicaciones e imágenes satélite, y tecnologías submarinas de detección; e intercambiar lecciones aprendidas entre las marinas militares y entre las fuerzas de guardacostas.

Por lo que respecta a las operaciones y misiones PESD/PCSD, después de estudiar los modelos de gestión de crisis más comunes ejecutados por la Unión Europea, se ha llevado a cabo un estudio de caso de otras crisis migratorias por vía marítima en varios escenarios, en especial en África occidental y el Mediterráneo central.

En el caso del Atlántico, las herramientas político-diplomáticas usadas por España con países como Senegal o Mauritania serían equivalentes a los acuerdos alcanzados por la Unión Europea y Turquía en 2015, que en gran parte se basan en una aportación económica de los países de destino de los emigrantes para que los países de tránsito ejerzan un mayor control de su territorio y de sus espacios marítimos, lo que por otra parte debemos recordar que no es sino parte de sus obligaciones de acuerdo con la legislación internacional.

Ahora bien, también cabe destacar la abismal diferencia entre esos Estados africanos, con grandes carencias en la práctica para ejercer ese control sin apoyo exterior, y una potencia regional como Turquía, que si no lo ejerce es por una decisión de sus autoridades, que buscan obtener réditos políticos y económicos de la debilidad de la Unión Europea, y hacen la vista gorda ante el enorme negocio de las redes de contrabando de seres humanos que operan en su territorio.

Lo más relevante de este caso es que el papel jugado en las islas Canarias por las Fuerzas Armadas españolas, operando con independencia, pero con unidad de esfuerzo bajo coordinación del Centro Conjunto Regional de Canarias, podría reproducirse en el Egeo con una o varias operaciones/misiones PCSD, en apoyo a las agencias europeas del antiguo tercer pilar que es en las que recae la principal responsabilidad del control de las fronteras exteriores de la Unión.

Tal vez la principal diferencia es la del teatro de operaciones, ya que los buques de la Armada operaban muy alejados de las costas africanas, por lo que no incentivaban la partida de los emigrantes en la seguridad de que serían rescatados y llevados a territorio de la Unión Europea, mientras que en el Egeo la pequeña distancia de la costa turca a las islas griegas imposibilita un despliegue similar.

Esa mención nos lleva al segundo escenario estudiado, el del Mediterráneo central, donde las operaciones de FRONTEX no fueron tan efectivas como las de la Guardia Civil en el Atlántico, en particular porque la costa de partida de los migrantes no correspondía a un Estado débil al que reforzar, sino a un Estado completamente fallido como Libia. Y donde, por otra parte, el despliegue de los buques italianos de la operación *Mare Nostrum*, justo por fuera del mar territorial libio, produjo un efecto llamado al reducir al mínimo los riesgos del viaje.

La reacción posterior de la Unión Europea en ese escenario ha sido la adecuada: adopción de un enfoque integral con todas las herramientas disponibles, actuando no solo contra la migración ilegal sino también contra las causas profundas que la provocan; refuerzo de las capacidades de FRONTEX; y lanzamiento en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la operación EUNAVFOR MED, con un mandato que pone el foco en la lucha contra las redes de crimen organizado y no en el rescate de náufragos, una

tarea que en todo caso, y como no podría ser de otro modo, los buques de la operación llevan a cabo siempre que es necesario.

En todo caso, el gran hándicap de EUNAVFOR MED es que no puede alcanzar su principal objetivo mientras no se llegue a la fase III, la de destrucción de los buques contrabandistas y la captura de sus dotaciones, o al menos a la fase II en aguas territoriales de Libia, que permitiría devolver a ese país a los buques interceptados. Mientras no sea así, tanto esta operación como el despliegue de la OTAN en el Egeo serán poco más que una mera operación de salvamento marítimo, tarea muy loable pero que no parece la más adecuada para ser llevada a cabo por buques militares de capacidades avanzadas.

Y esa mención a la OTAN nos lleva al último escenario, el del Mediterráneo oriental, en el que se verifica una crisis migratoria cuyas dimensiones hacen palidecer a cualquiera de los restantes casos estudiados. La presencia de buques de la Alianza Atlántica se puede considerar como meramente anecdótica, ya que de nada sirven los medios militares en un escenario como este si no es en el marco de una acción combinada con todo tipo de herramientas civiles, de las que la OTAN, a diferencia de la Unión Europea, carece por completo.

Por ello, una eventual operación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Egeo debería contemplar el uso de buques militares de vigilancia marítima, como patrulleros de altura, en el marco de un uso combinado de todas las herramientas de las que dispone la Unión, y siempre dejando claro que se trataría de una labor de apoyo a las agencias del antiguo tercer pilar de la Unión Europea, como FRONTEX o EUROPOL, que son las que tienen la capacidad de afrontar un problema que en esencia es policial, con dimensiones tan complejas como la de distinguir a los refugiados de los migrantes económicos, algo impensable para las fuerzas navales.